



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 17.7.2002
KOM(2002) 423 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

Medlemsstaternes svar på Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 2000

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Almindelig gennemgang.....	5
2.1.	Medlemsstaterne deler - til trods for mindre forskelle i deres opfattelse - i det store og hele Rettens synspunkter	5
2.2.	Et begrænset antal reformer og ingen grundlæggende anfægtelse af Revisionsrettens bemærkninger.....	6
3.	Analyse efter områder	8
3.1.	Egne indtægter	8
3.2.	Den fælles landbrugspolitik	9
3.3.	Strukturforanstaltninger.....	13
3.4.	Andre kapitler.....	15
4.	Konklusion.....	16

1. INDLEDNING

1. I henhold til traktatens artikel 276, stk. 3, og finansforordningens artikel 89, stk. 8, har Kommissionens opfølgingsberetning til formål at gøre rede for de foranstaltninger, den har truffet for at efterkomme bemærkningerne i afgørelserne om decharge og andre bemærkninger fra Europa-Parlamentet i forbindelse med afholdelsen af udgifterne samt de bemærkninger, der ledsager de henstillinger om decharge, som Rådet vedtager.

Siden Det Europæiske Råds møde i Dublin i 1996 og som led i dets konklusioner om en sund og effektiv finansforvaltning har Kommissionen anmodet medlemsstaterne om at svare på Revisionsrettens bemærkninger i dens årsberetning og dens særberetninger samt meddele hvilke korrigerende foranstaltninger, de måtte have gennemført. Disse foranstaltninger supplerer Kommissionens.

2. Revisionsretten forelagde Europa-Parlamentet sin årsberetning for 2000 den 13. november 2001. Samme dag forelagde den sin beretning for Rådets Budgetudvalg og fulgte dermed en aftale, der var indgået på mødet i finansministrenes gruppe af højtstående repræsentanter den 8. juni 2001. Der var nemlig på det pågældende tidspunkt opnået enighed om, at en tidligere forelæggelse af Revisionsrettens bemærkninger ville give medlemsstaterne en længere frist til at indsende deres svar på denne beretning. Det er grunden til, at Kommissionen den 13. november 2001 sendte alle de faste repræsentanter et brev med anmodning om at meddele den disse svar før udgangen af december 2001.
3. For at forsøge at skabe en sammenhængende og harmoniseret ramme for de nationale bidrag var Kommissionens anmodning ledsaget af et spørgeskema, der var udarbejdet i snævert samarbejde med Revisionsretten. Det indeholdt dels generelle spørgsmål, der bl.a. vedrørte områder med delt forvaltning, en samling af hver medlemsstats direkte bemærkninger i årsberetningen og endelig en sammenfattende oversigt over fejl i revisionserklæringen for hver medlemsstat. Denne generelle ramme, der er indført af Kommissionen og Revisionsretten, har et dobbelt formål:
 - For det første skulle den give medlemsstaterne mulighed for at ytre sig om Revisionsrettens vigtigste bemærkninger. Bortset fra de oplysninger, der gives i forbindelse med revisionerne (svar på revisionskrivelser), medvirker medlemsstaterne nemlig kun lidt ved udarbejdelsen af årsberetningen, selv om de er en af de vigtigste forvaltere af Fællesskabernes midler. Medlemsstaterne er således blevet opfordret til at fremkomme med deres svar på de punkter i årsberetningen, der vedrører dem direkte (direkte bemærkninger, revisionserklæringsfejl), men også til at udtale sig om Revisionsrettens mere generelle bemærkninger med hensyn til de områder, der er omfattet af delt forvaltning.
 - For det andet kunne medlemsstaterne med deres svar supplere eller kommentere Kommissionens svar på Revisionsrettens bemærkninger. Deres svar skulle give yderligere oplysninger om de tilfælde, der direkte er omfattet af forvaltningen på nationalt plan. De er også en anledning til at tilslutte sig eller eventuelt være uenig i Revisionsrettens henstillinger.

4. Denne beretning er således udarbejdet på grundlag af medlemsstaternes bidrag. Det skal understreges, at disse til trods for, at der fastsættes en generel ramme, stadig er meget forskellige både med hensyn til form og indhold. Men hovedpunkterne i medlemsstaternes svar vil fremgå af den almindelige gennemgang (II). I øvrigt viser en nøjere gennemgang af disse svar efter udgiftsområder i de finansielle overslag (III), at medlemsstaterne specielt har interesseret sig for bestemte aktivitetsområder.

2. ALMINDELIG GENNEMGANG

Selv om medlemsstaternes bidrag især omhandler de dele af årsberetningen, der specielt vedrører dem, tegner der sig to hovedtendenser: for det første har medlemsstaterne en nuanceret opfattelse af Revisionsrettens bemærkninger og konklusioner, og for det andet er de foreslåede eller vedtagne korrigerende foranstaltninger begrænset til en bedre gennemførelse af de eksisterende forvaltnings- og kontrolordninger.

2.1. Medlemsstaterne deler - til trods for mindre forskelle i deres opfattelse - i det store og hele Rettens synspunkter

Der blev afgivet to typer svar, nemlig for det første med hensyn til generelle spørgsmål, og for det andet med hensyn til bemærkninger møntet på bestemte medlemsstater:

