



Besvarelse af Finansudvalgets spørgsmål 21

13. februar 2007
7. kontor, GGI
J.nr. 51-134

Besvarelse af spørgsmål 21 (§ alm. del - § 7) om meddelelse af
decharge til Kommissionen

Spørgsmål:

"Med henblik på samråd aftalt til den 22. februar 2007 anmoder udvalget om et aktuelt notat vedrørende meddelelse af decharge til EU-Kommissionen for gennemførelsen af budgettet for 2005."

Svar:

Resumé

På mødet i ECOFIN den 27. februar 2007 forventes Rådets henstilling til Europa-Parlamentet om meddelelse af decharge til Kommissionen for gennemførelsen af budgettet for 2005 vedtaget. I revisionserklæringen anfører Revisionsretten atter, at regnskabet - med visse reservationer grundet svagheder ved Kommissionens regnskabsførelse - generelt giver et retvisende billede af Fællesskabernes indtægter og udgifter samt dets finansielle stilling. Revisionsretten ser sig dog fortsat ikke i stand til at afgive en samlet revisionserklæring uden forbehold for, om de underliggende transaktioner, der ligger til grund for regnskabets betalinger, som helhed er lovlige og formelt rigtige.

Efter dansk opfattelse er det klart utilfredsstillende, at Revisionsretten atter må afgive en revisionserklæring med væsentlige forbehold for gennemførelsen af EU's budget. Baseret på allerede opnåede og forventede yderligere fremskridt i den finansielle forvaltning og kontrol af budgettet er der dog grund til forsigtig optimisme, hvad angår muligheden for at opnå en revisionserklæring med gradvist færre forbehold.

Fra dansk side har man siden Rådets decharge 2002-behandling fremlagt og fået tilslutning til en række forslag, der kan medvirke til at forbedre gennemførelsen af EU's budget og informationen herom. Forslagene har alle haft til formål at styrke det tværgående samarbejde - og dermed fremme en mere kvalificeret og oplyst dialog - om den finansielle styring og kontrol af Fællesskabets betalinger mellem Kommissionen, medlemsstaterne og Revisionsretten. I forlængelse heraf har man fra dansk side fremlagt en række temaer og forslag der bør indgå i Rådets decharge 2005-henstilling til Parlamentet. De danske initiativer er i tilfredsstillende omfang indarbejdet i det foreliggende udkast til rådshenstilling.

På denne baggrund forventes, at man fra dansk side kan tilslutte sig Rådets henstilling til Europa-Parlamentet om meddelelse af decharge til Kommissionen for gennemførelsen af budgettet for 2005.

Baggrund og indhold

Decharge-proceduren

På mødet i ECOFIN den 7. november 2006 præsenterede Revisionsretten sin årsberetning for regnskabsåret 2005 med tilhørende revisionserklæring. Herefter er årsberetningen blevet behandlet i Rådets budgetudvalg med henblik på udarbejdelse af henstilling fra Rådet til Europa-Parlamentet om meddelelse af decharge til Kommissionen for gennemførelsen af budgettet, jf. artikel 276, stk. 1 i EF-traktaten. Henstillingen forventes vedtaget i ECOFIN den 27. februar 2007. Det bemærkes, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Det er Europa-Parlamentet, der træffer afgørelse om decharge til Kommissionen for gennemførelsen af budgettet, jf. artikel 276, stk. 2 i EF-traktaten. Rådets henstilling, der indeholder en række anbefalinger og synspunkter, indgår som en del af Parlamentets beslutningsgrundlag.

Kommissionen skal efterfølgende træffe alle egnede foranstaltninger til at efterkomme bemærkningerne i såvel Parlamentets afgørelse som Rådets henstilling om decharge, jf. artikel 276, stk. 3 i EF-traktaten.

Revisionsrettens revisionserklæring

Generelt om årsberetningen og revisionserklæringen

Revisionsrettens årsberetning, der omhandler samtlige indtægter og udgifter i Fællesskabet, offentliggøres efter hvert regnskabsårs afslutning. Beretningen har forinden været oversendt til Fællesskabets øvrige institutioner med henblik på indhentning af besvarelser til Revisionsrettens bemærkninger, jf. artikel 248, stk. 4 i EF-traktaten.

