

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Errangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

18. november 2004



Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges kopi af finansministerens besvarelse af 24. september 2004 af Finansudvalgets spørgsmål nr. 24 af 25. februar 2004 om Revisionsrettens kritik af gennemførelsen af Fællesskabets betalinger i regnskabsårene 1994-2002.

Anders Fogh Rasmussen



FINANSMINISTERIET

Folketinget
Finansudvalget
Christiansborg
1240 København K

Finansministeren
Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
DK-1218 København K
Tlf. (+45) 33 92 33 33
Fax (+45) 33 32 80 30
E-post fm@fm.dk

24. september 2004

Vedlagt fremsendes i 60 eksemplarer besvarelsen af Finansudvalgets spørgsmål nr. 24 (§ 7 – bilag 72) stillet den 25. februar 2004.

Besvarelsen er tillige oversendt elektronisk.

Som jeg gjorde opmærksom på i mit følgebrev af 22. marts 2004 til besvarelsen af Finansudvalgets spørgsmål nr. 25, 26 og 27 (ligeledes § 7 – bilag 72) ville besvarelsen af spørgsmål nr. 24 blive fremsendt, når de fornødne oplysninger var skaffet til veje. Da der er tale om et meget omfattende spørgsmål, foreligger besvarelsen først nu.

Med venlig hilsen

Thor Pedersen



22. september 2004
7. kontor GGI
J.nr. 51-18

Spørgsmål nr. 24 (§ 7 – bilag 72) om gennemførelsen af EU's budget m.v. stillet af Finansudvalget til finansministeren den 25. februar 2004

Spørgsmål 24:

"I forlængelse af samråd d.d. om Revisionsrettens årsberetning for 2002 ønskes ministerens besvarelse af følgende spørgsmål:

Af ministerens besvarelse af Finansudvalgets spørgsmål 17, jf. § 7 – bilag 62, fremgår, at Revisionsretten har måttet afgive en negativ revisionserklæring for 91 pct. af Fællesskabets udgifter, hvilket hænger sammen med en række tilbagevendende kritikpunkter af såvel Kommissionens som medlemstaternes finansielle forvaltning af Fællesskabets udgifter.

Der ønskes en redegørelse for udviklingen i antallet og arten af kritikpunkter samt for andelen af Fællesskabets udgifter, som Revisionsretten har afgivet en negativ revisionserklæring om i de 9 år, hvor de nuværende traktatbestemmelser om Revisionsrettens udarbejdelse af en revisionserklæring har fundet anvendelse."

Svar:

Resumé

Revisionsretten har siden 1995 afgivet en **revisionserklæring** om aktiviteterne i forbindelse med Fællesskabets almindelige budget, d.v.s. om regnskaberne for perioden 1994-2002. Revisionserklæringen hviler på Revisionsrettens kontrol af regnskaberne rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.

Følgende dele af revisionserklæringen har - med visse forbehold - som helhed betragtet været positiv gennem alle regnskabsårene:

- Erklæringen om regnskaberne rigtighed.
- Erklæringen om de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed for så vidt angår følgende dele af budgettet: Fællesskabets indtægter samt indgåede forpligtelser (under udgiftsbudgettet).

Derimod har revisionserklæringen om de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed for så vidt Fællesskabets betalinger - med

undtagelse af visse mindre budgetområder - som helhed betragtet ikke været positiv gennem nogen af årene. Dertil har der været for mange fejl, der har indvirket væsentligt på de foretagne betalinger. Erklæringen vedrørende Fællesskabets betalinger er derfor "negativ" i den forstand, at Retten har måttet tage forbehold for, hvorvidt hovedparten af betalingstransaktionerne er lovlige og formelt rigtige. Forbeholdet har i de omhandlede regnskabsår omfattet følgende procentandele af betalingsbevillingerne: 100 % (1994-1998), knapt 94,7 % (1999-2001) og 91,5 % (2002). Forbeholdet omfatter i alle årene betalingerne på følgende fire af budgettets hovedområder: Den fælles landbrugspolitik, strukturforanstaltninger, interne politikker samt foranstaltninger udadtil. Retten har dog i de senere år set sig i stand til af afgive en positiv erklæring om gennemførelsen af Fællesskabets administrationsudgifter m.v.

Revisionsrettens forbehold for betalingstransaktionernes lovlighed og formelle rigtighed udspringer af de under revisionen konstaterede fejl, der har indvirket væsentligt på gennemførelsen af betalingerne. Det drejer sig både om substansfejl, der direkte indvirker på beløbet for de transaktioner, der ligger til grund for udbetalingen af fællesskabsmidler, og formelle fejl i forvaltnings- og kontrolsystemerne, som kan øge risikoen for fejludbetalinger over fællesskabsbudgettet. Retten understreger, at konstaterede fejl ikke kan anvendes som indikator for omfanget af formodet eller konstateret svig (forsætlig handling eller undladelse) mod fællesskabsbudgettet, idet svig er en kriminel adfærd, der først kan kvalificeres som sådan efter en retlig procedure. I de tilfælde, hvor der foretages fejludbetalinger, er der derfor primært tale om, at den økonomiske forvaltning og kontrollen hermed ikke fungerer effektivt nok. Konstaterede fejludbetalinger søges i øvrigt inddrevet ved brug af finansielle korrektioner eller sanktioner, således at de økonomiske tab for EU's kasse formindskes mest muligt.

Revisionsretten fremkommer med en række **tilbagevendende kritikpunkter** om gennemførelsen af udgiftsbudgettet som helhed i den undersøgte periode på 9 regnskabsår. Fællesskabets betalinger har typisk været behæftet med følgende substansfejl:

- Transaktionernes berettigelse til fællesskabsfinansiering, herunder manglende overholdelse af regler for støtteberettigede udgifter. Som eksempel herpå kan nævnes uberettiget medtagelse af overheadomkostninger ved gennemførelsen af strukturfondsprojekter.
- Fejl vedrørende de faktiske forhold, der ligger til grund for udgifterne. Som eksempel herpå kan på landbrugsområdet nævnes anmeldelse af for store arealer og for mange dyr.
- Fejl i beregningerne af anmeldte udgifter og/eller fællesskabsstøtten. Som eksempel herpå kan nævnes, at nationale udbetalende organer på landbrugsområdet uberettiget har tilbageholdt af en del af fællesskabsstøttebeløbet til dækning af bl.a. administrationsudgifter.
- Manglende eller ufyldstgørende dokumentation hos støttemodtager om de finansierede aktioner som for eksempel utilstrækkelig registre-

ring af fysiske lagre eller af det interne timeforbrug til administration af konkrete projekter.

Betalingerne har endvidere typisk været behæftet med følgende formelle fejl:

- Fællesskabsprogrammerne administreres ikke i overensstemmelse med de forvaltnings- og kontrolsystemer, der er fastsat i Fællesskabets forordningerne. Som eksempel herpå kan nævnes utilstrækkelig myndighedskontrol på stedet af støttemodtagerne.
- Manglende overholdelse af betingelser, der skal opfyldes af støttemodtager eller organer, der medvirker ved gennemførelsen af Fællesskabets aktioner. Som eksempel herpå kan nævnes ukorrekt regnskabsmæssig registrering af fællesskabsfinansierede udgifter.
- Utilstrækkelige oplysninger og dokumentation om de finansierede aktioner hos administrationen. Som eksempel herpå kan på landbrugsområdet nævnes fejl vedrørende manglende etablering af obligatoriske registre, kontrol af eksportrestitutioner og lagre samt brug af forældet dokumentation ved arealopmålinger.

De relativt fleste fejl er forekommet på de udgiftsområder, der primært forvaltes af myndighederne i medlemsstaterne og som tegner sig for ca. 80 % af det almindelige budget, d.v.s. den fælles landbrugspolitik og strukturforanstaltningerne (delt forvaltning). Fejlene kan overvejende henføres til medlemsstaterne og navnlig til de lokale organer, der forvalter transaktionerne, samt til de endelige støttemodtagere. Hvad angår Kommissionens direkte forvaltning af de interne politikker samt foranstaltningerne udadtil peger Retten først og fremmest på formelle fejl i Kommissionens adfærd og herunder særligt utilstrækkeligt udviklede administrative arbejdsgange og rutiner samt svagheder ved overvågnings- og kontrolsystemerne.

Udviklingen i kritikpunkterne vedrørende forvaltningen af Fællesskabets betalinger afspejler to forhold: For det første ændringer i revisionens metode, omfang og tilrettelæggelse og dermed også i præsentationen af de revisionsresultater, der ligger til grund for afgivelsen af Rettens revisionserklæring. For det andet ændringer i Fællesskabsinstitutionernes og medlemsstaternes styring og kontrol af budgetgennemførelsen eller med andre ord i revisionsomgivelserne, og herunder særligt Kommissionens reform af sin økonomiforvaltning.

Udviklingen i Rettens kritik siden revisionserklæringens indførelse er præget af følgende hovedtendenser:

- ❖ Stigende afrapportering af revisionsresultaterne på alle budgettets politikområder baseret på mere dybtgående revision af udvalgte programmer og tilskudsordninger.

- ❖ Øget vægt på samspillet mellem substansfejl med direkte beløbsmæssige virkninger og formelle fejl i forvaltnings- og kontrolsystemerne, herunder særligt de formelle fejls påvirkning af fejludbetalingernes karakter og risikoprofil.
- ❖ Mere helhedsprægede vurderinger af Kommissionens og medlemsstaternes systemer til forvaltning, overvågning og kontrol af fællesskabsbetalinger på særligt udvalgte områder.
- ❖ Tilpasning af revisionsindsatsen i forhold til dels ændringerne i revisionens omgivelser, og dels de kontrolresultater, der i stigende omfang tilvejebringes af Kommissionen og medlemsstaterne.

Disse udviklingstendenser viser, at revisionserklæringen er blevet et stadig mere væsentligt element i Revisionsrettens arbejde, hvilket også fremgår af, at omfanget af revisionserklæringerne med underbyggende oplysninger i Rettens årsberetninger er blevet udvidet år for år siden afgivelsen af den første erklæring i 1995.