- Medlemsstaterne er generelt ikke uenige i revisionserklæringen og Revisionsrettens samlede vurdering, som går ud på, at der fortsat er store svagheder, og at det fortsat er nødvendigt med en indsats også på nationalt plan. Denne accept af Revisionsrettens konklusioner gælder både den kvantitative del af revisionserklæringen (fejlprocent) og resultatet af systemrevisionen. Selv om de vigtigste systemer, der blev kontrolleret af Retten (det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem på landbrugsområdet og forordning nr. 2064/97 på strukturfondsområdet) betragtes som værende globalt tilfredsstillende, erkender medlemsstaterne, at gennemførelsen af disse juridiske rammer kunne forbedres.
- Men når Rettens bemærkninger direkte vedrører deres forvaltning, er mange medlemsstater uenige i Revisionsrettens resultater eller konklusioner. Denne uenighed er specielt udtalt med hensyn til fejl. Selv om det ikke er alle fejl, der er blevet kommenteret, viser de modtagne bidrag et stort antal indsigelser. Alt i alt har medlemsstaterne fået meddelelse om 109 fejl og kommenteret 70 % af tilfældene. I disse svar anfægter medlemsstaterne en tredjedel af fejlene på landbrugsområdet og en fjerdedel på strukturfondsområdet, hvilket betyder, at en fjerdedel af alle fejl vedrørende medlemsstaterne, som Retten har påpeget, anfægtes. Alt efter svarene er medlemsstaterne uenige med hensyn til substansen eller med hensyn til Revisionsrettens fortolkning af de lovgivningsmæssige rammer. Denne anfægtelse af Revisionsrettens bemærkninger er til en vis grad i modstrid med den globale accept af revisionserklæringen og kritikken af det forhold, at fejlprocenten fortsat er høj. Endvidere er visse medlemsstater af den opfattelse, at Revisionsrettens metode i forbindelse med udarbejdelsen af revisionserklæringen er usikker i to henseender: de er implicit af den opfattelse, at Retten ikke tager tilstrækkeligt hensyn til deres svar eller bemærkninger. Dette skyldes det forhold, at der ikke er nogen kontradiktorisk fase, fordi der kun er begrænset tid til rådighed. Det er endnu vigtigere, at visse medlemsstater mener, at Retten drager sine generelle konklusioner på baggrund af mindre transaktioner, i forbindelse med hvilke fejlene undertiden er meget begrænsede.

2.2. Et begrænset antal reformer og ingen grundlæggende anfægtelse af Revisionsrettens bemærkninger

I forbindelse med den del af Fællesskabernes budget, der er omfattet af delt forvaltning, må de problemer, Revisionsretten har påpeget, i stort omfang løses på nationalt plan. Det er grunden til, at medlemsstaterne er blevet opfordret til at gøre rede for, hvilke korrigerende foranstaltninger de har gennemført eller påtænker at gennemføre, hvad enten de er punktuelle eller snarere vedrører forvaltnings- og kontrolsystemer. I øvrigt har flere medlemsstater ønsket at foretage mere vidtgående overvejelser og fremsat forslag til reformer, de mener bør gennemføres på fællesskabsplan.

2.2.1. Reforme og korrigerende foranstaltninger på nationalt plan

Det skal indledningsvis nævnes, at de eksisterende uoverensstemmelser mellem medlemsstaterne og Revisionsretten forklarer, at ikke alle de påpegede problemer følges op.

Når medlemsstaterne accepterer Revisionsrettens kritik, træffes der hovedsagelig tre typer foranstaltninger, nemlig:

- En ajourføring af forvaltnings- og kontrolsystemer i de tilfælde, hvor sådanne ikke fandtes, var ufuldstændige eller havde mangler. På landbrugsområdet fortsættes gennemførelsen af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, f.eks. med indførelse eller forbedring af de nødvendige instrumenter for systemets gennemførelse (database såsom registeret over olivendyrkningsarealer i Grækenland, en styrkelse af kontrollen på stedet i Nederlandene, en forbedring af registret over kvægbestanden i Irland osv.). Endvidere har flere medlemsstater, der regelmæssigt havde problemer med tillægsafgiften på mælk, truffet foranstaltninger som svar på Revisionsrettens kritik (Grækenland, Italien).
- En klargøring for at opnå en bedre gennemførelse af de eksisterende procedurer. Mange medlemsstater har udarbejdet vejledninger og fortolkninger samt indført uddannelse for at sikre en ensartet og effektiv gennemførelse af fællesskabsbestemmelserne. Dette arbejde ledsages regelmæssigt af en klargøring af kompetencefordelingen hos de nationale myndigheder og en gennemgang af de interne procedurer for at gøre dem mere effektive. Der er således f.eks. blevet truffet foranstaltninger i forbindelse med den kontrol, der skal gennemføres på strukturfondsområdet (gennemførelse af forordning nr. 2064/97 i Frankrig, Sverige og Nederlandene) og opkrævningen af antidumpingtold (Portugal, Det Forenede Kongerige, Sverige).
- I nogle tilfælde har medlemsstaterne foretaget en mere omfattende revision af deres interne lovgivning. I Grækenland og Sverige er den nationale lovgivning, der førte til fradrag på direkte landbrugsstøtte, således blevet afskaffet som svar på Revisionsrettens regelmæssigt tilbagevendende bemærkninger.
- Blandt de foranstaltninger, medlemsstaterne påtænker at træffe eller allerede har truffet, skal nævnes et særligt initiativ i Nederlandene, hvor man er ved at gennemgå et lovforslag, der har til formål at klargøre og organisere ansvarsfordelingen mellem centralforvaltningen og de organer, der forvalter EU-bevillinger. Dette lovforslag bygger på tre bestemmelser, nemlig for det første

centralforvaltningens generelle informationsret med hensyn til de forvaltede midler, dens ret til at give instrukser til offentlige forvaltningsorganer, og dens ret til at træffe korrigerende foranstaltninger, når staten kan holdes ansvarlig for forvaltningen af disse offentlige organer.

2.2.2. *Planlagte punktuelle reformer på fællesskabsplan*

Ifølge medlemsstaternes svar er fællesskabsbestemmelserne alt i alt tilfredsstillende og giver rammer, der generelt må anses for at være tilstrækkelige. Visse medlemsstater ønsker imidlertid, at der foretages nogle bestemte reformer, især når det allerede er planen at revidere de eksisterende bestemmelser. På landbrugsområdet er dette blandt andet tilfældet i forbindelse med de fælles markedsordninger for frugt og grønsager (Frankrig og Portugal) samt fåre- og gedekød (Det Forenede Kongerige). Med hensyn til personaleudgifter har en række medlemsstater indtaget holdninger, som de ønsker, at der tages hensyn til såsom aflønning efter fortjeneste (Frankrig), en fornyet stillingtagen til princippet om livslang ansættelse (Sverige) eller ansættelsesprocedurer (Tyskland). Sådanne anmodninger fremsættes dog generelt af et begrænset antal medlemsstater, og der synes ikke at være flertal for nogen bestemt specifik foranstaltning.