Som en vigtig del af beretningsarbejdet har Revisionsretten siden 1995 afgivet 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. Erklæringen hviler på Revisionsrettens kontrol af regnskabernes rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.

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. I den forbindelse efterprøves følgende aspekter ved regnskaberne: Fuldstændighed, faktisk forekomst (herunder tilstedeværelse og ejendomsret), målbarhed (herunder værdiansættelse), regnskabsopstilling samt offentliggørelse.

I *revisionserklæringen for 2005* anfører Revisionsretten, at regnskabet - med visse reservationer grundet svagheder ved Kommissionens regnskabsførelse - generelt giver et retvisende billede af Fællesskabernes indtægter og udgifter samt dets finansielle stilling ved regnskabsårets udgang. Revisionsretten påpeger, at beløbet for aktiverne vedrørende enkelte poster er ansat for højt både på åbningsbalancen og slutbalancen i forbindelse med omstillingen fra et kasseregnskabsprincip til et periodiseringsregnskabsprincip.

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. 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.

I *revisionserklæringen for 2005* anfører Retten, at på områder, hvor overvågnings- og kontrolsystemerne er gennemført på en sådan måde, at de sikrer en passende risikostyring, er de transaktioner, der ligger til grund for regnskaberne, taget under ét lovligt og formelt rigtige. Det gælder hele indtægtssiden, alle indgåede forpligtelser samt betalingerne inden for det administrative område og førtiltrædelsesstrategien med undtagelse af Sapard-programmet. Hvad angår den fælles landbrugspolitik viser Rettens revision, at Det Integrerede Forvaltnings- og Kontrolsystem (IFKS), når det anvendes korrekt, er et effektivt system til begrænsning af risikoen for uretmæssige udgifter. IFKS dækker 56% af udgifterne under den fælles landbrugspolitik.

Hvad angår de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed på de øvrige områder af budgettet konstaterer Revisionsretten, at der stadig er fejl defineret som transaktioner, der er bogført ukorrekt, eller som ikke er i overensstemmelse med gældende love og forskrifter. Der sondres i øvrigt mellem to typer af fejl: Substansfejl, der indvirker på beløbene for de transaktioner, som ligger til grund for betalingerne, og formelle fejl uden kvantificerbar beløbsmæssig effekt på de underliggende transaktioner.

Retten understreger som tidligere, 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.

Retten tager forbehold for de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed på følgende områder:

- a) De udgifter til den fælles landbrugspolitik, som ikke er omfattet af Det Integreerede Forvaltnings- og Kontrolsystem (IFKS), eller hvor IFKS ikke anvendes rigtigt, eller hvor systemet først lige er blevet indført, er forbundet med større risiko, fordi kontrolsystemerne er mindre effektive. Godkendelsessystemerne og kontrollen af landbrugsstøtte, som ikke er omfattet af IFKS, og som foretages efter, at udbetalingen har fundet sted, giver ikke rimelig sikkerhed for, at fællesskabslovgivningen er overholdt. Retten konkluderer, at der stadig er fejl, som indvirker væsentligt på landbrugsudgifterne taget under ét.
- b) For strukturforanstaltningerne konstaterer Retten igen, at Kommissionens og medlemsstaternes kontrol ikke er tilstrækkelig til at sikre, at der ikke godtgøres udgifter, som enten er ansat for højt eller ikke er støtteberettigede. For begge de to programmeringsperioders vedkommende (1994-1999 og 2000-2006) konstaterer Retten, at udgifterne ikke er fri for væsentlige uregelmæssigheder. Nogle af programmerne for perioden 1994-1999 var blevet afsluttet, uden at Kommissionen havde et tilstrækkeligt solidt grundlag herfor.
- c) For de interne politikkers vedkommende viser Rettens revision, at der på trods af de fremskridt, der er gjort på nogle områder, er svagheder i overvågnings- og kontrolsystemerne, som har resulteret i en væsentlig fejlfrekvens i betalingerne til modtagerne. Fejlene skyldes hovedsageligt det komplicerede system for godtgørelse af omkostninger og de uklare procedurer og instrukser for de forskellige programmer.
- d) Hvad angår foranstaltningerne udadtil, har forbedringerne af Kommissionens overvågnings- og kontrolsystemer endnu ikke haft nogen effekt i de organisationer - NGO'er, modtagerregeringer og internationale organisationer - der gennemfører aktionerne, hvor der fortsat er en væsentlig fejlfrekvens. Der er ikke anlagt en samlet strategi for overvågning, kontrol og revision af disse organisationer, hvilket kan forklare fejlfrekvensen.