Kortlægningen af Revisionsrettens kritik af de transaktioner, der ligger til grund for Fællesskabets betalinger, giver anledning til et par **supplerende konklusioner**. Før det første anerkender Retten de fremskridt i den finansielle forvaltning af EU's budget, der har fundet sted i de seneste år, og som først og fremmest kan tilskrives Kommissionens modernisering af sin finansforvaltning. For det andet gør Retten selv lejlighedsvist opmærksom på, at gennemførelsen af EU's budget er en kompliceret opgave, idet forvaltningen er fordelt på mange forskelligartede og geografisk spredte organer, ligesom der er store variationer i medlemsstaternes administrations- og regnskabskulturer, traditioner og praksis. Disse særlige forhold vanskeliggør en fuldt tilfredsstillende budgetgennemførelse i praksis.

1. Revisionserklæringerne for regnskabsårene 1994-2002 om budgetgennemførelsen som helhed

Som en vigtig del af beretningsarbejdet afgiver Revisionsretten en revisionserklæring til Europa-Parlamentet og Rådet til brug for disse institutioners behandling af EF's regnskab og dermed Kommissionens gennemførelse af budgettet, jf. også EF-traktatens artikel 248, stk. 1. Revisionserklæringen omtales typisk som DAS'en, der er en forkortelse for "la déclaration d'assurance", som direkte oversat betyder forsikrings- eller sikkerhedserklæringen.

Revisionserklæringen blev indført ved Maastricht-traktaten af 7. februar 1992 og anvendt første gang på Fællesskabets regnskaber for 1994. Erklæringen har siden regnskabsåret 1996 udgjort en integreret del af Rettens årsberetning, der underbygges af en række særberetninger.

Erklæringen hviler på Revisionsrettens kontrol af regnskabernes rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed. Siden 1994 har Retten bl.a. baseret sin erklæring om revisionen på statistiske stikprøver af alle indbetalinger til og udbetalinger fra EF. Revisionen af den enkelte stikprøve gennemføres ned til den endelige beløbsmodtager og foretages derfor i de enkelte medlemsstater. Denne revision benævnes "DAS-revisionen". Arbejdet, der ligger til grund for erklæringen, har betydet en kraftig udvidelse af Rettens finansielle revision.

Med Nice-traktaten af 26. februar 2001 blev der åbnet mulighed for, at Revisionsretten kan supplere erklæringen med specifikke vurderinger for hvert enkelt af Fællesskabets større aktivitetsområder. Denne mulighed har Retten i stigende omfang benyttet sig af.

Regnskabernes rigtighed

Formålet med det revisionsarbejde, Retten udfører for at kunne afgive en erklæring om regnskabernes rigtighed, er at få rimelig sikkerhed for, at alle Fællesskabets indtægter og udgifter og hele dets formue er registrerede, og at regnskaberne giver et retvisende billede af den finansielle stilling ved regnskabsårets udgang.¹ I den forbindelse efterprøves følgende aspekter ved regnskaberne: Fuldstændighed, faktisk forekomst (herunder tilstedeværelse og ejendomsret), målbarhed (herunder værdiansættelse), regnskabsopstilling samt offentliggørelse.

Revisionsretten har i alle årene siden erklæringen blev indført - d.v.s. for regnskabsårene 1994-2002 - med visse forbehold anset Unionens regnskaber for at give et retvisende billede af Unionens indtægter og udgifter

¹ Revisionsretten - Årsberetning for regnskabsåret 2002. EF-Tidende C 286 af 28. november 2003, punkt 1.2.

samt finansielle stilling. Denne del af *revisionserklæringen* har med andre ord *som helhed betragtet været positiv gennem alle årene.*

De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed

Formålet med det revisionsarbejde, Retten udfører for at kunne afgive en erklæring om de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed, er at tilvejebringe tilstrækkeligt mange direkte og indirekte revisionsbeviser som dokumentation for, at de transaktioner, der ligger til grund for regnskaberne, er i overensstemmelse med de gældende regler og kontrakter, og at beløbet for disse transaktioner er beregnet korrekt.² I den forbindelse efterprøves, om de enkelte transaktioner er gennemført i overensstemmelse med den gældende lovgivning, og om der på det givne tidspunkt var bevillinger på budgettet til at dække transaktionen.

Revisionsretten har i alle årene siden erklæringen blev indført - med visse forbehold - anset de transaktioner, der ligger til grund for de bogførte *indtægter*, for lovlige og formelt rigtige. Denne del af *revisionserklæringen* har med andre ord *som helhed betragtet været positiv gennem alle årene.*

Hvad angår den budgetmæssige gennemførelse af Fællesskabets *udgifter* - d.v.s. udviklingen i og udnyttelsen af bevillingerne - bemærkes, at udgiftsbudgettet i hovedsagen omfatter henholdsvis forpligtelsesbevillinger og betalingsbevillinger. *Forpligtelsesbevillinger* er grundlaget for de retlige forpligtelser (tilsagn), der indgås for det løbende regnskabsår i forbindelse med foranstaltninger, hvis gennemførelse strækker sig over flere regnskabsår. *Betalingsbevillinger* anvendes til finansiering af de udgifter, som følger af opfyldelsen af forpligtelser indgået i løbet af regnskabsåret og i tidligere regnskabsår.

Revisionsretten har i alle årene siden erklæringen blev indført - med visse forbehold - anset de transaktioner, der ligger til grund for regnskabet, for at være lovlige og formelt rigtige for så vidt angår *forpligtelser*.³ Denne del af *revisionserklæringen* har med andre ord *som helhed betragtet været positiv gennem alle årene.*

Revisionsretten har i ingen af årene siden erklæringen blev indført - med undtagelse af enkelte budgetområder - set sig i stand til at afgive en positiv erklæring om, at de transaktioner, der ligger til grund for regnskabet *betalinger*, er lovlige og formelt rigtige. Dertil har der været for mange fejl, der har indvirket væsentligt på de foretagne betalinger. Denne del af *revisi-*

² Revisionsretten - Årsberetning for regnskabsåret 2002. EF-Tidende C 286 af 28. november 2003, punkt 1.3.

³ Forpligtelsestransaktionerne er ikke omtalt som selvstændigt element i revisionserklæringen for regnskabsåret 1994, hvilket har været tilfældet i alle årene siden hen. Imidlertid bemærker Retten, at der ved revisionen af forpligtelsernes substans ikke er konstateret alvorlige fejl for regnskabsåret 1994.

erklæringen har med andre ord som helhed betragtet ikke været positiv gennem nogen af årene.

Erklæringen vedrørende Fællesskabets betalinger er derfor "negativ" i den forstand, at Retten har måttet tage forbehold for, hvorvidt hovedparten af betalingstransaktionerne er lovlige og formelt rigtige.

Omfanget af revisionserklæringer med forbehold for gennemførelsen af Fællesskabets betalinger

Revisionsretten har som nævnt i alle årene, siden revisionserklæringen blev indført, som helhed betragtet afgivet en erklæring med forbehold for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed, for så vidt angår anvendelsen af Fællesskabets betalingsbevillinger. I de første 5 år omfattede denne revisionserklæring alle Fællesskabets betalinger (regnskabsårene 1994-1998), medens Retten i de senere år har set sig i stand til at afgive en positiv erklæring for gennemførelsen af enkelte, mindre dele af budgettet. Det drejer sig om de transaktioner, der ligger til grund for Fællesskabets administrationsudgifter. Disse transaktioner har Revisionsretten siden regnskabsåret 1999 som helhed anset for lovlige og formelt rigtige.

Andelen af Fællesskabets samlede betalinger, hvor Retten gennem årene har afgivet en revisionserklæring med forbehold, fremgår af nedenstående tabel.

Fællesskabsbetalinger omfattet af en revisionserklæring med forbehold

<i>Regnskabsår</i>	<i>Procentandel af betalingsbevillingerne⁴</i>
1994-1998	100,0
1999	94,7
2000	94,7
2001	94,7
2002	91,5 ⁵

For regnskabsårene 1994-1998 er alle fællesskabsbetalinger omfattet af en revisionserklæring med forbehold, mens det i årene herefter drejer sig om betalingerne på følgende fire af budgettets hovedområder: Den fælles landbrugspolitik, strukturforanstaltninger, interne politikker samt foranstaltninger udadtil.

⁴ Se Revisionsrettens skemaer over de årlige bevillinger til betalinger på det almindelige budget som angivet i bilaget til Rettens årsberetninger for regnskabsårene 1994-2002.

⁵ Den positive revisionserklæring omfatter i dette regnskabsår ud over administrationsudgifterne, betalingerne til førtiltrædelsesstøtten.

2. Hovedtræk af Revisionsrettens kritik af gennemførelsen af Fællesskabets betalinger i regnskabsårene 1994-2002

A. INDLEDNING

Kort om finansforvaltningen af EU's budget

Kommissionen administrerer budgettet inden for rammerne af de givne bevillinger og i overensstemmelse med bestemmelserne i EF-traktaten og Finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget og de af denne forordning afledte mere detaljerede bestemmelser. Kommissionen skal i samarbejde med medlemsstaterne gennemføre budgettet i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, dvs. i overensstemmelse med principperne om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet, jf. artikel 274 i EF-traktaten.

Størsteparten af Fællesskabets politikker gennemføres i partnerskab mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Denne delte forvaltning omfatter den fælles landbrugspolitik og strukturforanstaltningerne, der i de her undersøgte regnskabsår 1994-2002 har svinget mellem ca. 78% og ca. 82 % af Fællesskabets udgiftsbudget. Den delte forvaltning af fællesskabsprogrammerne indebærer, at Kommissionen og medlemsstaterne har hver deres administrative opgaver, der forudsættes udført i tæt samarbejde, jf. artikel 274 i EF-traktaten. Traktatens bestemmelser om gennemførelsen af EU's budget ligger dermed på linje med det partnerskab mellem Kommissionen og medlemslandene om gennemførelsen af Fællesskabets politikker, som traktaten i øvrigt forudsætter (gensidig loyalitet og solidaritet).

