



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

Finansministeren
2. februar 2012

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 96 (Alm. del – § 7) af 26.
januar 2012

Spørgsmål:

”Med henblik på samråd aftalt til den 9. februar 2012 anmoder udvalget om et grundnotat vedrørende meddelelse af decharge til EU-Kommissionen for gennemførelsen af budgettet for 2010.”

Svar:

Resumé

På ECOFIN den 21. februar 2012 forventes Rådets henstilling til Europa-Parlamentet om meddelelse af decharge til Kommissionen for gennemførelsen af budgettet for 2010 vedtaget. Revisionsretten har siden 1995 (for regnskabsår 1994) afgivet en revisionserklæring (DAS) til Parlamentet og Rådet om regnskabernes rigtighed og de underliggende transaktioners (betalingers) lovlighed og formelle rigtighed. Erklæringen udarbejdes på grundlag af en DAS-revisionsmetode, der tager hensyn til de særlige forhold vedrørende EU-budgettets forvaltning og kontrol.

Revisionserklæringen for 2010 indeholder følgende hovedbudskaber: En positiv erklæring om regnskabernes rigtighed. En positiv erklæring om betalingeres lovlighed og formelle rigtighed for indtægterne og udgiftsområderne ”Bistand til tredjelande, udvikling og udvidelse”; ”Forskning og andre interne politikker samt ” Administrationsudgifter og andre udgifter”. Disse budgetområder vurderes at være uden væsentlig fejlforekomst, d.v.s. med fejl i under 2 % af betalingerne. En negativ erklæring om betalingeres lovlighed og formelle rigtighed på udgiftsområderne ”Landbrug og naturressourcer” samt ”Samhørighed, energi og transport”, der vurderes at have en væsentlig fejlforekomst, d.v.s. med fejl i over 2 % af betalingerne.

På denne baggrund skønner Retten, at den mest sandsynlige fejlfrekvens i betalingerne som helhed er steget fra 3,3 % i 2009 til 3,7 % i 2010. Denne stigning skyldes en højere fejlprocent på området ”Samhørighed, energi og transport”, idet fejlprocenterne for de øvrige grupper af politikområder ligger forholdsvis stabilt. Den skønnede fejlprocent i betalingerne for perioden 2006-2010, viser i øvrigt et betragteligt fald i den mest sandsynlige fejlforekomst fra over 7 % i 2006

til under 4 % i 2010, hvilket afspejler væsentlige generelle forbedringer af overvågnings- og kontrolsystemernes effektivitet.

Det er efter regeringens opfattelse utilfredsstillende, at Revisionsretten igen må afgive en revisionserklæring med væsentlige forbehold for gennemførelsen af EU's budget. Dette forhold skal - som også fremhævet af Revisionsretten - ses i sammenhæng med budgetgennemførelsens kompleksitet. Baseret på de senere års opnåede fremskridt i den finansielle forvaltning og kontrol af budgettet er der dog grund til en vis optimisme, hvad angår muligheden for at opnå en revisionserklæring med fortsat færre forbehold. Skiftende regeringer har i øvrigt i mange år tillagt Rådets behandling af Revisionsrettens årsberetning stor betydning. Der er derfor tale om en vigtig sag for Danmark.

I den aktuelle situation har man fra dansk side fremført synspunkter, der vil kunne bidrage til fortsatte fremskridt i gennemførelsen af EU-budgettet. De danske synspunkter er tilgodeset i det foreliggende udkast til Rådets henstilling om meddelelse af decharge til Kommissionen.

Baggrund

Decharge-proceduren

På ECOFIN den 30. november 2011 præsenterede Revisionsretten årsberetningen - med tilhørende revisionserklæring - om EU's budgetgennemførelse for regnskabsåret 2010. Revisionsrettens årsberetning blev forelagt for Europa-Parlamentets Budgetkontroludvalg den 10. november 2011 - samme dag som beretningen blev offentliggjort.

ECOFIN tog Revisionsrettens præsentation af årsberetningen til efterretning. Herefter er beretningen blevet behandlet i Rådets Budgetarbejdsgruppe og Coreper med henblik på udarbejdelse af henstilling fra Rådet til Europa-Parlamentet om meddelelse af decharge til Kommissionen for gennemførelsen af budgettet, jf. artikel 319, stk. 1 i Lissabon-traktaten. Henstillingen forventes vedtaget på mødet i ECOFIN den 21. februar 2012. Det bemærkes, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Rettens årsberetning og revisionserklæring

Revisionsrettens årsberetning, der omhandler samtlige indtægter og udgifter i Unionen, offentliggøres efter hvert regnskabsårs afslutning. Unionens øvrige institutioner har haft mulighed for at afgive bemærkninger til beretningen.