Endelig har en række medlemsstater oplyst, at de med særlig opmærksomhed følger Kommissionens reformproces, specielt revisionen af finansforordningen. Selv om der ikke i de nationale bidrag tages direkte stilling til Kommissionens forslag, forventes der en væsentlig forbedring af situationen og en løsning af problemerne i forbindelse med flere af de svage punkter, Revisionsretten har påpeget.

2.2.3. *En styrkelse af Kommissionens koordinerende rolle på de områder, der er omfattet af delt forvaltning*

Et flertal af medlemsstaterne er af den opfattelse, at en væsentlig del af de vanskeligheder og fejl, der er blevet påpeget i den nationale forvaltning, skyldes de komplekse fællesskabsbestemmelser. Denne kompleksitet, hvortil visse medlemsstater tilføjer manglende stabilitet, anføres som årsag til disse fejlagtige fortolkninger og dermed ulovlig praksis. Det er grunden til, at de fleste medlemsstater insisterer på to supplerende foranstaltninger, nemlig

- for det første en forenkling og en klargøring af fællesskabsbestemmelserne, som skal lette arbejdet for forvaltningsorganerne og de endelige støttemodtagere. Ud fra dette synspunkt betragtes den nylige reform af bestemmelserne om det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem om ikke som et godt eksempel, så i det mindste som et væsentligt skridt i den rigtige retning. Det er tankevækkende, at de tekster, der oftest henvises til, er dem, hvis gennemførelse kritiseres mest af Revisionsretten, og som medlemsstaternes svar på Revisionsrettens årsberetning hovedsagelig beskæftiger sig med (antidumpingtold, det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem, normer og kontrolmetoder i henhold til forordning nr. 2064/97).
- for det andet forventer flere medlemsstater - parallelt med dette krav om forenkling - hjælp fra Kommissionen i form af fortolkning, koordinering og information, f.eks. med hensyn til, hvordan man opnår de bedste løsninger. En mere aktiv medvirken fra Kommissionens side i den delte forvaltning ville gøre det muligt at sikre en mere ensartet og mere tilfredsstillende gennemførelse af de eksisterende regler.

3. ANALYSE EFTER OMRÅDER

3.1. Egne indtægter

To specifikke punkter i årsberetningen vedrører medlemsstaterne på området egne indtægter, nemlig for det første antidumpingforanstaltninger og for det andet føring af det særskilte regnskab i medlemsstaterne (B-regnskabet).

3.1.1. Antidumpingtold

Revisionsretten har fremhævet svaghederne i flere medlemsstater specielt i forbindelse med kontrol, opkrævning med tilbagevirkende kraft af told og utilstrækkelig opfølgning af meddelelser som led i den gensidige bistand.

Generelt har medlemsstaterne accepteret Rettens kritik og bebudet foranstaltninger til korrektion af de vigtigste problemer. Irland har imidlertid oplyst, at et kontrolbesøg fra Kommissionens side var mundet ud i det resultat, at landets praksis var tilfredsstillende.

I løbet af de to seneste år har Frankrig således besluttet i højere grad at koncentrere toldvæsenets arbejde om kontrol af antidumpingtold. Det Forenede Kongerige, Tyskland og Portugal har ligeledes besluttet at træffe foranstaltninger med henblik på at korrigere de problemer, Revisionsretten har påpeget, bl.a. ved at foretage en gennemgang af de interne procedurer. Dette skulle føre til en styrkelse af forvaltningen og opkrævningen af antidumpingtold (Det Forenede Kongerige), en mere dybtgående kontrol, der i højere grad baseres på risikoanalyse (Portugal) og en bedre behandling af de meddelelser, der modtages som led i den gensidige bistand (Tyskland, Det Forenede Kongerige). I øvrigt skulle en indsats med hensyn til uddannelse og information føre til en mindskelse af antallet af problemer. Sverige har for sit vedkommende besluttet at klarlægge ansvarsfordelingen hos landets nationale og regionale myndigheder med hensyn til antidumpingtold, der opkræves med tilbagevirkende kraft.

Ikke desto mindre er Italien af den opfattelse, at landets kontrol er effektiv.

Nederlandene erindrer om, at landet ikke har modtaget de retningslinjer, det har anmodet om med hensyn til anvendelse af antidumpingtold i forbindelse med successive salg.

3.1.2. Det særskilte regnskab

Revisionsrettens bemærkninger vedrører hovedsagelig to aspekter: svaghederne i forbindelse med føringen af det særskilte regnskab, men også en kritik af opførelsen af visse beløb i B-regnskabet. Retten har i den forbindelse erindret om, at der kunne blive tale om at indlede en overtrædelsesprocedure mod flere medlemsstater.

De berørte medlemsstaters holdning varierer:

Nogle accepterer kritikken og har gennemført eller vil gennemføre korrigerende foranstaltninger. Det er tilfældet for Det Forenede Kongerige, der oplyser, at det gennem en reformplan skulle blive muligt at løse de påpegede problemer inden den 31. marts 2002. Nederlandene er i færd med at gennemgå sin bogføringsprocedure for at finde ud af, på hvilke punkter den ikke er i overensstemmelse med bestemmelserne, og om dette har medført en forsinket overdragelse af midler til Kommissionen.

Til gengæld er Danmark af den opfattelse, at landets bogføringspraksis ikke er i strid med fællesskabsreglerne, og Danmark har en fortolkning af specielt forordning 1552/89 og 1150/2000, som afviger fra Kommissionens og Revisionsrettens. Denne medlemsstat deler ikke Revisionsrettens synspunkt gående ud på, at toldskyld, der er opstået ved forsendelsestransaktioner, skal opføres i B-regnskabet, så længe de pågældende beløb ikke er blevet opkrævet. Østrig og Tyskland deler denne opfattelse og finder specielt, at medlemsstaterne ikke skal have pligt til at overføre midler, de ikke først har opkrævet. Tyskland er i øjeblikket genstand for en overtrædelsesprocedure med hensyn til føring af det særskilte regnskab, men er af den opfattelse, at landets bogføringspraksis er korrekt.