De resterende fællesskabspolitikker forvaltes direkte af Kommissionen, uden at dette kræver inddragelse af medlemsstaternes myndigheder. Det drejer sig hovedsageligt om områderne interne politikker samt foranstaltninger udadtil, der i de her undersøgte regnskabsår 1994-2002 har svinget mellem ca. 11% og ca. 13% af Fællesskabets udgiftsbudget.

Det skal understreges, at selvom budgetforvaltningen af fællesskabets politikker måtte være delt (eller uddelegeret), er Kommissionens finansielle ansvar over for Unionens øvrige institutioner - Rådet, Parlamentet og Revisionsretten - helt og udeleligt, idet Kommissionen gennemfører budgettet på eget ansvar, jf. ligeledes artikel 274.

For at kunne løfte dette ansvar fører Kommissionen kontrol med medlemsstaternes bevillingsanvendelse ved bl.a. at stille omfattende krav til medlemsstaterne om regnskabsmæssig og anden rapportering. Endvidere foretager Kommissionen - i samarbejde med de nationale kontrol- og tilsynsmyndigheder - inspektion på stedet af såvel tilvejebringelsen af EU's egne indtægter som gennemførelsen af programmer og projekter (med)finansieret af EU. Såfremt der konstateres fejl, uregelmæssigheder eller be-

svigelser opstår krav om tilbagebetaling af midler, henholdsvis iværksættelse af administrative, finansielle eller eventuelt strafferetlige sanktioner.

Kritikpunkter afspejler konstaterede fejl

Når Revisionsretten ikke har set sig i stand til at afgive en positiv revisionserklæring for langt størsteparten af Fællesskabets betalinger skyldes dette en række - delvist tilbagevendende - kritikpunkter af såvel Kommissionens som medlemsstaternes finansielle forvaltning af Fællesskabets udgiftsbevillinger. Rettens kritikpunkter er baseret på de under DAS-revisionen konstaterede fejl, der har indvirket væsentligt på gennemførelsen af Fællesskabets betalinger. Retten har hidtil vurderet, at forekomsten af fejl i forvaltningen af Fællesskabets betalinger har været uacceptabelt høj, hvilket har resulteret i revisionserklæringer med forbehold i alle regnskabsårene 1994-2002.

Revisionsretten definerer fejl som transaktioner, der er bogført ukorrekt, eller som ikke er i overensstemmelse med gældende love og forskrifter. Der sondres mellem følgende to typer af fejl: Substansfejl defineret som specifikke målelige fejl, der direkte indvirker på beløbet for de transaktioner, der ligger til grund for udbetalingen af fællesskabsmidler, og formelle fejl defineret som fejl uden nogen direkte målelig effekt på beløbene for de transaktioner, der ligger til grund for udbetalingen af fællesskabsmidler.⁶ Retten understreger lejlighedsvist 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 fællesskabsbudgettet⁷. 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 hermed ikke fungerer godt nok.⁸

Sammenfatning af hovedkritikpunkter

Som led i besvarelsen af det stillede finansudvalgsspørgsmål ønskes en redegørelse for udviklingen i antallet og arten af kritikpunkter, som Revisionsretten har måttet afgive en revisionserklæring med forbehold om i regnskabsårene 1994-2002. Hertil bemærkes, at en kvantitativ opgørelse af Rettens kritikpunkter for nævnte periode ikke er mulig på grund af den måde, hvorpå Retten præsenterer sine revisionsresultater. Redegørelsen vil derfor lægge vægt på kritikens art og omfang. Da det foreliggende materiale er meget omfattende, vil fremstillingen derudover fokusere på

⁶ Se f.eks. punkt 8.29 i Revisionsretten - Årsberetning for regnskabsåret 1997. EF-Tidende C 349 af 17. november 1998.

⁷ Som svig betragtes enhver forsætlig handling eller undladelse vedrørende: Anvendelse eller forelæggelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter; manglende indberetning af en oplysning ved tilsidesættelse af en specifik oplysningspligt; samt uretmæssig udnyttelse af en lovligt opnået fordel. Svig er en kriminel adfærd, som først kan kvalificeres som sådan efter en retlig procedure.

⁸ Se f.eks. punkt 0.13 i Revisionsretten - Årsberetning for regnskabsåret 1999. EF-Tidende C 342 af 1. december 2000.

Rettens hovedkritikpunkter og dermed hovedlinjerne i kritikens udvikling.

Kortlægningen og fremstillingen af Rettens kritik af den finansielle forvaltning af Fællesskabets udgiftsbevillinger vil omfatte såvel tværgående som sektorspecifikke kritikpunkter. Tyngdepunktet i redegørelsen vil ligge på de fire budget- eller sektorområder, der er omfattet af den ovennævnte revisionserklæring med forbehold: Den fælles landbrugspolitik, strukturforanstaltninger, interne politikker samt foranstaltninger udadtil.

Som grundlag for fremstillingen af hovedtrækkene i Rettens kritik af gennemførelsen af Fællesskabets betalinger i årene 1994-2002 er der foretaget en særskilt systematisk og kronologiske sammenfatning af Rettens hovedkritikpunkter desangående, jf. det vedlagte bilag.

B. REVISIONSRETTENS KRITIK OG UDVIKLINGEN HERI

Kritiske bemærkninger om udgiftsbudgettet som helhed

Baseret på de under DAS-revisionen konstaterede fejl, der har indvirket væsentligt på gennemførelsen af Fællesskabets betalinger, fremkommer Revisionsretten med i hovedsagen følgende kritiske bemærkninger om gennemførelsen af udgiftsbudgettet som helhed i den undersøgte periode på 9 regnskabsår:

Substansfejl

Fællesskabets betalinger på tværs af budgetområderne har typisk været behæftet med følgende substansfejl: Transaktionernes berettigelse til fællesskabsfinansiering, herunder manglende overholdelse af regler for støtteberettigede udgifter; fejl vedrørende de faktiske forhold, der ligger til grund for udgifterne; fejl i beregningerne af anmeldte udgifter og/eller fællesskabsstøtten; samt manglende eller ufyldstgørende dokumentation for betalingerne.

De fleste fejl forekom på de udgiftsområder, som primært forvaltes af myndighederne i medlemsstaterne og som tegner sig for ca. 80 % af det almindelige budget, d.v.s. den fælles landbrugspolitik og strukturforanstaltningerne. Fejlene kan overvejende henføres til medlemsstaterne og navnlig til de lokale organer, der forvalter transaktionerne, samt til støttemodtagerne.

Formelle fejl

Fællesskabets betalinger på tværs af budgetområderne har typisk været behæftet med følgende formelle fejl: Fællesskabsprogrammerne administreres ikke i overensstemmelse med de forvaltnings- og kontrolsystemer, der er fastsat i Fællesskabets forordninger; manglende overholdelse af betingelser, der skal opfyldes af støttemodtager eller organer, der medvirker

ved gennemførelsen af Fællesskabets aktioner; samt utilstrækkelige oplysninger og dokumentation om de finansierede aktioner.

Den manglende overholdelse af Fællesskabets bestemmelser og procedurer vidner efter Rettens opfattelse om systemsvagheder ved budgetgennemførelsen hos såvel Kommissionen som medlemsstaterne, og herunder en utilstrækkelig kontrolindsats.

Udviklingen i Rettens kritik

Retten understreger, at arten, omfanget og fordelingen af fejl på tværs af budgettet ikke afviger væsentligt fra år til år. Der er med andre ord tale om tilbagevendende kritikpunkter.

Retten lægger stigende vægt på at belyse samspillet mellem substansfejlene - med direkte beløbsmæssige virkninger - og de formelle fejl uden nogen målelig effekt på betalingerne. Når der konstateres formelle fejl som f.eks. at regnskaber og andre registre ikke føres korrekt, at udbudsbestemmelser overtrædes eller at den foreskrevne kontrol ikke foretages, øger disse forhold risikoen for substansfejl, d.v.s. fejludbetalinger over fællesskabsbudgettet.⁹ I forlængelse heraf bemærkes, at Retten i sine seneste årsberetninger (særligt fra regnskabsår 2001) ikke længere anvender sondringen mellem formelle fejl og substansfejl systematisk i afrapporteringen af DAS-revisionens resultater, hvilket afspejler det tætte samspil mellem de to fejltyper i det praktiske revisionsarbejde.

Rettens kritiske bemærkninger om gennemførelsen af udgiftsbudgettet som helhed er i øvrigt mest omfattende i de første år, efter at revisionserklæringen blev indført (1994-1996). Herefter aftager den særskilte omtale af fejl på tværs af budgetområderne (1997-2000), for til sidst at forsvinde helt (2001-2002). Den tværgående omtale erstattes af en stedse mere fylldig behandling og omtale af problemerne på de enkelte budget- eller sektorområder i såvel bredden som dybden, der underbygges ved inddragelse af revisionsresultater fra Rettens særberetninger. Denne tendens er udtryk for, at Retten hen over årene - på dette som på andre felter - har ændret DAS-revisionens fokus og tilrettelæggelse og dermed også præsentationen af revisionsresultaterne.

Kritiske bemærkninger om den fælles landbrugspolitik

Revisionsretten fremkommer med i hovedsagen følgende kritiske bemærkninger om gennemførelsen af Fællesskabets betalinger til den fælles landbrugspolitik, hvis forvaltning er delt mellem Kommissionen og medlemsstaterne:

⁹ Se f.eks. punkt 8.29 i Revisionsretten - Årsberetning for regnskabsåret 1997. EF-Tidende C 349 af 17. november 1998.

Substansfejl

Fællesskabets betalinger på landbrugsområdet har typisk været behæftet med følgende substansfejl: De anmeldte støttebeløb har været beregnet på grundlag af for store arealer og for mange dyr; uoverensstemmelser på støttemodtagerniveau vedrørende anmeldelserne eller tilfælde, hvor der ikke er fundet tilstrækkeligt bevis for, at betingelserne for ydelse af støtte er opfyldt; samt en række systematiske fejl der kan henføres til de nationale udbetalende organer, herunder uberettiget tilbageholdelse af en del af fællesskabsstøttebeløbet.