Revisionsrettens omtale af Danmark

Retten har i forbindelse med revisionen af regnskabet for 2005 besøgt Danmark fem gange i anledning af fire forskellige revisioner. Rettens besøg gav anledning til kritiske bemærkninger i forbindelse med to sager om revisionen af henholdsvis eksportrestitutioner (under den fælles landbrugspolitik) og et program for perioden 1994-1999 til forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet (under strukturforanstaltningerne).

Under revisionen af eksportrestitutioner har Retten revideret fysiske kontroller og/eller ombytningskontroller i 11 medlemslande i perioden 2004-2006. På den baggrund konkluderer Retten, at bl.a. Danmark ikke systematisk har overholdt det grundlæggende krav om, at eksportører ikke på forhånd må få information om de

kontroller, der vil blive foretaget på lastestedet. Retten bemærker også, at Danmark tidligere har anvendt en særlig procedure for anbringelse af toldsegl, som dog ikke var i strid med gældende lovgivning.

Hvad angår revisionen af det tidligere program til forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet påpeger Retten, at en række danske landmænd ikke var blevet informeret om, at støtten var medfinansieret af EU og derfor omfattet af særlige regler for støtteberettigelse.

Derudover er Danmark omtalt i en række af årsberetningens tabeller og figurer.

Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig, idet Rådets decharge-henstilling som indledningsvist nævnt indgår som en del af Parlamentets beslutningsgrundlag. Parlamentet forventes at træffe sin decharge-beslutning ultimo april 2007.

Nærhedsprincippet

Dechargeproceduren vedrørende Kommissionens gennemførelse af budgettet foretages på fællesskabsniveau, og regeringen skønner derfor, at sagen er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Rådets behandling af Revisionsrettens årsberetning har ingen lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

Høring

Rigsrevisionen er som national revisionsinstitution samarbejdspartner for Revisionsretten, jf. EF-traktatens artikel 248, stk. 3. Dette indebærer bl.a., at Rigsrevisionen altid deltager ved Rettens revisionsbesøg i Danmark, ligesom al korrespondance med Retten foregår gennem Rigsrevisionen. Rigsrevisor har på denne baggrund udarbejdet et faktuel notat af 1. december 2006 til statsrevisorerne om Den Europæiske Revisionsrets årsberetning og revisionserklæring for regnskabsåret 2005. Formålet med dette notat er at orientere statsrevisorerne om Rettens revisionserklæring samt hovedresultaterne af den revision, Retten har gennemført på de enkelte forvaltningsområder og i Danmark.

Holdning

Dansk holdning

Fortsat "negativ DAS" - men også fremskridt

Regeringen finder det tilfredsstillende, at Revisionsretten gennem alle årene - siden revisionserklæringen blev indført - med visse forbehold har anset EU's regnskaber for at give et retvisende billede af Fællesskabernes indtægter og udgifter samt finansielle stilling. Denne del af revisionserklæringen har med andre ord som helhed betragtet været positiv gennem alle årene.

Regeringen finder det dog klart utilfredsstillende, at Revisionsretten igen i år har måttet afgive en revisionserklæring med *væsentlige forbehold for budgetgennemførelsen*. Det drejer sig hovedsageligt om de dele af udgiftsbudgettet, hvor forvaltningen er delt mellem Kommissionen og medlemsstaterne (den fælles landbrugspolitik og strukturforanstaltningerne). Når det gennem årene har vist sig så vanskeligt at gennemføre EU-budgettet på en fuldt tilfredsstillende måde i praksis, kan dette efter regeringens opfattelse ikke ses uafhængigt af særligt følgende aspekter ved EU-budgetgennemførelsen:

- ❖ EU's budget er gennem årene vokset særligt som følge af Unionens udvidelse, senest med de 10 nye medlemslande den 1. maj 2004 (og yderligere 2 lande den 1. januar 2007).
- ❖ Såvel forvaltningen som kontrollen af EU's budget er en vanskelig opgave. For det første er de mange tilskudsordninger baseret på (yderst) komplicerede regelsæt. For det andet er budgettet 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.
- ❖ De nævnte træk ved budgetgennemførelsen forstærkes af den store variation i medlemsstaternes administrations- og regnskabskulturer, traditioner og praksis, hvilket vanskeliggør reguleringen af den samlede budgetgennemførelse og dermed brugen af relativt ensartede forvaltnings-, kontrol-, korrektions- og sanktionsmekanismer.