3.1.3. Moms

Kun to medlemsstater har ytret sig med hensyn til spørgsmål om moms, nemlig Tyskland og Italien, som begge omtales i en kommissionsberetning i forbindelse med problemer med opkrævning af moms. Italien har ikke omtalt dette punkt, men har ytret sig om vanskelighederne i forbindelse med det administrative samarbejde på grund af de komplekse bestemmelser, der finder anvendelse og nødvendigheden af at ændre på dem, som det i øvrigt også er planen.

Til gengæld har Tyskland ønsket at erindre om sin holdning hvad angår Kommissionens påstande. Medlemsstaten er specielt af den opfattelse, at Kommissionens analyse hviler på en teoretisk beregning af momsen, som Tyskland bestrider gyldigheden af, fordi den medfører en ganske væsentlig forskel mellem den teoretiske moms, der beregnes med denne indikator og de beløb, der rent faktisk kan opkræves.

3.2. Den fælles landbrugspolitik

3.2.1. Det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem

Alle medlemsstaterne er enige i Rettens synspunkt gående ud på, at det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem er et godt system og vigtigt for en effektiv forvaltning af de landbrugsudgifter, systemet omfatter. Men flere medlemsstater er af den opfattelse, at det er nødvendigt med nogle forbedringer for at lette gennemførelsen på nationalt plan. Der er rent faktisk fem medlemsstater (Danmark, Frankrig, Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Sverige), som er af den opfattelse, at man bør gå videre i retning af en forenkling for at lette fortolkningen af bestemmelserne og således undgå en række fejl, der er blevet konstateret på nationalt plan. To medlemsstater (Frankrig, Nederlandene) mener i øvrigt, at Kommissionen burde yde større bistand og engagere sig mere i sin koordineringsrolle.

I øvrigt har flere medlemsstater understreget, at de svagheder, der er blevet konstateret hos dem, allerede var ved at blive rettet. Det gælder bl.a. Nederlandene (styrkelse af kontrollen på stedet, forbedring af databaser) og Østrig (oprettelse af en central server, forbedring af forvaltningsordningen for udgifter til udvikling af landdistrikter).

3.2.2. Regnskabsafslutning

I kapitlet om regnskabsafslutning ser Revisionsretten sig foranlediget til - ud over sin analyse af de beslutninger, Kommissionen har truffet - at komme ind på en række problemer, der er opstået på nationalt plan. Her skal nævnes nogle vigtige tilfælde, hvor medlemsstaterne ikke deler Kommissionens opfattelse:

- Hørsektoren har været genstand for særlig opmærksomhed både fra Revisionsrettens og dechargemyndighedens side. Et af aspekterne - bortset fra en række tilfælde af svig - vedrørte dyrkningen af hør i Det Forenede Kongerige. Denne medlemsstat oplyser, at den ikke deler Revisionsrettens konklusioner, specielt hvad angår den manglende støtteberettigelse for den slags hør, der dyrkes på dets territorium. De britiske myndigheder mener nemlig, at de fuldt ud har overholdt bestemmelserne om forsøgssorter, bl.a. for så vidt angår de tests, der kræves for at blive optaget på den fælles sortsliste over plantearter. Herudover bemærker Det Forenede Kongerige med hensyn til manglende afsætningsmuligheder for denne produktion, at begrænsningerne med hensyn til dyrkningsarealer først blev indført med forordning 1673/2000. Spanien har ikke ønsket at tage direkte stilling til Revisionsrettens bemærkninger, men oplyser blot, at det er i færd med at udarbejde svar på Kommissionens forslag om finansiel korrektion og på OLAF's beretning.
- Betalingsorganer. Retten konstaterer, at visse af disse organer har for høje fejlprocenter, hvilket bestrides af visse medlemsstater. Frankrig mener, at Retten har betragtet som fejl, hvad der må betegnes som advarsler, dvs. afsløring af uregelmæssigheder, der medfører administrativ kontrol. Efter Rettens opfattelse lader visse organer også meget tilbage at ønske med hensyn til opkrævning af fordringer. Det Forenede Kongerige oplyser, at det har gennemført korrigerende foranstaltninger på området, mens Spanien er af den opfattelse, at Rettens kritik ikke er berettiget, idet det henviser til en revision med positive resultater, som Kommissionen har gennemført.
- Gennemførelse af kontrollen og opfølgning af revisionssporet. Retten har påpeget problemer med hensyn til kontrollen i medlemsstaterne og deres behandling i Kommissionen, navnlig med hensyn til standardkorrektioner. En medlemsstat (Danmark) har - uden at komme ind på dette sidste punkt - oplyst, at den ikke delte Revisionsrettens analyse af den kontrol, den foretager i forbindelse med eksportrestitutioner. Danmark har imidlertid understreget, at de problemer, der havde givet anledning til Revisionsrettens bemærkning, var blevet afhjulpet gennem punktuelle foranstaltninger. En anden medlemsstat (Portugal) erkender berettigelsen af Revisionsrettens kritik og har vedtaget de nødvendige foranstaltninger, specielt med henblik på at sikre en god kvalitet af kontrollen (register over får og geder, oprettelse af et samlet kontrolsystem for EU-støtte, indførelse af en ordning for registrering og identificering af okser, der blev erklæret operationelt i marts 2001). Grækenland har for sin del truffet

foranstaltninger med henblik på at ændre formen for udbetaling af direkte støtte (bankoverførsler), således at der opstår et tilfredsstillende revisionsspor.

3.2.3. *Opfølgning af de tidligere bemærkninger*

For så vidt angår den fælles markedsordning for fåre- og gedekød giver flere medlemsstater såsom Frankrig og Det Forenede Kongerige udtryk for deres tilfredshed med de reformer, Kommissionen har indledt. Spørgsmålet om en ændring af metoden til fastsættelse af støtten, der bør blive standardiseret, synes at være genstand for enighed mellem de medlemsstater, der har ytret sig om dette punkt.