Formelle fejl

Fællesskabets betalinger på landbrugsområdet har typisk været behæftet med følgende formelle fejl: De ansvarlige nationale myndigheder gennemførte ikke de i lovgivningen fastsatte kontrolforanstaltninger tilstrækkeligt effektivt, herunder den stedlige kontrol af arealstøttemodtagere; manglende overholdelse af frister for betaling til støttemodtagerne; Kommissionens månedlige betalingsordrer blev påtegnet efter udløbet af de gældende frister; samt svagheder ved gennemførelsen af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS), der omfatter ca. 65 % af landbrugsudgifterne.

Udviklingen i Rettens kritik

Retten konstaterer, at substansfejlenes omfang og art ikke afviger væsentligt fra år til år. Retten bemærker endvidere, at de fejl, som indvirker væsentligt på udgifterne til den fælles landbrugspolitik, er fejl i erklæringerne fra landbrugere og andre støttemodtagere. Det er ikke fejl begået af de udbetalende organer. Der er med andre ord - også på landbrugsområdet - tale om tilbagevendende kritikpunkter.

Hvad angår de formelle fejl vedrørende gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik i den undersøgte 9-årige periode, er det værd at notere sig, at Retten særligt fra regnskabsår 2000 har udvidet sin revision af forvaltnings- og kontrolsystemerne på dette område. Den styrkede revisionsindsats afspejler, at Retten lægger stigende vægt på de formelle fejls påvirkning af fejludbetalingernes karakter og risikoprofil. Det hedder herom i den første specifikke revisionserklæring (for regnskabsåret 2002) om betalingerne på landbrugsområdet:

”Der er igen fejl, som har indvirket væsentligt på de betalinger, der er foretaget over EUGFL, Garantisektionen. Der er mindre risiko for fejl i forbindelse med markafgrøder, end når der er tale om dyrepræmier, hvori mod de andre udgiftskategorier, som ikke er omfattet af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS), er forbundet med en større risiko, samtidig med at de kontrolleres mindre effektivt.”

Revisionserklæringen illustrerer det tidligere omtalte tætte samspil mellem substansfejlene - med direkte beløbsmæssige virkninger - og de formelle

fejl uden nogen målelig effekt på betalingerne. Derudover afspejler erklæringen, at den gennemførte DAS-revision i de senere år er blevet mere omfattende og differentieret.

Kritiske bemærkninger om strukturforanstaltningerne

Revisionsretten fremkommer med i hovedsagen følgende kritiske bemærkninger om gennemførelsen af Fællesskabets betalinger til strukturforanstaltningerne, hvis forvaltning er delt mellem Kommissionen og medlemsstaterne:

Substansfejl

Fællesskabets betalinger på strukturfondsområdet har typisk været behæftet med substansfejl angående opfyldelsen af kriterierne for aktionens eller de anmeldte udgifters støtteberettigelse. I den forbindelse peges på bl.a. følgende fejl: Afholdelse af udgifter, der ikke hørte under programmerne; udbetalinger til projekter, selvom disse ikke var gennemført; anmeldte udgifter svarede ikke til faktiske udgifter; indtægter eller finansieringskilder var ikke angivet; samt uberettiget medtagelse af generalomkostninger.

Formelle fejl

Fællesskabets betalinger på strukturfondsområdet har typisk været behæftet med følgende formelle fejl: Manglende regnskabsmæssige registreringer - særligt på støttemodtagerniveau - af fællesskabsfinansierede udgifter; ufuldstændige data om underliggende transaktioner; svagheder ved forvaltnings- og kontrolsystemerne såsom manglende særskilt regnskab, u hensigtsmæssigt konteringsystem og ringe koordination mellem de forskellige forvaltninger; samt forsinkelser i afslutningen af interventionerne under de enkelte programperioder.

Som følge af nogle af disse formelle fejl, kan der ikke sikres et tilstrækkeligt kontrolspor, d.v.s. regnskabsmæssig dokumentation for, at den foretagne bogføring og udførte registreringer er rigtige, herunder at registreringerne er foretaget i overensstemmelse med de faktiske begivenheder, og at de nødvendige kontroller er udført.

Udviklingen i Rettens kritik

Retten bemærker, at der til stadighed kan konstateres for mange usædvanlige forhold i anmeldelserne af de udgifter, der medfinansieres af Fællesskabet. Retten understreger samtidigt, at disse substansfejl ikke nødvendigvis indvirker på de beløb, der udbetales af Kommissionen. Risikoen for fejludbetalinger afhænger - også på strukturfondsområdet - af forvaltnings- og kontrolsystemernes gennemslagskraft.

På den anden side noterer Retten, at der på det seneste er sket mærkbare fremskridt, for så vidt angår Kommissionens interne overvågnings- og kontrolsystemer på strukturfondsområdet. Da der er tale om delt forvalt-

ning, findes de vigtigste systemer til overvågning og kontrol af gennemførelsen af fællesskabsbudgettet imidlertid i medlemsstaterne. Rettens revision har gennem årene vist, at disse systemer har mange svagheder, som bør afhjælpes.

Revisionsrettens aktuelle og overordnede syn på den finansielle forvaltning af strukturfondsområdet afspejles i den første specifikke revisionserklæring (for regnskabsåret 2002) om betalingerne på dette felt:

”For strukturfondene gælder det, at selv om kontrol- og overvågningssystemerne er blevet bedre, særlig i Kommissionen, forekommer der samme type fejl i medlemsstaterne som i de foregående år og i lige så stort omfang.”

Kritiske bemærkninger om de interne politikker

Revisionsretten fremkommer med i hovedsagen følgende kritiske bemærkninger om gennemførelsen af Fællesskabets betalinger til de interne politikker, hvis forvaltning varetages direkte af Kommissionen:

Substansfejl

Fællesskabets betalinger til de interne politikker har - navnlig på forskningsområdet - været behæftet med følgende substansfejl: For meget udbetalt støtte som følge af, at tilskudsmodtagerne havde anmeldt højere udgifter end de faktisk afholdte eller godkendte; samt fejl i forskudsbetalingerne og i de betalinger, der var afholdt i henhold til indgåede kontrakter, navnlig fordi modtagerne ikke havde opfyldt bestemmelserne i kontrakterne.

Formelle fejl

Kommissionens forvaltnings- og kontrolsystem for det femte rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling har været behæftet med bl.a. følgende fejl: Utilstrækkelig detaljeret vejledning om de administrative arbejds gange; manglende IT-support i forbindelse med styring af forslag, kontrakter og projekter; samt utilstrækkelig intern kontrol, der kun giver begrænset sikkerhed for korrekt og effektiv forvaltning af programmet.

Udviklingen i Rettens kritik

I de første år Retten afgav revisionserklæringer for Fællesskabets regnskaber blev resultaterne af DAS-revisionen af betalingerne på de interne politikkers område ikke offentliggjorte, hvilket hænger sammen med revisionens relativt begrænsede omfang på dette område (årene 1994-1996). Siden da har Retten udvidet sin revision af de interne politikker, der i stigende grad har koncentreret sig om Kommissionens administration af udvalgte programmer. Revisionsretten har været særlig kritisk over for gennemførelsen af det femte rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling, mens Kommissionens forvaltning og kontrol af programmet for

de transeuropæiske transportnet som helhed er blevet betragtet som pålidelig.

Revisionsrettens aktuelle og overordnede syn på den finansielle forvaltning af de interne politikker afspejles i den første specifikke revisionserklæring (for regnskabsåret 2002) om betalingerne på dette felt:

”På området interne politikker er transaktionerne fortsat behæftet med væsentlige fejl med hensyn til lovlighed og formel rigtighed. For så vidt angår rammeprogrammerne for forskning er der risiko for, at fejlene bliver ført videre, hvis de regler, der gælder for programmerne, ikke laves om.”

Kritiske bemærkninger om foranstaltningerne udadtil

Revisionsretten fremkommer med i hovedsagen følgende kritiske bemærkninger om gennemførelsen af Fællesskabets betalinger til foranstaltninger udadtil, hvis forvaltning varetages direkte af Kommissionen:

Substansfejl

Fællesskabets betalinger til foranstaltninger udadtil har været behæftet med følgende substansfejl: Kommissionen afholdt betalinger på et mangelfuldt retsgrundlag; der blev konstateret uregelmæssigheder hos de (lokale) organer, der gennemfører udviklingsbistandsprojekter, herunder at udgifterne ikke var støtteberettigede.

Formelle fejl

Fællesskabets betalinger til foranstaltninger udadtil har været behæftet med bl.a. følgende formelle fejl: Kommissionen havde ikke sikret sig, at kontraktbetingelserne var opfyldt, før der udbetaltes midler til central- og østeuropæiske lande; Kommissionen overholdt ikke udbudsprocedurerne, hvilket indebærer risiko for, at udgifterne blev for store eller afholdt på et uberettiget grundlag; Kommissionen bør forbedre overvågnings- og kontrolsystemerne, især ved at indføre systematisk revision samt udvikle eller opgradere brugen af praktiske IT-værktøjer.

Udviklingen i Rettens kritik

På linje med situationen på de interne politikkers område offentliggjorde Retten i de første år ikke resultaterne af DAS-revisionen af betalingerne til foranstaltningerne udadtil (årene 1994-1996). Siden da har Retten - også på dette område - udvidet sin revision, der i stigende grad har koncentreret sig om de overvågnings- og kontrolsystemer, der har til formål at sikre transaktionernes lovlighed og formelle rigtighed.

Endvidere har Revisionsretten siden 1999 ladet DAS-revisionen følge en cyklus, hvor der hvert år foretages en dybtgående revision af forskellige dele af dette budgetområde. Som et eksempel herpå kan nævnes revisio-

nen af det såkaldte Tacis-program i årsberetningen for 2000.¹⁰ Programmet havde til formål at fremme overgangen til velfungerende markedsøkonomi og styrkelse af demokratiet i bl.a. de tidligere kandidatlande i Østeuropa. Retten konkluderede, at Kommissionens kontrolsystem fungerede effektivt, og at såvel de kontrakter, Kommissionen havde indgået, som betalingerne i deres helhed var lovlige og formelt rigtige. Eksemplet er medtaget for at illustrere, at DAS-revisionens resultater også kan munde ud i en positiv konklusion vedrørende den finansielle forvaltning af det undersøgte område.¹¹

Revisionsrettens aktuelle og overordnede syn på den finansielle forvaltning af foranstaltningerne udadtil afspejles i den første specifikke revisionserklæring (for regnskabsåret 2002) om betalingerne på dette felt:

”For foranstaltninger udadtil gælder det, at de uregelmæssigheder, der tidligere er konstateret på lokalt niveau, fortsætter. Decentraliseringen af forvaltningen er endnu ikke afsluttet, og kontrol- og overvågningssystemerne giver derfor endnu ikke Kommissionen sikkerhed for, at de betalinger, der foretages af de organer, der gennemfører udviklingsprojekter, er lovlige og formelt rigtige.”

