KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 17.10.2005
KOM(2005) 506 endelig

SAMMENFATTENDE RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

Medlemsstaternes svar på Revisionsrettens årsberetning 2003

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Indledning....3
2. Sammenfatning af medlemsstaternes svar....3
2.1. Medlemsstaternes syn på EU's interne kontrolstruktur....3
2.2. Medlemsstaternes syn på de specifikke bemærkninger, Revisionsretten har fremsat..6
3. DAS-fejl....7
4. Konklusion....8

1. INDLEDNING

Umiddelbart efter at Revisionsretten fremsendte sin *årsberetning for regnskabsåret 2003*[1] i november, orienterede Kommissionen hver af medlemsstaterne om de specifikke bemærkninger, der var møntet på dem. Kommissionen opfordrede også medlemsstaterne til at svare på to generelle spørgsmål, der vedrørte Revisionsrettens *udtalelse nr. 2/2004 om indførelse af "én enkelt revisionsmodel" (og et forslag til en struktur for intern kontrol i Fællesskabet*[2] (i det følgende CICF-udtalelsen).

I henhold til finansforordningen skal Kommissionen sende et resumé af medlemsstaternes svar til Revisionsretten, Rådet og Europa-Parlamentet før den 15. februar[3]. På grund af den sene modtagelse af nogle af svarene og den frist, der er nødvendig for oversættelse af svarene og selve beretningen, blev denne frist ikke overholdt. Kommissionen forelagde ikke desto mindre hovedkonklusionerne fra svarene for Rådet, før Rådet vedtog sine henstillinger til Europa-Parlamentet om decharge for 2003[4].

19 medlemsstater svarede både på de to generelle spørgsmål og de specifikke bemærkninger, der vedrørte dem. Yderligere tre medlemsstater svarede kun på de specifikke bemærkninger.

Formålet med denne beretning er at give et resumé af medlemsstaternes svar. Afsnit 2 giver et resumé af svarene på de to generelle spørgsmål og Revisionsrettens specifikke bemærkninger om medlemsstaterne. Afsnit 3 behandler spørgsmålet om DAS-fejl. Afsnit 4 indeholder en konklusion.

2. SAMMENFATNING AF MEDLEMSSTATERNES SVAR

2.1. Medlemsstaternes syn på EU's interne kontrolstruktur

Revisionsretten offentliggjorde sin CICF-udtalelse i april 2004, hvor den fastlagde en række generelle principper for en intern kontrolstruktur i EU, *jf. bilag 1*. Den fremhævede denne udtalelse i den generelle indledning til sin *årsberetning for 2003*[5]. Kommissionen finder, at denne udtalelse er et meget vigtigt og værdifuldt bidrag til debatten om, hvordan man forbedrer EU's interne kontrolstruktur[6].

Da medlemsstaterne er inddraget i den delte forvaltning af 80 % af EU's midler, fandt Kommissionen, at en hensigtsmæssig opfølgning af Revisionsrettens udtalelse også burde baseres på input fra medlemsstaterne. Kommissionen opfordrede derfor medlemsstaterne til at svare på to generelle spørgsmål om de emner, der blev nævnt i Revisionsrettens udtalelse.

---

1 Jf. EUT C 293 af 30.11.2004.

2 Jf. EUT C 107 af 30.4.2004.

3 Jf. artikel 143, stk. 6, i *finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget,* Rådets forordning (EF Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 (EFT L 248 af 16.9.2002).

4 Brev af 15. februar 2005 fra næstformand, Sim Kallas, til formanden for Rådet (ECOFIN II), Jean-Claude Juncker.

5 Jf. punkt 0.5 i *Revisionsretten – årsberetningen for regnskabsåret 2003*, EUT C 293 af 30.11.2004.

6 Den interne kontrolstruktur i EU defineres som alle aktioner, som Kommissionen tager hensyn til i sin risikoforvaltning. Dette omfatter f.eks. intern kontrol i selve Kommissionen, kontrolmissioner foretaget af Kommissionen selv, kontrolmissioner overdraget til eksterne revisorer og medlemsstaternes og/eller nationale revisionsinstitutters interne kontrolsystemer og/eller revisionssystemer. Således omfatter EU's interne kontrolstruktur ikke ekstern revision foretaget af Revisionsretten.