For så vidt angår den fælles markedsordning for frugt og grønsager er holdningerne mere vage. Flere medlemsstater (Frankrig, Portugal) deler Rettens opfattelse gående ud på, at det er nødvendigt at foretage en ny reform af ordningen. Frankrig ønsker således at løse konkurrenceproblemerne, mens Portugal finder, at man bør styrke producentorganisationernes rolle. Til gengæld mener Nederlandene, der blot noterer sig Revisionsrettens bemærkninger, at reformen af 1996 har nået sit mål med en nedsættelse af udgifterne til tilbagekøb. Endelig er Spanien ikke enig i en række af Revisionsrettens kritikpunkter, specielt vedrørende utilstrækkelig kontrol eller visse former for inkonsekvens (modsætning mellem tilbagekøbsstøtte og producentstøtte).

Med hensyn til særberetningen om stivelse mener Nederlandene at have en tilfredsstillende kontrolordning.

3.2.4. *Andre spørgsmål på landbrugsområdet*

Budgetforvaltningen er i stort omfang Kommissionens opgave. Visse medlemsstater har imidlertid ønsket at give udtryk for deres holdning med hensyn til tillægsafgiften på mælk (nedsættelse af forskud). Portugal mener, at Revisionsrettens bemærkning vedrørende landet må tages med et gran salt, for så vidt som den kun vedrører en meget begrænset del af dets produktion på Azorerne, som i øvrigt ikke giver anledning til opkrævning af nogen tillægsafgift på mælk. Grækenland understreger de opnåede fremskridt på området, idet 92 % af i 2000 skyldige beløb nu var opkrævet. Spanien mente for sin del ikke at have problemer på dette område og mindede om, at det havde anlagt sag ved Domstolen med hensyn til størrelsen af de beløb, Kommissionen havde truffet beslutning om.

3.2.5. *Specifikke vurderinger i forbindelse med revisionserklæringen*

Medlemsstaterne omtales mange gange, specielt i de særlige bemærkninger i forbindelse med revisionserklæringen. Revisionsretten giver således en samlet oversigt over resultatet af den revision, den har foretaget ved stikprøve.

Alt i alt har medlemsstaterne afgivet svar med hensyn til 53 fejl, mens Retten har registreret 68 væsentlige fejl. Der er tale om tre typer svar:

3.2.5.1. I visse tilfælde anfægter medlemsstaterne helt eller delvis Revisionsrettens konklusioner.

I 18 af de 53 indkomne svar sættes der helt eller delvis spørgsmålstejn ved Revisionsrettens bemærkninger. I disse 18 tilfælde har medlemsstaterne en anden opfattelse af de forhold, Retten har påpeget eller dens fortolkning af de relevante bestemmelser:

- Medlemsstaterne sætter spørgsmålstegn ved de faktiske omstændigheder. I forbindelse med angivelse af for store landbrugsarealer (6 tilfælde) finder visse medlemsstater f.eks., at Revisionsretten ikke har taget hensyn til alle relevante parametre eller har begået fejl (medregning af hække, ændring af markernes udnyttelse) eller tager forbehold, idet de mener, at det er nødvendigt at kontrollere revisorernes konklusioner. I andre tilfælde er de uenige i Rettens påstande. Frankrig mener således at have pålagt passende bøder i forbindelse med forsinket levering af fødevarebistand til Rusland. Portugal mener at have foretaget det nødvendige antal kontroller på olivenolieområdet.
- Medlemsstaterne mener at have overholdt fællesskabsbestemmelserne. Visse medlemsstater har en anden fortolkning af fællesskabsbestemmelserne end Revisionsretten. De mener således, at der i forbindelse med visse transaktioner ikke er begået fejl. Dette gælder bl.a. i forbindelse med støtten til tørfoder og bananer i Frankrig og opkrævning på topografiske kort over marker i Sverige.

3.2.5.2. Kritikken accepteres, og der gennemføres korrigerende foranstaltninger i de fleste tilfælde

- I de fleste andre tilfælde (35 tilfælde) træffer medlemsstaterne de nødvendige korrigerende foranstaltninger, hvad enten der er tale om en reform af deres forvaltningsprocedurer (interministerielt cirkulære (Frankrig) vedrørende støtte til offentlig oplagring af mælk), indførelse af de nødvendige forvaltnings- og kontrolinstrumenter (fortegnelsen over olivendyrkningsarealer og matriklen i Grækenland, 5 tilfælde) eller finansielle foranstaltninger (opkrævning, afvisning af anmodninger om støtte), ændring af bestemmelserne (afskaffelse af fradrag på direkte landbrugsstøtte i Grækenland, 14 tilfælde).
- I visse tilfælde understreger nogle medlemsstater (Frankrig, Det Forenede Kongerige), at selv om Rettens iagttagelser er berettigede, medfører de ikke nogen korrektion. Dette gælder bl.a. i forbindelse med for højt angivne arealer, hvor fejlen er så ubetydelig, at den falder inden for tolerancemargenen, eller hvor fejlen ikke har nogen reel økonomisk betydning.

3.2.5.3. Spørgsmål vedrørende Revisionsrettens metode

Nogle medlemsstater er af den opfattelse, at Rettens iagttagelser bør være nuancerede, bl.a. for så vidt angår angivelser af for store landbrugsarealer.

Frankrig, Sverige og Danmark understreger således, at Retten anvender en anden målemetode end til beregning af støtten. De tre pågældende medlemsstater understreger, at kontrollen bør vedrøre bedrifterne og ikke de individuelle marker (flere fejl vedrørende marker kan udlignes inden for en bedrift). Sverige præciserer således, at det i forbindelse med kontrol af 155 000 ha kun har konstateret 0,8 % forskel med hensyn til arealer. Sverige drager konsekvensen af sit ræsonnement og finder, at det er vanskeligt at uddrage generelle konklusioner ved ekstrapolering, specielt med hensyn til de tab, der er lidt eller med hensyn til de for høje angivelser generelle karakter. Sverige understreger fænomenets meget begrænsede karakter samt det begrænsede antal revisioner, der er foretaget (nogle snele marker på EU-plan).