C. OPSUMMERING: REVISIONSRETTENS KRITIK AF FORVALTNINGEN AF FÆLLESSKABETS BETALINGER

Arten og omfanget af Rettens hovedkritikpunkter

Revisionsretten har i alle årene siden afgivelsen af en revisionserklæring blev anvendt første gang på Fællesskabets regnskaber for 1994 formuleret en erklæring med forbehold for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed for så vidt angår næsten alle Fællesskabets betalinger. Når Retten har måttet afgive en revisionserklæring med forbehold på dette område, skyldes dette en række - delvist tilbagevendende - kritikpunkter af såvel Kommissionens som medlemsstaternes finansielle forvaltning af Fællesskabets udgiftsbevillinger.

Revisionsrettens kritik af Kommissionens og medlemsstaternes forvaltning af betalingerne udspringer af manglende overholdelse af såvel givne bevillingsforudsætninger som princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning af fællesskabsmidlerne. Kritikken angår dels gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik og strukturforanstaltningerne, hvor den finansielle forvaltning er delt mellem Kommission og medlemsstater, og dels gennemførelsen af de interne politikker og foranstaltningerne udadtil, som Kommissionen administrerer direkte.

¹⁰ Se punkterne 5.24 - 5.44 i Revisionsretten - Årsberetning for regnskabsåret 2000. EF-Tidende C 359 af 15. december 2001.

¹¹ Da der netop er tale om en positiv revisionskonklusion, er eksemplet ikke medtaget i bilaget til redegørelsen for Rettens kritiske bemærkninger.

Retten kritiskpunkter er baseret på de under revisionen konstaterede fejl, der har indvirket væsentligt på gennemførelsen af betalingerne. Det drejer sig både om substansfejl, der direkte indvirker på beløbet for de transaktioner, der ligger til grund for udbetalingen af fællesskabsmidler, og formelle fejl, som kan øge risikoen for fejludbetalinger over fællesskabsbudgettet. Retten understreger, at konstaterede fejl ikke kan anvendes som indikator for omfanget af svig mod fællesskabsbudgettet. I de tilfælde, hvor der foretages fejludbetalinger, er der primært tale om, at den økonomiske forvaltning og kontrollen hermed ikke fungerer effektivt nok.

På den delte budgetforvaltnings område kan substansfejlene eller fejludbetalingerne overvejende henføres til medlemsstaterne og navnlig til de lokale organer, der forvalter transaktionerne, samt til støttemodtagerne. De formelle fejl vedrørende den delte forvaltning - herunder særligt manglende overholdelse af Fællesskabets bestemmelser og procedurer - vidner om systemsvagheder ved budgetgennemførelsen hos såvel Kommission som medlemsstater, og herunder en utilstrækkelig kontrolindsats.

Hvad angår den direkte budgetforvaltning peger Retten først og fremmest på formelle fejl i Kommissionens adfærd og herunder særligt utilstrækkeligt udviklede administrative arbejdsgange og rutiner samt svagheder ved overvågnings- og kontrolsystemerne.

Udviklingen i Rettens kritik

Siden afgivelsen af den første revisionserklæring for regnskabsåret 1994 er Revisionsrettens kritiske bemærkninger om Kommissionens og medlemsstaternes finansielle forvaltning af Fællesskabets betalinger blevet mere og mere omfattende, hvilket er en naturlig konsekvens af Rettens udvidelse og udvikling af den "DAS-revision", der ligger til grund for afgivelsen af revisionserklæringen.¹² Udviklingen i Rettens kritik siden revisionserklæringens indførelsen kendetegnes af bl.a. følgende forhold:

- Stigende afrapportering af revisionsresultaterne på alle udgiftsbudgetets områder baseret på tilvejebringelsen af mere omfattende revisionsbeviser i form af dybtgående revision af udvalgte programmer og tilskudsordninger.
- Stigende vægt på belysningen af samspillet mellem substansfejl med direkte beløbsmæssige virkninger og formelle fejl, der ikke umiddelbart har nogen målelig effekt på betalingerne, men øger risikoen for fejludbetalinger.
- Mere helhedsprægede vurderinger af Kommissionens, henholdsvis medlemsstaternes systemer til forvaltning, overvågning og kontrol af fællesskabsbetalinger på særligt udvalgte områder.

¹² Der kan i den forbindelse ligeledes henvises til Revisionsrettens "Note on the development of the DAS", dateret 11. oktober 2002.

Udviklingen i arten og omfanget af Rettens kritik af den finansielle forvaltning på fællesskabsniveau og nationalt niveau afspejler, at revisionserklæringen er blevet et stadig mere væsentligt element i Rettens årsberetning. Til yderligere illustration heraf bemærkes, at revisionserklæringen med underbyggende oplysninger i den seneste årsberetning om aktiviteterne i forbindelse med budgettet er rykket frem fra sidste til første kapitel i beretningen.

Afsluttende bemærkninger

Kortlægningen af Revisionsrettens kritik af de transaktioner, der ligger til grund for Fællesskabets betalinger, har vist, at en lang række af Rettens kritikpunkter er af tilbagevendende karakter. Det gælder særligt substansfejlene på den delte forvaltnings område, hvor Retten konstaterer, at fejl vedrørende de anmeldte udgifterS støtteberettigelse går igen fra år til år.

Revisionsrettens tilbagevendende kritik illustrerer svaghederne ved den finansielle forvaltning af EU's budget. Retten nærmer sig selv en forklaring herpå, når den lejlighedsvist understreger kompleksiteten i gennemførelsen af EU-budgettet.¹³ Som komplicerende hovedforhold nævner Retten, at den finansielle forvaltning er fordelt på mange forskelligartede og geografisk spredte organer, der rækker fra Kommissionens centrale forvaltning over national, regional og lokal forvaltning til det meget store antal lokale støttemodtagere (institutioner, enkeltpersoner m.m.) på de forskellige politikområder. Disse heterogene træk ved budgetgennemførelsen forstærkes af den store variation i medlemsstaternes administrations- og regnskabskulturer, traditioner og praksis.

Budgetgennemførelsesprocessens udstrakte opdeling i tid og rum gør det med andre ord vanskeligt for såvel de ansvarlige myndigheder som revisionsorganerne på fællesskabsniveau og nationalt niveau at overvåge og kontrollere om den finansielle forvaltning af EU's budget forløber tilfredsstillende.

¹³ Se særligt punkterne 9.44 - 9.47 i Revisionsretten - Årsberetning for regnskabsåret 2000. EF-Tidende C 359 af 15. december 2001.

BILAG

Sammenfatning af Revisionsrettens hovedkritikpunkter vedrørende gennemførelsen af Fællesskabets betalinger i regnskabsårene 1994-2002

Hovedkritikpunkter for regnskabsåret 1994

Ved revisionen af Fællesskabets betalinger i det pågældende år noterer Retten hovedsageligt følgende væsentlige fejl af betydning for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed:¹⁴

Substansfejl på tværs af budgetområder:

- Betalinger til ikke-støtteberettigede aktiviteter eller modtagere;
- betalinger på grundlag af ansøgninger, der var ansat for højt, indsendt for tidligt eller baseret på overslag frem for faktiske udgifter;
- differencer mellem udgiftsanmeldelser og regnskaber ført på stedet eller fysiske lagre;
- betalinger, som indebærer, at EF afholder mere end den fastsatte maksimale andel af de samlede omkostninger;
- refusion fra EF af moms, som medlemsstaterne refunderer modtagerne;
- forvaltende organer har regelstridigt indeholdt provisioner i midler til modtagerne.

De nævnte substansfejl kan overvejende henføres til de nationale myndigheder.

Formelle fejl på tværs af budgetområder:

- Manglende overholdelse af Fællesskabets bestemmelser og procedurer, såsom gennemførte betalinger uden finansinspektørens påtegning og af betalingsdatoer og delegationsbestemmelser.;
- manglende overholdelse af kontrakter eller EF-forordninger om f.eks. udbudsprocedurer;
- forskudsudbetalinger baseret på fejlbehæftede regnskaber eller forkerte forpligtelser;
- betalinger afholdt uden tilstrækkelig dokumentation;
- betalinger gået til det forkerte operationelle program;
- medlemsstater og/eller støttemodtagere fører ikke særskilte regnskaber som fastsat i forordningerne.

¹⁴ Revisionsretten - Særberetning til underbygning af revisionserklæringen om aktiviteterne i forbindelse med det almindelige budget for regnskabsåret 1994. EF-Tidende C 352 af 30. december 1995. Se særligt punkterne 3.144 - 3.151 samt bilag 4 og 6.

De nævnte formelle fejl kan henføres såvel til de nationale myndigheder som til Kommissionen.

Fejl på de enkelte budgetområder

De her beskrevne tværgående fejl i de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed underbygges af mere detaljerede kritikpunkter vedrørende såvel substansfejl som formelle fejl på de enkelte sektorområder.

Hovedkritikpunkter for regnskabsåret 1995

Ved revisionen af Fællesskabets betalinger i det pågældende år noterer Retten hovedsageligt følgende væsentlige fejl af betydning for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed:¹⁵

Substansfejl på tværs af budgetområder:

- Manglende berettigelse til fællesskabsfinansiering;
- fejlberegning af udbetalte støttebeløb;
- utilstrækkelig dokumentation for betalingerne.