Spørgsmål nr. 1

Revisionsretten har i sin udtalelse nr. 2/2004 om "én enkelt revisionsmodel" medtaget et forslag til en struktur for intern kontrol i Fællesskabet. På områder med delt forvaltning foreslår Retten, at der fastlægges en kæde af opgaver og ansvar, gående fra det umiddelbare forvaltningsniveau (primær kontrol) til Kommissionen (overvågning af kontrol) via en central kontrolfunktion i medlemsstaten. Denne model forudsætter, at hvert kontrolniveau kan stole på og bruge (dvs. have adgang til) de øvrige kontrolorganers resultater. Kan De generelt gå ind for denne kædebaserede model, og vil De kunne støtte, at der indføres en sådan kædebaseret model på områder, hvor den ikke allerede anvendes? Hvad kan man gøre i praksis for at forbedre koordineringen af kontrol (støtter De f.eks. anvendelsen af de "tillidskontrakter", som Kommissionen har foreslået på strukturfondsområdet)?

19 medlemsstater har svaret. Ingen af dem forkaster tanken om en intern kontrolstruktur i EU, men flere af dem giver udtryk for forbehold/fremsætter bemærkninger:

- **Ansvarsområderne** for alle involverede bør være klart defineret. Kommissionen skal fortsat være ansvarlig for gennemførelsen af EU's budget i overensstemmelse med traktatens artikel 274.
- Flere medlemsstater understreger, at **der allerede i et vist omfang findes en intern kontrolstruktur.**
- Der skal findes **fælles standarder for finansiel kontrol og intern revision** på alle niveauer i kontrolkæden. Disse standarder bør opstilles i fuldt samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne. De bør baseres på allerede eksisterende internationale standarder. Nogle medlemsstater nævner egne indtægter som et område, hvor Kommissionen og medlemsstaterne samarbejder effektivt om harmonisering af revisions- og kontrolprocedurer.
- **Omkostninger og fordele** bør være rimeligt afbalancerede. Eventuelle ændringer i EU's interne kontrolstruktur bør gøre systemet enklere og ikke øge den administrative byrde. En medlemsstat foreslår, at EU-budgettet bør bære omkostningerne ved medlemsstaternes kontrol. En anden argumenterer for, at støtte til revisions- og kontrolaktiviteter inden for strukturfondene og Samhørighedsfonden fortsat bør finansieres som led i foranstaltningerne til teknisk bistand. En medlemsstat bemærker, at det er vanskeligt at få nøjagtige skøn over omkostningerne ved de nationale myndigheders kontrol på grund af den komplekse række af aktiviteter for en given udgiftstype.
- Adskillige medlemsstater udtaler, at der bør tages hensyn til **forskellene i nationale administrative kulturer og praksis.**
- Nogle medlemsstater slår til lyd for, at **rapportdokumenter** bør harmoniseres og indgå i en samlet pool, mens andre mener, at beretningerne fra de nationale organer ikke kan betragtes som EU's ejendom. I nogle få tilfælde forudser medlemsstaterne retlige komplikationer, hvis sådanne beretninger skal være direkte tilgængelige for andre kontrolinstanser.
- Nogle medlemsstater påpeger, at **unøjagtig lovgivning og manglende retningslinjer** giver anledning til uregelmæssigheder.

- Endelig argumentere nogle medlemsstater for, at en ændring af medlemsstaternes rolle i den interne kontrolstruktur bør opvejes af en **anderledes tilgang i Revisionsrettens og Kommissionens revisions- og kontrolaktiviteter**, f.eks. ved at reducere kontrolaktiviteterne i medlemsstaterne generelt og ved at fokusere på systemrevisioner i stedet for at foretage kontrol på stedet.