Der er dog ikke tale om nogen fastlåst og dermed statisk situation, idet Revisionsretten - trods de gennem årene gentagne forbehold i revisionserklæringen - anerkender de *fremskridt i den finansielle forvaltning og interne kontrol af EU's budget*, der har fundet sted i de seneste år og som også fremgår af Rettens årsberetning for 2005. Det drejer sig i hovedsagen om følgende fremskridt:

- ✓ Revisionsretten har i sine seneste årsberetninger anerkendt Kommissionens gennemgribende modernisering af sin forvaltning og kontrol af Fællesskabets midler som led i den interne reformproces, der blev påbegyndt i år 2000. Et vigtigt element i reformprocessen er den nu næsten afsluttede modernisering af Kommissionens regnskabssystemer og regnskabsaflæggelse, herunder overgangen til et periodiseringsregnskabsprincip.
- ✓ Revisionsretten har ligeledes i de seneste år udtalt sig positivt om de stedfundne forbedringer i Kommissionens årlige aktivitetsrapportering, der indgår som et vigtigt element i Kommissionens interne finansielle kontrolsystem. Det gælder også generaldirektørernes årlige ledelserklæringer om budgetgennemførelsens kvalitet, selvom erklæringerne endnu ikke i tilstrækkeligt omfang kan indgå i Revisionsrettens arbejde.

- ✓ I revisionserklæringen for 2004 noterer Revisionsretten sig de fremskridt, Kommissionen har gjort for at reformere sit interne kontrolsystem og den positive effekt heraf på lovligheden og den formelle rigtighed af Kommissionens interne udgiftsforvaltning. Der skal imidlertid efter Rettens opfattelse stadig gøres en yderligere indsats for at få reformen til at fungere effektivt. I årsberetningen for 2005 noterer Revisionsretten sig den fortsatte forbedring af Kommissionens interne kontrolsystem
- ✓ Retten kan i sin revisionserklæring for såvel 2004 som 2005 fastslå, at Kommissionens og medlemsstaternes arbejde med at få gennemført Det Integreerede Forvaltnings- og Kontrolsystem (IFKS) har givet positive resultater. IFKS er det vigtigste redskab til forvaltning og kontrol af arealstøtten og dyrepræmieordningerne og dækker over halvdelen af udgifterne under den fælles landbrugspolitik. Rettens revision viste, at IFKS, når det anvendes korrekt, er et effektivt system til begrænsning af risikoen for uretmæssige udgifter.
- ✓ Endelig anføres det i revisionserklæringen for såvel 2004 som 2005, at de transaktioner, der ligger til grund for regnskabet, som helhed betragtet er lovlige og formelt rigtige, for så vidt angår førtiltrædelsesstrategien (bortset fra et enkelt programs gennemførelse i 2005),

Det er opmuntrende, at Revisionsretten - ihukommende EU-budgetgennemførelsens kompleksitet - trods alt har kunnet konstatere fremskridt i EU-budgetgennemførelsens kvalitet. Efter regeringens opfattelse er det imidlertid helt nødvendigt, at der fortsat leveres et langt og sejt træk fra alle involverede parter, førend man vil kunne se en tydelig bevægelse hen imod en revisionserklæring med færre eller ingen forbehold (en mere ”positiv DAS”). Baseret på Rettens gentagne kritikpunkter - særligt af fejl i betalingerne på det endelige støttemodtagerniveau - er der *behov for yderligere fremskridt både i Kommissionens egen budgetgennemførelse og i medlemsstaternes forvaltning og kontrol af fællesskabsbetalingerne.*