3.3. Strukturforanstaltninger

Medlemsstaternes svar på Revisionsrettens årsberetning vedrører tre hovedemner:

3.3.1. Gennemførelse af kontrollen - forordning 2064/97

Revisionsretten har fremsat en række kritikpunkter med hensyn til gennemførelsen af forordning 2064/97 om detaljerede ordninger for medlemsstaternes finanskontrol af aktioner, der medfinansieres af strukturfondene, bl.a. i forbindelse med dens specifikke evalueringer som led i revisionserklæringen og særberetning 10/2001.

Alle medlemsstaterne har i deres svar understreget det meget positive ved disse bestemmelser, som skal sikre, at strukturfondsbevillingerne udnyttes korrekt.

3.3.1.1. Overholdelse af målet med kontrol af 5 % af udgifterne.

Størstedelen af medlemsstaterne er af den opfattelse, at kontrolmålet på 5 % er nået eller vil blive nået før udløbet af fristen i juni 2002. Visse medlemsstater såsom Det Forenede Kongerige understreger, at de endog er gået videre end de fastsatte krav. Andre såsom Grækenland, for hvis vedkommende Retten bemærker, at den krævede kontrol endnu ikke var påbegyndt i foråret 2001, har forpligtet sig til at afslutte den inden for de fastsatte frister. Irland har anerkendt Rettens kritik gående ud på, at kontrollen ikke dækkede betalingerne til de endelige støttemodtagere. Irland har derfor anmodet en uafhængig revisor om at foretage denne kontrol og for fremtiden ændret instrukserne til de kompetente myndigheder.

3.3.1.2. Kontrollens kvalitet og den anvendte metode

Retten påpeger problemer med fortolkning af bestemmelserne om hvilken metode, der skal anvendes (stikprøvens størrelse og sammensætning, risikoanalyse, utilstrækkelig dokumentation osv.). Visse medlemsstater erkender, at de har haft problemer (Grækenland, Nederlandene, Det Forenede Kongerige, Sverige), bl.a. som følge af forordningens kompleksitet og undertiden manglende præcision, men også på grund af dens tilbagevirkende kraft. Disse medlemsstater mener imidlertid nu at være i stand til at foretage den nødvendige kontrol eller endog at gå videre, end bestemmelserne kræver (Det Forenede Kongerige). Rent konkret er der blevet gjort en indsats med hensyn til fortolkning og information, specielt i Det Forenede Kongerige (aktionsprogram), Frankrig (cirkulærer i 1998 og 2001), Spanien, Nederlandene og Sverige.

Under alle omstændigheder har mange medlemsstater understreget nødvendigheden af et større engagement fra Kommissionens side, og de mener, at Kommissionen burde yde dem hjælp i form af retningslinjer og fortolkningsmeddelelser for at sikre en tilfredsstillende og ensartet gennemførelse af bestemmelserne (Tyskland, Grækenland, Frankrig, Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Sverige).

3.3.2. *Starten af programperioden 2000-2006*

Retten finder, at indførelsen af nye bestemmelser ikke har medført de forventede fremskridt, specielt med hensyn til en forkortelse af fristerne for vedtagelse af programmerne. På baggrund af denne kritik er de fleste medlemsstater fremkommet med udtalelser om, hvor lange frister de har haft brug for til at vedtage de programmer, der falder ind under deres kompetenceområde. For så vidt angår selve reformen synes medlemsstaternes holdninger med hensyn til bestemmelserne for programperioden 2000-2006 at være mere blandede.

3.3.2.1. Evaluering af de nye bestemmelser

Visse medlemsstater er på baggrund af erfaringerne fra perioden 1994-1999 af den opfattelse, at de nye bestemmelser har medført forbedringer. Efter Det Forenede Kongeriges opfattelse er reglerne blevet enklere og klarere, og det mindre antal programmer af fællesskabsinteresse er et fremskridt. Portugal mener for sit vedkommende, at bestemmelserne med hensyn til kontrollen er blevet forbedret. Men andre medlemsstater, heriblandt Østrig og Danmark, er mere tilbageholdende og mener ligesom Retten, at ikke alle de forventede forbedringer er blevet en realitet, bl.a. på grund af bestemmelsernes vedvarende kompleksitet og de lange drøftelser med Kommissionen forud for vedtagelsen af programmerne.

3.3.2.2. Overholdelse af 5-månedersfristen for vedtagelse af programmerne

Flere medlemsstater har erkendt, at de ikke har kunnet overholde de fastsatte frister (Danmark, Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Sverige), og der er blevet konstateret overskridelse af fristen med nogle måneder.

Disse medlemsstater har imidlertid understreget, at forsinkelserne skyldes grunde, de ikke har nogen indflydelse på. For det første er de medlemsstater, der er mest kritiske med hensyn til de nye bestemmelser, af den opfattelse, at kompleksiteten kan forklare en del af de opståede forsinkelser. For det andet anføres som gyldig grund de lange drøftelser med Kommissionen, som er nødvendige for den endelige udformning af programmerne.

Det skal understreges, at visse medlemsstater såsom Det Forenede Kongerige og Spanien har insisteret på at forklare underudnyttelsen af bevillingerne i 2000 bl.a. med henvisning til den langsommere end forventede vedtagelse og gennemførelse af programmerne. Det Forenede Kongerige mener imidlertid, at denne situation vil blive korrigeret og ikke få skadelig indflydelse på hele programperioden 2000-2006, mens Spanien er af den opfattelse, at de forsinkede betalinger af de i 2000 vedtagne programmer er et reelt økonomisk problem.

3.3.3. *Specifikke evalueringer som led i revisionserklæringen*

Retten revision vedrørte både systemer (gennemførelse af forordning 2064/97, jf. ovenfor) og transaktioner.