Spørgsmål nr. 2

Indtil 2001 var Revisionsrettens revisionserklæringer baseret på de fejl, der blev konstateret ved stikprøver af betalinger over EU-budgettet for et givet år. Retten fandt, at omfanget af uregelmæssigheder i forbindelse med midler, der var undergivet delt forvaltning, var for højt. Uregelmæssigheder i et vist omfang vil dog ikke kunne undgås, eftersom kontrolsystemerne ikke er udformet til at afsløre alle uregelmæssige betalinger, men derimod tager sigte på at begrænse risikoen for EU-budgettet:

- gennem sanktioner med afskrækkende virkning, som anvendes, når der konstateres uregelmæssigheder ved de 5 % af udgiftsanmeldelserne, der i henhold til IFKS-systemet for landbrug kontrolleres på stedet

- gennem tilbagesøgning i et senere regnskabsår, når den endelige udgiftsanmeldelse i forbindelse med en tildelt støtte er indgivet, eller hvis en uregelmæssighed afsløres ved en efterfølgende kontrol.

Retten ønsker nu at basere sin revisionserklæring på en vurdering af de overvågnings- og kontrolsystemer, der er etableret for at mindske risikoen for uregelmæssigheder i forbindelse med udgiftsanmeldelser, frem for på de individuelle fejl, den måtte konstatere ved sine revisioner.

Hvordan kan medlemsstaterne bedst godtgøre, at der er etableret overvågnings- og kontrolsystemer, som sikrer, at risikoen for uregelmæssigheder i forbindelse med EU-midler holdes inden for rimelige grænser?

19 medlemsstater har svaret. Svarene varierer, da nogle medlemsstater har beskrevet den nuværende kontrolstruktur i medlemsstaterne, mens andre har kommenteret medlemsstaternes rolle i generelle vendinger.

Meget få medlemsstater har forelagt idéer om, hvordan medlemsstaterne på operativt niveau skulle kunne godtgøre, at risikoen for uregelmæssigheder med hensyn til EU's midler ligger inden for rimelige grænser. En foreslår, at hver medlemsstat bør have et centralt koordinerende organ, der varetager et effektivt og løbende tilsyn. En anden foreslår, at man indfører et princip om en revisionsmyndighed for hver medlemsstat. Og en tredje foreslår, at hver medlemsstat skal sende en årsberetning og en erklæring til Kommissionen, baseret på samme model, som den, der anvendes af Kommissionen internt.

Alle generaldirektører i Kommissionen skal hvert år forelægge en årlig aktivitetsrapport og underskrive en erklæring om, hvorvidt de midler, der forvaltes af generaldirektoratet, er blevet anvendt efter formålet i overensstemmelse med principperne om sund finansiel forvaltning, og om, at de eksisterende kontrolprocedurer frembyder de nødvendige garantier med hensyn til de tilgrundliggende transaktioners lovlighed og regelmæssighed.

2.2. Medlemsstaternes syn på de specifikke bemærkninger, Revisionsretten har fremsat

22 medlemsstater har svaret på Revisionsrettens specifikke bemærkninger. Næsten alle giver tilbagemelding med hensyn til de specifikke bemærkninger, hvorpå der forventes et svar. I mere end et ud fire tilfælde giver medlemsstaterne udtryk for, at de enten er uenige i Revisionsrettens bemærkninger, eller at de er af den opfattelse, at spørgsmålet stadig er åbent for drøftelse.

Der kan være forskellige uenigheder mellem Revisionsretten og medlemsstaterne, men blandt de tilbagevende spørgsmål finder man: a) udgifternes støtteberettigelse, b) strukturen i kontrolforanstaltningerne (f.eks. metoder til prøveudtagning, risikoanalyse og ekstrapolering) og c) den skønnede virkning for EU's budget, når der tages hensyn til, at der er foretaget eller vil blive foretaget korrektioner i senere udbetalinger.

Nogle medlemsstater påpeger, at Revisionsretten ikke har taget hensyn til deres svar i *årsberetningen for 2003*. To af dem mener, at de ikke blev behørigt underrettet om bemærkningerne, før de blev offentliggjort i *årsberetningen for 2003*.