De nævnte substansfejl kan overvejende henføres til medlemsstaterne og navnlig til de lokale organer, der forvalter transaktionerne, samt til støttemodtagerne.

Formelle fejl på tværs af budgetområder:

- Manglende overholdelse af betingelser, der skal opfyldes af støttemodtager eller organer, der medvirker ved gennemførelsen af aktionerne;
- Utilstrækkelige oplysninger og dokumentation om de finansierede aktioner;
- overtrædelse af budgetmyndighedens godkendelsesprocedurer;
- overtrædelse af reglerne om udbudsprocedurer.

De nævnte formelle fejl kan henføres såvel til de nationale myndigheder som til Kommissionen.

Substansfejl vedrørende den fælles landbrugspolitik:

- De nationale udbetalende organer medregnede beløb, der endnu ikke var udbetalt til støttemodtagerne, i udgiftsanmeldelserne.

Formelle fejl vedrørende den fælles landbrugspolitik:

- De ansvarlige nationale myndigheder havde ikke gennemført de i lovgivningen fastsatte kontrolforanstaltninger tilstrækkeligt effektivt.

¹⁵ Revisionsretten - Særberetning til underbygning af revisionserklæringen om aktiviteterne i forbindelse med det almindelige budget for regnskabsåret 1995. EF-Tidende C 395 af 31. december 1996. Se særligt punkterne 3.131 - 3.139, 4.4 - 4.7 og 4.18 - 4.20.

Substansfejl vedrørende strukturforanstaltninger:

- De nationale udgiftsanmeldelser lå uden for det støtteberettigede område eller dækkede udgifter, som ikke var afholdt, eller overskred størrelsen af de faktisk afholdte udgifter;

Formelle fejl vedrørende strukturforanstaltninger:

- Manglende særskilt registrering af udgifter afholdt med EF-midler i de nationale regnskabssystemer og i de endelige støttemodtageres regnskabssystemer.

Hovedkritikpunkter for regnskabsåret 1996

Ved revisionen af Fællesskabets betalinger i det pågældende år noterer Retten hovedsageligt følgende væsentlige fejl af betydning for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed:¹⁶

Substansfejl på tværs af budgetområder:

- Transaktionernes berettigelse til fællesskabsfinansiering;
- fejl vedrørende de faktiske forhold, der ligger til grund for udgifterne;
- fejl i beregningerne af anmeldte udgifter og/eller fællesskabsstøtten;
- manglende eller ufyldstgørende dokumentation.

De fleste substansfejl kan henføres til medlemsstaterne, og navnlig til støttemodtagerne.

Formelle fejl på tværs af budgetområder:

- Støttemodtagerne m.fl. har ikke opfyldt deres forpligtelser knyttet til gennemførelsen af fællesskabsaktionerne;
- de ansvarlige myndigheders kontrolindsats er utilstrækkelig.

De fleste formelle fejl kan henføres til medlemsstaterne, og navnlig til støttemodtagerne.

Substansfejl vedrørende den fælles landbrugspolitik:

- Differencer mellem faktiske og anmeldte mængdeangivelser;
- betalinger foretaget uden for støtteberettigelsesperioden;
- forordningernes bestemmelser om generel nedsættelse af støttesatserne blev ikke fulgt.

Formelle fejl vedrørende den fælles landbrugspolitik:

- Manglende overholdelse af frister for betaling til modtagerne;

¹⁶ Revisionsretten - Årsberetning for regnskabsåret 1996, Bind II, Revisionserklæringer. EF-Tidende C 348 af 18. november 1997. Se særligt punkterne 19.32, 19.36, 20.9 - 20.12 og 21.17 - 21.19.

- De nationale udbetalende organers forvaltnings- og kontrolprocedurer blev ikke gennemført godt nok, herunder især den stedlige kontrol af arealstøttemodtagere.

Substansfejl vedrørende strukturforanstaltninger:

- Kriterierne for støtteberettigelse angående aktionens eller de anmeldte udgifter art eller støtteberettigelsesperioden var ikke opfyldt;
- anmeldte udgifter var ikke betalt, da anmeldelsen blev indsendt.

Formelle fejl vedrørende strukturforanstaltninger:

- Manglende regnskabsmæssige registreringer af udgifter afholdt med EF-midler;
- der forelå ikke fuldstændige eller relevante data om underliggende transaktioner.

Hovedkritikpunkter for regnskabsåret 1997

Ved revisionen af Fællesskabets betalinger i det pågældende år noterer Retten hovedsageligt følgende væsentlige fejl af betydning for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed:¹⁷

Substansfejl på tværs af budgetområder:

Omfanget, arten og fordelingen af substansfejl er ikke væsentligt forskellig fra, hvad Retten konstaterede i de foregående år. De fleste fejl forekommer som i tidligere år på de vigtigste udgiftsområder, der hovedsageligt forvaltes af myndighederne i medlemsstaterne.

Formelle fejl på tværs af budgetområder:

Som i tidligere år er der konstateret mange formelle fejl på de fleste budgetområder. Der er tale om formelle brud på forordningerne, der angiver systemsvagheder ved forvaltningen hos såvel Kommissionen som medlemsstaterne.

Substansfejl vedrørende den fælles landbrugspolitik:

De fleste af fejlene skyldes, at der er anmeldt større arealer end de faktisk støtteberettigede, navnlig i forbindelse med kornstøtteordninger, og at der er anmeldt større arealer, end der faktisk er braklagt.

Formelle fejl vedrørende den fælles landbrugspolitik:

- Den foreskrevne fysiske og administrative kontrol var mangelfuld;
- dokumentationen i forbindelse med eksportrestitutioner var utilstrækkelig;

¹⁷ Revisionsretten - Årsberetning for regnskabsåret 1997. EF-Tidende C 349 af 17. november 1998. Se særligt punkterne 8.30 - 8.40, 8.45 - 8.50 og 8.75 - 8.83.

- tre medlemsstater har ikke oprettet fortegnelser over olivendyrkningsarealer.

Substansfejl vedrørende strukturforanstaltninger:

De fleste af fejlene vedrørte anmeldte udgifter, som ifølge deres art ikke er støtteberettigede.

Formelle fejl vedrørende strukturforanstaltninger:

Der konstateredes en række svagheder ved forvaltnings- og kontrolsystemerne, hvilket øger risikoen for fejl og vanskeliggør identifikationen af fejl. Det drejer sig hovedsageligt om følgende svagheder: Manglende særskilt regnskab, uhensigtsmæssigt konteringsystem og ringe koordination mellem de forskellige forvaltninger.

Substansfejl vedrørende interne politikker:

Vedrørende Kommissionens forvaltning af de interne politikker blev der på forskningsområdet udbetalt for meget i støtte som følge af, at tilskudsmodtagerne havde anmeldt højere udgifter end de faktisk afholdte eller godkendte.

Substansfejl vedrørende foranstaltninger udadtil:

Kommissionen afholdt betalinger på et mangelfuldt retsgrundlag.

Formelle fejl vedrørende foranstaltninger udadtil:

Kommissionen havde ikke sikret sig, at kontraktbetingelserne var opfyldt, før der udbetaltes midler til central- og østeuropæiske lande.

Hovedkritikpunkter for regnskabsåret 1998

Ved revisionen af Fællesskabets betalinger i det pågældende år noterer Retten hovedsageligt følgende væsentlige fejl af betydning for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed:¹⁸

Substansfejl på tværs af budgetområder:

Fejlernes omfang og art afviger ikke væsentligt fra, hvad Retten har konstateret i tidligere år. De fleste fejl forekom på de udgiftsområder, som primært forvaltes af myndighederne i medlemsstaterne og som tegner sig for mere end 80 % af det almindelige budget.

Formelle fejl på tværs af budgetområder:

Der blev konstateret formelle fejl på de fleste budgetområder. Fejlene er hovedsageligt opstået, fordi fællesskabsprogrammerne ikke administreres i

¹⁸ Revisionsretten - Årsberetning for regnskabsåret 1998. EF-Tidende C 349 af 3. december 1999. Se særligt punkterne 2.41 - 2.52, 3.24 - 3.32, 4.15 - 4.16, 5.56 - 5.62 og 8.25 - 8.35.

overensstemmelse med de kontrolsystemer, der er fastsat i Fællesskabets forordninger.

Substansfejl vedrørende den fælles landbrugspolitik:

- I de fleste tilfælde består fejlene i, at der er anmeldt lidt for store arealer eller lidt for mange dyr. Halvdelen af fejlene kan henføres til de endelige støttemodtagere;
- andre substansfejl på støttemodtagerniveau vedrører uoverensstemmelser i anmeldelserne eller tilfælde, hvor der ikke er fundet tilstrækkeligt bevis for, at betingelserne for ydelse af støtte er opfyldt;
- en række fejl kan endvidere henføres til de nationale udbetalende organer;
- endelig noteres en række systematiske fejl, der har generel effekt på en hel eller en del af en udgiftskategori (Italien, Frankrig og Grækenland).

Formelle fejl vedrørende den fælles landbrugspolitik:

- Halvdelen af Kommissionens månedlige betalingsordre var blevet påtegnet efter den fastsatte tidsfrist;
- på medlemsstatsniveau og lokalt forvaltningsniveau blev der konstateret fejl vedrørende bl.a. etablering af obligatoriske registre, kontrol af eksportrestitutioner og lagre samt brug af forældet dokumentation ved arealopmålinger.

Substansfejl vedrørende strukturforanstaltninger:

Retten mener, at der fortsat kan konstateres for mange usædvanlige forhold i anmeldelserne af de udgifter, der medfinansieres af Fællesskabet - også selvom disse substansfejl ikke nødvendigvis indvirker på de beløb, der udbetales af Kommissionen. Der peges på bl.a. følgende fejl:

- Afholdelse af udgifter, der ikke hørte under programmerne;
- udgiftsafholdelse til projekter, der ikke var gennemført;
- anmeldte udgifter svarede ikke til faktiske udgifter;
- indtægter eller finansieringskilder var ikke angivet;
- uberettiget medtagelse af generalomkostninger under visse socialfundsprojekter.