Med hensyn til fejl har medlemsstaterne indgivet svar i forbindelse med 24 ud af de 41, de har fået meddelelse om. En række af disse fejl vedrørte udgifter, som ikke var støtteberettigede, afbrydelser i revisionsspor og utilstrækkelig dokumentation. I mere end en fjerdedel af tilfældene anfægter medlemsstaterne helt eller delvis Revisionsrettens konklusioner. Denne manglende accept af fejl kan dels skyldes, at de sætter spørgsmålstegn ved de faktiske omstændigheder, dels at de ikke deler Retten fortolkning af bestemmelserne.

Men i de fleste tilfælde accepterer medlemsstaterne efter at have undersøgt sagen Revisionsrettens konklusioner og træffer de relevante foranstaltninger. Der er tale om to typer foranstaltninger, nemlig for det første korrektioner eller opkrævning, når der er foretaget fejlagtige betalinger, og for det andet en reform af de forvaltningssystemer, der har givet anledning til problemet, når den konstaterede fejl har direkte forbindelse med svaghederne i systemernes funktion.

3.4. Andre kapitler

3.4.1. Administrationsudgifter

Nogle medlemsstater har af meget forskellige grunde ønsket at kommentere personaleudgifterne:

- Påmindelse om specifikke budgetproblemer: Frankrig gentager sine synspunkter med hensyn til de decentraliserede organers personale (definition af en minimal forvaltningsmæssig ramme) eller Europaskolernes personale (om der rent faktisk er behov for visse af disse skoler).
- Repræsentation i institutionerne: Tyskland er af den opfattelse, at underrepræsentationen af fastansatte tyskere i EU-institutionerne skyldes, at ansættelsesprocedurerne ikke er tilpasset tyskernes forventninger (udvælgelsesprøver, tiden der medgår til ansættelse). Tyskland beklager, at Kommissionen ikke har taget højde for dette aspekt i sit reformforslag og ønsker, at der bliver indført et kvotasystem.
- Det europæiske tjenestemandssystem: Sverige ønsker, at den automatiske lønstigning afskaffes ligesom også princippet om livslang ansættelse for tjenestemænd.

3.4.2. Interne politikker

Udgifterne til disse politikker henhører alene under Kommissionens kompetence og er således kun blevet genstand for få bemærkninger. Det Forenede Kongerige har imidlertid ønsket at give udtryk for sin støtte til Revisionsrettens henstillinger vedrørende forskningspolitikken, bl.a. for så vidt angår en harmonisering af de administrative og finansielle procedurer og en styrkelse af kontrollen. Det Forenede Kongerige beklager imidlertid, at svarene fra Kommissionen, som oplyser, at der er fastsat foranstaltninger som led i det fremtidige rammeprogram, ikke indeholder nøjagtige målsætninger eller tidsfrister for iværksættelsen af de vedtagne reformer.

3.4.3. Foranstaltninger udadtil

Det Forenede Kongerige udtrykte interesse for dette kapitel ved at tage Revisionsrettens kritik til sig idet det samtidig erkendte, at Kommissionens indsats (eliminering af uindfrie forpligtelser, revision af finansforordningen) burde bidrage til en forbedring af situationen. Denne medlemsstat benyttede i øvrigt lejligheden til at anmode Revisionsretten om at udvide området for sine undersøgelser, der i 2000 var begrænset til TACIS-programmet. Frankrig opfordrer for sit vedkommende Kommissionen til at fortsætte med at decentralisere sine ressourcer.

4. KONKLUSION

1. Kommissionen ønsker for det første at fremhæve den forbedrede kvalitet af medlemsstaternes svar, som viser deres vilje til at benytte Revisionsrettens årsberetning som et instrument til forbedring af finansforvaltningen og til fuldt og helt at tage hensyn til de bemærkninger og henstillinger, de modtager.

Kommissionen er af den opfattelse, at denne udvikling i retning af en større medvirken fra medlemsstaternes side er nødvendig. Selv om ansvaret for budgettets gennemførelse i sidste instans påhviler Kommissionen, er der et forvaltningsmæssigt ansvar, som påhviler dem, der gennemfører de fælles politikker. Dette understreges stadig oftere af Revisionsretten, som i sin årsberetning i stadig højere grad skelner mellem de forskellige parter rolle.

Det er således naturligt, at disse stadig mere individualiserede bemærkninger følges op af præcise svar fra det direkte ansvarlige organ. Kontrollen med anvendelsen af EU's midler gør det nødvendigt præcist at lokalisere problemerne for at kunne finde frem til løsninger.

I denne forbindelse er revisionen af finansforordningen et vigtigt element. Målet er at skabe klare og sammenhængende bestemmelser, således at medlemsstaterne i højere grad inddrages i svarene på Revisionsrettens årsberetning. Ved stadig mere klart at præsentere de forskellige facetter i forvaltningen af Fællesskabernes budget bliver både årsberetningen og svarene på den stadig mere effektive diagnosticeringsredskaber i forbindelse med dechargemyndighedens budgetkontrol.

2. Det er netop for bedst muligt at udnytte medlemsstaternes svar, at Kommissionen ønsker at indlede drøftelser på grundlag af de indsendte nationale bidrag. Til trods for at svarene til tiden er meget uensartede, kan der udskilles nogle hovedpunkter:

- Det fremgår af medlemsstaternes, men også Kommissionens svar på årsberetningen, at der er store forskelle mellem revisoren og de reviderede, hvilket afspejles i uoverensstemmelserne med hensyn til et stort antal fejl. Dette understreges også af det forhold, at Kommissionen heller ikke er enig i alle Rettens analyser, og at den finder, at visse fejl ikke burde have været taget op. Denne situation er ikke tilfredsstillende, eftersom den risikerer at forstyrre analysen og evalueringen af forvaltningen af Fællesskabets midler. Kommissionen mener derfor, at det er nødvendigt at overveje, hvordan man kan fastlægge en fælles fremgangsmåde, specielt ved at definere, hvornår der er tale om en fejl. Dette kan bl.a. gøres ved, at der fastlægges en række principper, som gør det muligt at undgå uoverensstemmelser fremover. Disse overvejelser skal foregå inden for de rammer, som de berørte institutioner finder mest hensigtsmæssige, og både medlemsstaterne og Revisionsretten bør deltage.