På denne baggrund har man *fra dansk side* siden Rådets decharge 2002-behandling fremlagt og fået tilslutning til en række forslag, der kan medvirke til at forbedre gennemførelsen af EU's budget og informationen herom. Forslagene har alle haft til formål at få styrket det tværgående samarbejde - og dermed fremme en mere kvalificeret og oplyst dialog - om den finansielle styring og kontrol af Fællesskabets betalinger mellem Kommissionen, Rådet (medlemsstaterne) og Revisionsretten. De danske initiativer er derfor overvejende blevet udformet med henblik på at opnå større gennemsigtighed i Kommissionens og Rettens afrapportering af kontrol- og revisionsresultaterne og de bagvedliggende forudsætninger herfor. Derudover har vi fra dansk side konsekvent arbejdet for at styrke Rådets - og dermed medlemsstaternes - engagement og ansvarsfølelse i spørgsmål vedrørende den finansielle styring og kontrol af budgettet.

Grundlag for forsigtig optimisme

I den aktuelle situation vil de væsentligste *bidrag til fortsatte fremskridt* i den finansielle forvaltning og interne kontrol af EU's budget i hovedsagen skulle hidrøre fra følgende foranstaltninger:

- Gennemførelsen af en mere ensartet intern kontrol og revision af Fællesskabets bevillinger på alle forvaltningsniveauer, således som det er foreslået i Revisionsrettens udtalelse om etableringen af "én enkelt revisionsmodel" - den såkaldte "single audit". Udtalelsen er fulgt op af Kommissionens køre- og handlingsplan for indførelsen af en integreret struktur for intern kontrol, der gerne skulle løfte kvaliteten af budgetgennemførelsen.
- Gennemførelsen af den nyligt reviderede finansforordning for EU's budget, der dels indebærer en mere enkel, fleksibel og gennemsigtig budgetforvaltning, og dels udmønter dele af Kommissionens køre- og handlingsplan for indførelsen af en integreret struktur for intern kontrol.
- En bedre præsentation af de overordnede kontrolresultater, der fremlægges i Kommissionens årlige aktivitetsrapporter og erklæringer samt i Revisionsrettens årlige beretninger om budgetgennemførelsen. I den forbindelse bør der offentliggøres fejlprocenter for betalingerne på udgiftsbudgettets hovedområder, så de skønnede finansielle konsekvenser af konstaterede fejl fremgår.
- Et styrket samarbejde mellem Revisionsretten og de nationale overordnede revisionsorganer (i Danmark Rigsrevisionen), hvis EU-relevante revisionsresultater i størst muligt omfang bør indgå i Rettens egen revision og erklæringsafgivelse.

Særligt gennemførelsen af den ny finansforordning og den fortsatte udmøntning af Kommissionens plan for en bedre og mere ensartet intern kontrol med budgetgennemførelsen på alle niveauer giver grundlag for en forsigtig optimisme for så vidt angår muligheden for at opnå en revisionserklæring med gradvist færre forbehold fra Rettens side.

I øvrigt bemærkes, at vi fra dansk side gennem årene aktivt har støttet de forslag vedrørende finansiell forvaltning og kontrol, Kommissionen har fremlagt og som efter vores opfattelse kan medvirke til at løfte budgetgennemførelsens kvalitet.

Andre landes holdninger

Det er først og fremmest de gamle medlemslande (EU 15), der har tilkendegivet holdninger til Revisionsrettens årsberetning og Rådets reaktion herpå, mens de nye lande (EU 10) har spillet en mere tilbagetrukket rolle under decharge-behandlingen i Rådets budgetudvalg. De gamle medlemslande deler sig i hovedsagen i to grupper mht., hvor aktivt Rådet bør forholde sig til Revisionsrettens kritik: En mindre "nordeuropæisk" landegruppe, der i varierende grad lægger vægt på snarest muligt at opnå en revisionserklæring med færre forbehold (en mere "positiv"

DAS) og ønsker, at medlemsstaterne skal gøre en aktiv indsats herfor, og en større "sydeuropæisk" landegruppe, der lægger mere vægt på Kommissionens formelle ansvar for den samlede gennemførelse af EU-budgettet end de enkelte medlemsstaternes faktiske ansvar for budgetgennemførelsens kvalitet. Disse lande er herudover generelt ikke voldsomt bekymret over Revisionsrettens gentagne kritik.