Formelle fejl vedrørende strukturforanstaltninger:

Der blev konstateret tilfælde, hvor der ikke var vedlagt fyldestgørende bilag vedrørende anmeldte beløb, hvor der ikke var foretaget det fornødne antal inspektioner, hvor udbudsprocedurene ikke havde været tilfredsstillende, og hvor der gik uforholdsmæssigt lang tid, før støtten blev udbetalt til modtagerne. Som følge af nogle af disse formelle fejl, kan der ikke sikres et tilstrækkeligt revisionsspor.

Substansfejl vedrørende interne politikker:

Retten konstaterede et væsentligt antal fejl i forbindelse med udgifterne til interne politikker, der tegner sig for ca. 5 % af budgettet. Disse fejl skyld-

tes ofte, at udgiftsopgørelserne for forskningsprojekter ikke var korrekte. Navnlig har mange af de involverede kontrahenter beregnet for høje faste omkostninger.

Formelle fejl vedrørende foranstaltninger udadtil:

Retten konstaterer, at Kommissionen ikke overholder udbudsprocedurerne. Mangler ved udbudsprocedurerne indebærer risiko for, at udgifterne bliver for store eller afholdt på et uberettiget grundlag.

Hovedkritikpunkter for regnskabsåret 1999

Ved revisionen af Fællesskabets betalinger i det pågældende år noterer Retten hovedsageligt følgende væsentlige fejl af betydning for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed:¹⁹

Substansfejl på tværs af budgetområder:

Retten konstaterede, at der fortsat var uacceptabelt mange substansfejl, der som i tidligere år hovedsageligt forekom på de tunge udgiftsområder, der forvaltes af myndighederne i medlemsstaterne.

Formelle fejl på tværs af budgetområder:

Der blev fortsat konstateret formelle fejl på de fleste budgetområder. De fleste af fejlene er opstået, fordi de kontrolsystemer, der er fastsat i forordningerne om forvaltning af fællesskabsprogrammerne, ikke anvendes korrekt.

Substansfejl vedrørende den fælles landbrugspolitik:

Som i tidligere år er der anmeldt støttebeløb beregnet ud fra for store arealer og for mange dyr. Derudover konstateres bl.a. følgende systematiske fejl:

- En række kooperativer tilbageholder uberettiget en bestemt del af fællesskabsstøttebeløbet til olivenolie-, tobaks- og bomuldsproducenterne (Grækenland);
- en række landbrugsproducenter blev på ny fritaget for at betale til lægsafgiften for overskridelse af mælkekvoter (Italien);
- nationale administrationsudgifter til udarbejdelse af kartografiske fortegnelser blev bogført under fællesskabsstøtten (Sverige).

Formelle fejl vedrørende den fælles landbrugspolitik:

- Kommissionens månedlige betalingsordrer var i 11 af årets 12 måneder blevet påtegnet efter udløbet af de gældende frister, jf. også resultaterne af sidste års undersøgelse af dette område.

¹⁹ Revisionsretten - Årsberetning for regnskabsåret 1999. EF-Tidende C 342 af 1. december 2000. Se særligt punkterne 2.26 - 2.35, 3.42 - 3.54, 4.16 - 4.18, 5.25 - 5.26, 8.21 - 8.24 og 8.27 - 8.30.

- på medlemsstatsniveau er årsagen til de konstaterede formelle fejl i de fleste tilfælde mangler ved gennemførelsen af de foreskrevne kontroller.

Substansfejl vedrørende strukturforanstaltninger:

Retten mener, at der stadig konstateres for mange usædvanlige forhold i anmeldelserne af de udgifter, der medfinansieres af Fællesskabet. De vigtigste fejl er de samme som dem, der blev konstateret i de foregående regnskabsår. Derudover bemærkes bl.a., at de nationale myndigheder i mange tilfælde har fortolket faktabladet om moms for programmeringsperioden 1994-1999 forkert.

Formelle fejl vedrørende strukturforanstaltninger:

Der blev konstateret tilfælde, hvor de endelige støttemodtagere anmeldte faste beløb, som ikke var berettigede, eller anmeldte beløb, der ikke var tilstrækkeligt begrundede eller dokumenterede. En udvidet revision af enkeltområder viste bl.a. følgende:

- Et større investeringsprojekt under Samhørighedsfonden blev ikke styret og overvåget godt nok;
- et projekt under mål 2-programmet fra perioden 1989-1991, som blev afsluttet i 1999, lod sig vanskeligt revidere grundet manglende bilagsmateriale;
- Kommissionen burde have frigjort en række udestående forpligtelser inden udgangen af regnskabsåret 1999.

Substansfejl vedrørende interne politikker:

På området interne politikker - navnlig forskningsområdet - konstateredes atter fejl i forskudsbetalingerne og i de betalinger, der var afholdt i henhold til kontrakterne.

Formelle fejl vedrørende foranstaltninger udadtil:

Retten revision af dette område omfattede et antal revisionsbesøg hos støttemodtagere. Retten konstaterer, at Kommissionen bør forbedre overvågnings- og kontrolsystemerne, især ved at indføre systematisk revision.

Hovedkritikpunkter for regnskabsåret 2000

Ved revisionen af Fællesskabets betalinger i det pågældende år noterer Retten hovedsageligt følgende væsentlige fejl af betydning for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed:²⁰

²⁰ Revisionsretten - Årsberetning for regnskabsåret 2000. EF-Tidende C 359 af 15. december 2001. Se særligt punkterne 2.31 - 2.52, 3.31 - 3.43, 3.74 - 3.76, 4.11 - 4.36, 5.24 - 5.43, 9.52 - 9.68 og 9.73 - 9.76.

Fejl på tværs af budgetområder:

De undersøgte kontrol- og forvaltningssystemer er mangelfulde. Rettens revision af betalingstransaktionerne viser, at kontrolordningerne ikke hindrer, at fællesskabsmidlerne i alt for mange tilfælde anvendes regelstridigt.

Substansfejl vedrørende den fælles landbrugspolitik:

Fejlens omfang og art afviger ikke væsentligt fra, hvad Retten har konstateret i tidligere år. Nogle af fejlene viste sig ved nærmere undersøgelse atter at være systematiske. Disse fejl gik først og fremmest ud på, at nationale myndigheder uberettiget havde trukket beløb fra den overførte støtte.

Formelle fejl vedrørende den fælles landbrugspolitik:

Retten konstaterer svagheder ved gennemførelsen af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS), der omfatter ca. 65 % af landbrugsudgifterne. Systemet, der blev indført efter reformen af den fælles landbrugspolitik i 1992, stiller en lang række krav til arten, omfanget og hyppigheden af medlemsstaternes systematiske kontroller af landbrugsstøtten. Baseret på Rettens besøg i seks medlemsstater konstateres bl.a. følgende svagheder og mangler ved gennemførelsen af IKSF på nationalt niveau:

- Manglende eller forældede oplysninger, der er nødvendige for, at den administrative kontrol kan gennemføres;
- svagheder ved selve gennemførelsen af den administrative kontrol som f.eks. utilstrækkelig afstemning af støtteansøgningerne med matrikeldata, lagerdata m.m.
- svagheder ved gennemførelsen af den stedlige kontrol, herunder for få kontrolbesøg.

Retten konkluderer, at IKSF ikke fungerer på en sådan måde, at det giver tilstrækkelig sikkerhed for lovligheden og den formelle rigtighed af de transaktioner, der ligger til grund for betalingerne vedrørende den fælles landbrugspolitik.

Substansfejl vedrørende strukturforanstaltninger:

Antallet af fejl konstateret i de anmeldelser, som har givet anledning til udbetalinger, har ikke ændret sig væsentligt i forhold til de foregående regnskabsår, ligesom fejlene gennemgående er af samme karakter som tidligere. Der er derfor fortsat en reel risiko for, at de mange usædvanlige forhold ved udgiftsanmeldelserne indvirker på fællesskabsbudgettet, enten ved at der for tidligt udbetales for store acountobeløb, eller ved at der udbetales for store restbeløb.

Formelle fejl vedrørende strukturforanstaltninger:

De generelle bestemmelser vedrørende kontrollen af strukturfondsaktionerne sikrer ikke, at der foretages fuldstændig, konsekvent og effektiv kontrol.

Kommissionen bør nedskrive udestående forpligtelser for dels at sikre, at forpligtelserne svarer til de faktiske behov, og dels at undgå, at forpligtelserne ubegrundet bliver ved med at figurere i regnskaberne.

Fejl vedrørende interne politikker:

På budgetområdet interne politikker omfattede Rettens revision hovedsageligt Det Europæiske Fællesskabs femte rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling (FTU). Retten konstaterer bl.a. følgende problemer i forbindelse med Kommissionens gennemførelse af rammeprogrammet:

- Manglende detaljeret vejledning for administrative arbejdsgange i de involverede generaldirektorater og kriterier for udvælgelsen og evalueringen af FTU-aktioner;
- utilstrækkelig IT-support i forbindelse med styring af forslag, kontrakter og projekter;
- utilstrækkelig intern kontrol, der kun giver begrænset sikkerhed for korrekt og effektiv forvaltning af programmet.

De påviste svagheder bekræftes af resultaterne af Rettens revision af de underliggende transaktioner.

Hovedkritikpunkter for regnskabsåret 2001

Ved revisionen af Fællesskabets betalinger i det pågældende år noterer Retten hovedsageligt følgende væsentlige fejl af betydning for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed:²¹

Fejl vedrørende den fælles landbrugspolitik:

Retten konstaterer, at de fejl, som indvirkede væsentligt på udgifterne til den fælles landbrugspolitik, var fejl i erklæringerne fra landbrugere og andre støttemodtagere. Det var ikke fejl begået af de udbetalende organer. Det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS) afslører mange af disse fejl, men forekomsten af fejl er stadig høj. Dertil kommer, at IFKS-kontrollerne fortsat bør forbedres og udbygges hos såvel Kommission som medlemsstater.

Den såkaldte CATS-databases pålidelighed og anvendelighed bør forbedres. I databasen er registeret samtlige oplysninger om betalinger afholdt til den fælles landbrugspolitik i medlemsstaterne i det foregående regnskabsår. Rettens tests af databasen viste, at oplysningerne på en lang række punkter var utilstrækkelige.