Nogle påpeger, at Revisionsrettens bemærkninger er baseret på undersøgelsesresultater i individuelle transaktioner og ikke nødvendigvis peger i retning af systematiske uregelmæssigheder inden for f.eks. et strukturfondsprogram. En understreger, at den nuværende procedure gør det umuligt for medlemsstaterne at høste fordele af den. I stedet bør Revisionsretten præsentere en kvalitativ undersøgelse af de systemer, den har undersøgt, da sådanne former for input ville være af større værdi for medlemsstaterne.

En anden foreslår, at Revisionsretten medtager et kort resumé af specifikke henstillinger med henblik på klart definerede opfølgningsaktioner fra Kommissionens side, ligesom der bør fastsættes frister herfor. Dette ville styrke det flerårige aspekt af Kommissionens arbejde og udgøre et grundlag for senere beretninger.

3. DAS-FEJL

Revisionsretten baserer sine revisionserklæringer på fire forhold:

- en undersøgelse af de eksisterende kontrol- og overvågningssystemers funktion, både i EU's institutioner, i medlemsstaterne og i tredjelande
- en undersøgelse af stikprøver af transaktioner på hvert enkelt af de større områder, hvor transaktionerne er blevet kontrolleret helt ned til den endelige modtager
- en analyse af generaldirektørernes årlige aktivitetsrapporter og erklæringer og af de procedurer, der er anvendt ved udarbejdelsen af dem
- hvor det har været relevant, en undersøgelse af revisionsarbejde udført af andre revisorer, som var uafhængige i forhold til EU's forvaltningsproces.

Revisionsretten påpeger fejl, når den undersøger stikprøver af transaktioner (punkt b) ovenfor). Nogle kan tilskrives Kommissionen selv, andre medlemsstaterne. Fejl klassificeres enten som væsentlige eller formelle, hvor væsentlige fejl har direkte finansielle konsekvenser, hvilket ikke er tilfældet med formelle fejl.

Omkring en tredjedel af de fejl, der blev påpeget af Revisionsretten i 2003 blev klassificeret som væsentlige. Af disse var der næsten i et ud af tre tilfælde tale om en fejlprocent (dvs. fejlbeløb som andel af det samlede beløb i transaktionen) mindre end 2 %. I de tilfælde, hvor der var fejlprocenter på over 2 %, kunne mere end to tredjedele henføres til områder med delt forvaltning. På grundlag af de modtagne svar er det ikke muligt at forelægge et samlet skøn over, hvor mange fejl medlemsstaterne acceptere eller bestrider. Kommissionen følger imidlertid op på alle de fejl, som Revisionsretten har konstateret, i samarbejde med de pågældende medlemsstater. Hvis Revisionsrettens bemærkninger bekræftes, foretages der de nødvendige finansielle korrektioner og tilbagesøgninger af de fejlagtigt udbetalte beløb. På grundlag af de hidtil opnåede resultater i forbindelse med opfølgningen viser Kommissionens analyse af fejlene, at omkring halvdelen af de væsentlige fejl med en fejlprocent på over 2 % kan accepteres. For den resterende halvdels vedkommende enten afvises fejlene, eller det er ikke muligt at acceptere/afvise fejlen, fordi sagerne endnu ikke er afsluttet.

I langt de fleste tilfælde, hvor fejlene er accepteret, bliver Kommissionen/medlemsstaterne enige med Revisionsretten om, hvor stort det fejlagtige beløb menes at være. Det skal imidlertid bemærkes, at det fejlagtige beløb (som en andel af det samlede transaktionsbeløb) normalt ligger i den nedre ende; i mere end 60 % af tilfældene er det fejlagtige beløb således mindre end 10 % af det samlede transaktionsbeløb.

4. KONKLUSION

Kommissionen hilser medlemsstaternes svar velkomne, som i mange tilfælde er fuldstændige og omfattende.