Under alle omstændigheder bør dette samråd om fejl indgå som led i en mere generel diskussion om arbejdsmetoden i forbindelse med revisionserklæringen i forlængelse af dechargeproceduren for 2000.

- Nogle medlemsstater har meddelt Kommissionen specifikke henstillinger vedrørende bestemte fælles politikker. De vil blive nøjere gennemgået for at finde ud af, om disse forslag eventuelt kan integreres i de reformforslag, Kommissionen ønsker at gennemføre. Det er bl.a. tilfældet med hensyn til forskningspolitikken og reformen af markedsordningen for frugt og grønsager samt fåre- og gedekød. I de to sidstnævnte tilfælde kan medlemsstaterne fremsætte deres forslag i forvaltningskomiteerne.
- I øvrigt har Kommissionen noteret sig flere medlemsstaters ønske om en styrkelse af instrumenterne til sikring af en tilfredsstillende gennemførelse af fællesskabsbestemmelserne. På områderne med delt forvaltning bør der efter Kommissionens opfattelse iværksættes overvejelser og samråd om en styrkelse af kontrol- og sanktionsbeføjelser, som på mellemlang sigt kunne munde ud i konkrete forslag, der eventuelt kunne baseres på allerede eksisterende mekanismer.
- Endelig har flere medlemsstater understreget, at kompleksiteten i EU's juridiske bestemmelser kan være årsag til visse svagheder i forbindelse med gennemførelsen af bestemmelserne i medlemsstaterne. Kommissionen deler til en vis grad denne bekymring og bestræber sig på at løse dette spørgsmål med hensyn til kompleksiteten. Den har i øvrigt allerede taget vigtige initiativer i denne forbindelse, bl.a. på landbrugsområdet. På dette område nedsatte Kommissionen allerede i 2000 et forenklingssudvalg bestående af repræsentanter for medlemsstaterne, og den har allerede opfordret medlemsstaterne til at fremsætte deres forenklingforslag. Dette arbejde vil blive yderligere tilskyndet og udvidet. Der er allerede konkrete resultater såsom revisionen af rammebestemmelserne for det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem og forenklingen af betalinger af små beløb. I øvrigt er der allerede indgået forpligtelser med hensyn til, hvordan lovgivningsarbejdet skal organiseres, hvor der netop tages hensyn til behovet for forenkling¹, og dette aspekt tager Kommissionen med i betragtning ved udøvelsen af sine lovgivningsmæssige beføjelser.

Kommissionen mener derfor, at dette meget generelle mål med en forenkling bør analyseres mere grundigt for at fastslå, om medlemsstaterne sætter spørgsmål ved bestemte fælles politikker, eller om deres forslag mere generelt vedrører udøvelsen af de lovgivningsmæssige beføjelser. Kommissionen vil rådføre sig med medlemsstaterne om dette generelle spørgsmål om en lovgivningsmæssig forenkling for at få et mere nøjagtigt indtryk af deres forventninger. Dette spørgsmål rækker nemlig langt videre end besvarelserne af Revisionsrettens årsberetning og kræver - før der træffes nogen form for initiativ - en klargøring af medlemsstaternes holdning og forventninger. På grundlag af medlemsstaternes

¹ Siden Det Europæiske Råd i Edinburgh (1992) har man på højeste politiske plan erkendt nødvendigheden af en bedre lovgivning, dvs. gennem klarere og mere enkelte tekster og under overholdelse af god lovgivningspraksis. Rådet og Kommissionen har truffet en række foranstaltninger for at imødekomme dette behov. Det blev på ny bekræftet i erklæring nr. 39 om kvaliteten af EF-lovgivningens affattelse, der er vedlagt som bilag til Amsterdam-traktatens slutakt. I medfør af denne erklæring deltager de tre institutioner i vedtagelsen af Fællesskabets retsakter, og Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen har ved aftalen mellem institutionerne af 22. december 1998 fastlagt fælles retningslinjer til forbedring af kvaliteten af EF-lovgivningens affattelse.

bidrag kan der udarbejdes en første analyse, i givet fald inden for de samme rammer, som fastlægges for behandlingen af spørgsmålet om fejl.

- Denne påståede kompleksitet skulle efter visse medlemsstaters opfattelse være årsagen til divergerende fortolkninger og afvigende gennemførelse af fællesskabsbestemmelserne og dermed kilden til flere af Revisionsrettens bemærkninger. På den baggrund mener disse medlemsstater, at Kommissionen bør styrke sin rolle som koordinator samt kontrol- og hjælpeinstans for medlemsstaterne.

Kommissionen gør allerede en stor indsats for at fortolke og yde bistand, bl.a. i forvaltningskomitéerne, som netop har til formål at være til hjælp ved gennemførelsen af de fælles politikker. Kommissionen er naturligvis indstillet på at yde enhver form for hjælp, som medlemsstaterne måtte have behov for, for at sikre, at bestemmelserne gennemføres korrekt og effektivt. Dette kan imidlertid kun ske inden for de allerede eksisterende rammer for hver enkelt fælles politik, i direkte samarbejde mellem de nationale myndigheder og Kommissionens kompetente tjenestegrene.

Efter Kommissionens opfattelse vil en generel strategi med henblik på et mere omfattende engagement i kontrollen med gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne på nationalt plan give anledning til en række problemer. For det første har hvert enkelt område sin specifikke karakter, som ikke nødvendigvis tillader en strategi baseret på meget generelle principper. For det andet vil det være forbundet med omfattende negative konsekvenser at benytte en global fremgangsmåde, specielt i forbindelse med overholdelsen af subsidiaritetsprincippet og risikoen for indførelse af nye, komplekse elementer. Endelig skal Kommissionen understrege, at den af ressourcemæssige grunde kun har mulighed for at gennemføre punktuelle foranstaltninger på grundlag af direkte anmodning herom fra medlemsstaternes side.