Fejl vedrørende strukturforanstaltninger:

De forvaltnings- og kontrolsystemer, der blev anvendt i forbindelse med afslutningen af interventionerne for programperioderne før 1994 var ikke effektive og gav dermed ikke sikkerhed for, at de anmeldte udgifter var

²¹ Revisionsretten - Årsberetning for regnskabsåret 2001. EF-Tidende C 295 af 28. november 2002. Se særligt punkterne 2.9 - 2.47, 3.46 - 3.82, 4.10 - 4.51, 5.14 - 5.52 og 9.38 - 9.46.

lovlige og formelt rigtige. Det gjaldt både Kommissionens og medlemsstaternes systemer.

Der er fortsat fejl i de mellemliggende betalinger for interventionerne i programperioden 1994-1999. Fejlene er af samme art som dem, der tidligere er konstateret. Den kontrol, som medlemsstaterne skal foretage inden afslutningen af hver enkelt interventionsform, giver endnu ikke sikkerhed for, at de endelige udgiftsanmeldelser har været underkastet en tilstrækkelig streng og pålidelig efterprøvelse.

Forvaltnings- og kontrolbestemmelserne for programperioden 2000-2006 er blevet styrket. Anvendelsen af disse bestemmelser er dog forsinket, idet opbygningen af de nødvendige organer og strukturer samt tilførelsen af tilstrækkelige ressourcer hertil endnu ikke er fuldt ud på plads ved udgangen af 2001. Rettens revision af de mellemliggende betalinger har vist, at der i en række anmeldelser var medtaget ikke-støtteberettigede udgifter.

Fejl vedrørende interne politikker

På budgetområdet interne politikker omfattede Rettens revision dels en analyse af det system, der anvendes i forbindelse med programmet for de transeuropæiske transportnet (TEN-T), og dels en fortsat analyse af det system, der anvendes i forbindelse med det femte rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling.

På trods af en række svagheder ved forvaltnings- og kontrolsystemet for TEN-T-programmet konkluderer Retten, at systemet som helhed er pålideligt, og at der er sikkerhed for, at transaktionerne - med enkelte undtagelser - er lovlige og formelt rigtige.

Vedrørende det femte rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling finder Retten, at der i et væsentligt antal sager var udbetalt for store beløb, navnlig fordi modtagerne ikke havde opfyldt bestemmelserne i kontrakterne. Revisionsresultatet viser - sammenholdt med analysen af Kommissionens forvaltnings- og kontrolsystem - at der er grund til at nære alvorlig tvivl om sikkerheden for, at transaktionerne på modtagerens niveau er lovlige og formelt rigtige.

Fejl vedrørende foranstaltninger udadtil:

På området foranstaltninger udadtil har Retten gennemgået Kommissionens (reform af de) interne kontrolsystemer og det arbejde, Kommissionens interne revisionstjeneste (IAS) har udført. Endvidere har Retten foretaget en dybtgående revision på området humanitær bistand og fødevarerhjælp.

Retten bemærker, at selvom Kommissionens reform af de interne kontrolsystemer på området foranstaltninger udadtil er kommet godt fra start, udestår der en række problemer, herunder særligt udvikling eller opgradering af praktiske IT-værktøjer.

På området humanitær bistand og fødevarerhjælp konkluderer Retten, at de betalinger, der er afholdt på Kommissionens niveau, er lovlige og formelt rigtige, men at der var uregelmæssigheder på lokalt niveau, fordi de kontrolprocedurer, Kommissionens partnere fulgte, var mangelfulde.

Hovedkritikpunkter for regnskabsåret 2002

For første gang indeholder revisionserklæringen om de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed en uddybet begrundelse for, hvorfor Revisionsretten fortsat har set sig nødsaget til at afgive en negativ revisionserklæring om gennemførelsen af Fællesskabets betalinger på budgettets fire hovedområder.²²

Ved revisionen af Fællesskabets betalinger i det pågældende år noterer Retten derudover hovedsageligt de i det følgende angivne væsentlige fejl af betydning for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.²³

Fejl vedrørende den fælles landbrugspolitik:

Om betalingerne på dette område hedder det i revisionserklæringen:

”Der er igen fejl, som har indvirket væsentligt på de betalinger, der er foretaget over EUGFL, Garantisektionen. Der er mindre risiko for fejl i forbindelse med markafgrøder, end når der er tale om dyrepræmier, hvori- mod de andre udgiftskategorier, som ikke er omfattet af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS), er forbundet med en større risiko, samtidig med at de kontrolleres mindre effektivt.”

Retten bemærker derudover:

De nationale attesterende organers revisioner ikke giver sikkerhed for, at de oplysninger, som støttemodtagere under landbrugsordningerne indsender til de udbetalende organer, er korrekte. Retten kan derfor kun i begrænset omfang forlade sig på de attesterende organers revision.

Generaldirektøren for Landbrugs aktivitetsrapport og erklæring om pålideligheden af den finansielle forvaltning er behæftet med en række mangler, hvilket indebærer, at generaldirektørens erklæring ikke kan indgå som grundlag for Rettens egen revisionserklæring.

I de medlemsstater, hvor Det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS) er indført tilfredsstillende, er udgifterne til markafgrøder i den laveste risikokategori og dækket af det mest effektive kontrolsystem, mens andre udgiftskategorier er behæftet med højere risikograder og omfattet af mindre effektive kontrolsystemer.

Fejl vedrørende strukturforanstaltninger:

Om betalingerne på område hedder det i revisionserklæringen:

”For strukturfondene gælder det, at selv om kontrol- og overvågningssystemerne er blevet bedre, særlig i Kommissionen, forekommer der samme type fejl i medlemsstaterne som i de foregående år og i lige så stort omfang.”

²² Revisionsretten - Årsberetning for regnskabsåret 2002. EF-Tidende C 286 af 28. november 2003. Se punkt V i revisionserklæringen (side 13).

²³ Revisionsretten - Årsberetning for regnskabsåret 2002. EF-Tidende C 286 af 28. november 2003. Se særligt punkterne 1.41 - 1.58, 4.5 - 4.52, 5.4 - 5.54, 6.3 - 6.60 og 7.2 - 7.45.

Retten bemærker derudover:

Der er sket mærkbare fremskridt, for så vidt angår Kommissionens interne overvågnings- og kontrolsystemer på strukturfondsområdet. Der er dog fortsat svagheder ved implementeringen af de interne kontrolstandarder samt i forbindelse med anvendelsen af procedurerne for tilbagebetaling af uudnyttede forskud.

Da der er tale om delt forvaltning, findes de vigtigste systemer til overvågning og kontrol af gennemførelsen af fællesskabsbudgettet i medlemsstaterne. Rettens revision viste igen, at disse systemer har mange svagheder, som omgående bør afhjælpes. Af konstaterede svagheder kan nævnes: Ufuldstændige revisionsspor, manglende procedurehåndbøger samt uklar intern funktionsadskillelse mellem attestations- og godkendelsesberettigede hos forvaltnings- og betalingsmyndigheden.

Der er kun sket beskedne fremskridt med hensyn til at få interventionerne afsluttet. Det gælder både dem fra perioderne før 1994 og dem fra programmeringsperioden 1994-1999.

Udbetalingerne under de fire strukturfonde og Samhørighedsfonden er fortsat behæftet med for mange fejl, der for de flestes vedkommende forekommer i forvaltningen i medlemsstaterne og på de endelige støttemodtagers niveau.

Fejl vedrørende interne politikker

Om betalingerne på dette område hedder det i revisionserklæringen:

"På området interne politikker er transaktionerne fortsat behæftet med væsentlige fejl med hensyn til lovlighed og formel rigtighed. For så vidt angår rammeprogrammerne for forskning er der risiko for, at fejlene bliver ført videre, hvis de regler, der gælder for programmerne, ikke laves om."

Retten bemærker derudover:

Gennemførelsen af nogle af de interne kontrolstandarder i de generaldirektorater, som administrerer foranstaltningerne vedrørende de interne politikker, er forsinket.

Kommissionens egen revision af forskningsområdet viste en høj fejlfrekvens på det endelige støttemodtagerniveau, hvilket bekræfter Rettens revision i de seneste år. Kommissionen følger ikke tilstrækkeligt op på revisionsresultaterne, ligesom Kommissionen bør tilbagesøge uretmæssigt udbetalte beløb så hurtigt som muligt.

Rettens fortsatte revision af programmet for de transeuropæiske transportnet (TEN-T) viser, at standardteksten til Kommissionens beslutninger om at yde støtte ikke er præcis nok, ligesom retsgrundlaget og kontrolrammen for TEN-T-programmet bør styrkes yderligere.

Fejl vedrørende foranstaltninger udadtil:

Om betalingerne på dette område hedder det i revisionserklæringen:

"For foranstaltninger udadtil gælder det, at de uregelmæssigheder, der tidligere er konstateret på lokalt niveau, fortsætter. Decentraliseringen af for-

valtningen er endnu ikke afsluttet, og kontrol- og overvågningssystemerne giver derfor endnu ikke Kommissionen sikkerhed for, at de betalinger, der foretages af de organer, der gennemfører udviklingsprojekter, er lovlige og formelt rigtige.”

Retten bemærker derudover:

Der blev konstateret temmelig mange uregelmæssigheder hos de organer, der gennemfører udviklingsbistandsprojekter. I de fleste tilfælde er der tale om, at kontraktbestemmelserne og særlig udbudsprocedurerne ikke er overholdt, at dokumentationen ikke er fyldestgørende eller at udgifterne ikke er støtteberettigede.

Kommissionen og herunder de delegationer, som Retten besøgte, har ingen overordnet og fælles politik for udvælgelsen og anvendelsen af uafhængige eksterne revisorer. De regler, der findes i finansieringsaftalerne til projekterne, er for vagt formuleret.

Samarbejdskontoret EuropeAid har endnu ikke indført en afbalanceret kombination af forskellige typer af undersøgelser og kontroller samt en dermed forbunden revisionsstrategi, der kan sikre en ordentlig finansiel kontrol af transaktioner på de gennemførende organisationers niveau.