Opfølgningen på Revisionsrettens *årsberetninger* er vigtig, da medlemsstaterne i flere tilfælde ikke er enige i Revisionsrettens specifikke bemærkninger. Øvelsen gør det muligt for både medlemsstaterne og Kommissionen at få et samlet overblik over medlemsstaternes holdning til både disse bemærkninger og DAS-fejlene. En analyse af DAS-fejlene viser, at man på nuværende tidspunkt kun kan acceptere omkring halvdelen af de væsentlige fejl, som Revisionsretten påpeger, og som har fejlprocenter på over 2 %.

Øvelsen i 2003 har også givet Kommissionen værdifulde oplysninger om medlemsstaternes første reaktioner på Revisionsrettens CICF-udtalelse. Dette spørgsmål tages op i *meddelelsen om en køreplan for indførelse af en integreret struktur for intern kontrol* (KOM(2005) 252). De to generelle spørgsmål repræsenterede en ny synsvinkel. I betragtning af de positive resultater vil Kommissionen måske stille sådanne horisontale spørgsmål i forbindelse med øvelsen i 2004. Kommissionen vil også fortsat bestræbe sig på sammen med Revisionsretten at sikre, at medlemsstaterne lettere kan påpege og dermed kommentere DAS-fejl Kommissionen vil også fortsat bestræbe sig på at sikre, at der tages hensyn til medlemsstaternes svar på Revisionsrettens bemærkninger i Revisionsrettens årsberetning og i decharge-processen, men den må erkende, at dette ofte er vanskeligt på grund af tidsforløbet i proceduren.

BILAG I

Generelle principper for en intern kontrolstruktur i EU, som fremhævet af Revisionsretten i dens udtalelse nr. 2/2004

Målsætninger	• Bør definere omfang, formål, involverede parter, hvad det omfatter, til hvilket formål, med hvilke begrænsninger, i hvilket omfang, hvordan. • Det må sikres, at der gribes effektivt ind på rette tidspunkt, hvis der forekommer fejl i transaktionerne eller svagheder i systemerne.
Betingelser	• EU bør "eje" alle kontrolforanstaltninger, dvs. alle resultater, støttedokumenter osv. skal være tilgængelige for andre i kontrolkæden. • Lovgivningen skal være enkel og klar. • Bøder og sanktioner bør dække alle dele af budgettet.
Struktur	• På medlemsstatsniveau skal der være nogen, der er ansvarlig for at sikre, at kontrolarbejdet på lokalt niveau lever op til den krævede standard og kvalitet. • Kommissionen skal sikre, at kontrolniveauet i medlemsstaterne (eller tilsvarende) fungerer effektivt og som tilsigtet. • Krav om tilbagebetaling eller om dækning af omkostninger bør ledsages af en revisionspåtegning fra en uafhængig ekstern revisor.
Anvendelse	• Kommissionen bør definere mindstekravene til kontrolsystemer på alle niveauer. • Der skal findes fælles standarder for kontrol. • Resultaterne skal være tilgængelige i et fælles format (evt. i en database med adgang for andre i kontrolkæden). • Spørgsmålet om risikobaseret prøveudtagning over for stikprøveudtagning bør tages op til behandling. • Betalingsmodtagerne skal være velinformerede om risiciene, hvis de snyder.
Omkostninger og fordel	• Bør medlemsstaternes (eller andre kontrolinstansers) omkostninger dækkes over EU-budgettet? • Fordelene skal "måles" på grundlag af skøn over graden af ulovlighed eller uregelmæssighed. • Der skal foretages en afvejning af omkostninger og fordel (tolerabel risiko for fejl/uregelmæssighed). • Tolerabel risiko skal defineres, f.eks. ved at definere acceptable fejlprocenter og kontrolintensitet.
Roller og ansvar	• Kommissionen bør være ansvarlig for at fremme de interne kontrolsystemer i et partnerskab med medlemsstaterne, dvs. den skal definere systemets fælles karakteristika, føre kontrol med omkostninger og evaluere fordele. • Parlamentet og Rådet bør godkende afvejningen af omkostninger og fordele[7]. • Revisionsretten bør revidere de interne kontrolsystemer som ekstern revisor.

[7] Godkendelse af omkostninger kan være underforstået ved at acceptere en vis kontrolprocent.