Som en vigtig del af beretningsarbejdet har Revisionsretten siden 1995 (for regnskabsår 1994) afgivet en revisionserklæring til Europa-Parlamentet og Rådet til brug for disse institutioners behandling af EU's regnskab og dermed Kommissionens gennemførelse af budgettet, jf. også Lissabon-traktatens artikel 287, stk. 1. Revisionserklæringen omtales typisk som DAS'en, der er en forkortelse for "la déclaration d'assurance", som direkte oversat betyder forsikrings- eller sikkerheds-erklæringen. Erklæringen hviler på Revisionsrettens kontrol af regnskaberne rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed.

Regnskabernes rigtighed

I revisionserklæringen om regnskabernes rigtighed udtaler Retten sig om, hvorvidt EU's endelige konsoliderede årsregnskab rapporterer pengestrømme og finansielle resultater fuldstændigt og nøjagtigt, og om aktiverne og passiverne er registreret korrekt ved regnskabsårets udgang.

I denne del af DAS-revisionen undersøger Retten, om Kommissionen har sikret, at de relevante regnskabsregler reelt anvendes, og om Kommissionens foranstaltninger bidrager til at give rimelig sikkerhed for, at det endelige konsoliderede årsregnskab giver et retvisende billede af EU's finanser.

De underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed

I revisionserklæringen om de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed drager Retten en række generelle konklusioner om overvågnings- og kontrolsystemernes effektivitet samt den mest sandsynlige fejlfrekvens vedrørende samtlige indtægts- og udgiftstransaktioner fordelt på budgettets hovedområder.

I denne del af DAS-revisionen indsamler Retten tilstrækkeligt bevis til at kunne afgøre, om midlerne er modtaget og brugt i overensstemmelse med fastlagte fællesskabs- og kontraktbestemmelser, og om midlerne er beregnet korrekt og nøjagtigt. Rettens revision går i den forbindelse bl.a. ud på at undersøge, om transaktionerne har fundet sted, om modtagerne var berettigede til at få den tildelte støtte og om de anmeldte omkostninger, henholdsvis mængder var rigtige og støtteberettigede. Transaktionerne eller betalingerne revideres helt ned til det endelige støttemodtagerniveau.

Indhold

Revisionserklæringen

Hovedbudskaber

Revisionserklæringen for 2010 indeholder følgende hovedbudskaber:

Retten afgiver en positiv erklæring (en blank erklæring uden forbehold) om regnskabernes rigtighed, idet EU's regnskab i alt væsentligt giver et retvisende billede af EU's finansielle stilling og af resultaterne af transaktioner og pengestrømme. Hermed konstaterer Retten for fjerde år i træk, at regnskabet er uden væsentlig fejlinformation og dermed rigtigt.

Hvad angår de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed konkluderer Retten, at overvågnings- og kontrolsystemerne samlet set er delvis effektive med hensyn til at sikre lovligheden og den formelle rigtighed af de betalinger, der ligger til grund for regnskabet.

Retten afgiver en positiv erklæring vedrørende EU's egne indtægter, indgæede forpligtelser på samtlige fem politikområder og betalingerne inden for udgiftsgrupperne "Bistand til tredjelande, udvikling og udvidelse"; "Forskning og andre interne politikker samt "Administrationsudgifter og andre udgifter". Retten konkluderer, at transaktionerne på disse områder er uden væsentlig fejlforekomst, idet fejlprocenten i betalingerne er under 2 %, hvilket er det af Retten acceptable fejlniveau.

Retten afgiver en negativ erklæring (en afkræftende erklæring) om transaktionernes lovlighed og formelle rigtighed inden for de resterende to udgiftsgrupper, der omfatter følgende områder: "Landbrug og naturressourcer" samt "Samhørighed, energi og transport". På disse politikområder vurderer Retten, at der er tale om en væsentlig fejlforekomst, idet den mest sandsynlige fejlfrekvens i betalingerne er mere end 2 %, hvilket som nævnt ligger over det af Retten accepterede fejlniveau.

Om udviklingen på disse to udgiftsområder, hvor forvaltningen er delt mellem Kommissionen og medlemsstaterne, bemærkes i øvrigt:

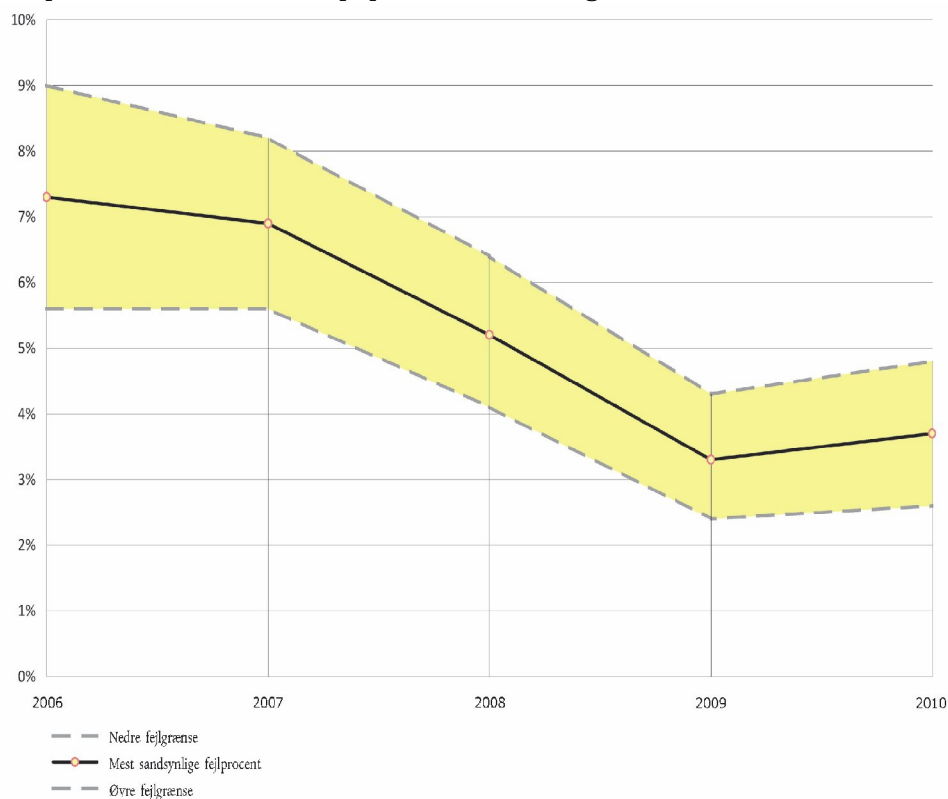
På politikområdet "Landbrug og naturressourcer", der med udbetalinger på 57 mia. euro tegner sig for knapt halvdelen af de samlede afholdte udgifter, skønner Retten, at den mest sandsynlige fejlforekomst ligger på 2,3 %, hvilket er nogenlunde på linje med sidste års revisionsresultat. Heraf var direkte betalinger på 40 mia. euro, som er omfattet af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS), uden væsentlig fejlforekomst. Imidlertid trak den højere fejlforekomst i betalingerne på især området udvikling af landdistrikterne fejlhyppigheden op over det acceptable fejlniveau på de 2 %. Den hyppigst forekommende fejl var, at støttemodtagerne havde anmeldt et for stort areal under enkeltbetalingsordningen og den generelle arealbetalingsordning. Revisionsresultatet bekræfter alt i alt de seneste års positive tendens til, at den mest sandsynlige fejlprocent på dette politikområde svinger omkring det acceptable fejlniveau på 2 %.

På politikområdet "Samhørighed, energi og transport", der med udbetalinger på 41 mia. euro tegner sig for en tredjedel af de samlede afholdte udgifter, skønner Retten, at den mest sandsynlige fejlforekomst ligger på 7,7 %, hvilket er højere end sidste års revisionsresultat. Politikområdet er derfor fortsat det af EU's udgiftsområder, hvor der er størst tendens til fejl. De vigtigste kilder til fejl var medregning af projektkostninger, som ikke var støtteberettigede, og manglende overholdelse af reglerne for offentlige indkøb. Selvom den mest sandsynlige fejlforekomst på 7,7 % er en stigning i forhold til 2009, ligger fejlprocenten fortsat på et væsentligt lavere niveau i forhold til tidligere år. For årene 2006-2008 rapporterede Retten således en nedre fejlgrænse på 11-12 %, hvilket skal sammenholdes med den betydeligt lavere nedre fejlgrænse på 4,7 % i 2010.

På ovennævnte baggrund skønner Retten, at den mest sandsynlige fejlfrekvens i betalingerne som helhed er steget fra 3,3 % i 2009 til 3,7 % i 2010, jf. [figur 1](#) på næste side. Denne stigning skyldes den højere fejlprocent på området "Samhørig-

hed, energi og transport”, idet fejlprocenterne for de øvrige grupper af politikområder ligger forholdsvis stabilt. Figuren over den skønnede fejlprocent i betalingerne for perioden 2006-2010, viser i øvrigt et betragteligt fald i den mest sandsynlige fejlforekomst fra over 7 % i 2006 til under 4 % i 2010, hvilket afspejler væsentlige generelle forbedringer af overvågnings- og kontrolsystemernes effektivitet hos især Kommissionen.

Figur 1: Udviklingen i Rettens skøn vedrørende den mest sandsynlige fejlprocent i den reviderede population af betalinger i årene 2006-2010



Hovedanbefalinger

Retten har som nævnt afgivet en negativ revisionserklæring om betalingernes lovlighed og formelle rigtighed på de to store udgiftsområder ”Landbrug og naturressourcer” samt ”Samhørighed, energi og transport”, hvor forvaltningen er delt mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Årsberetning for 2010 indeholder bl.a. følgende overordnede anbefalinger til Kommissionen vedrørende disse områder:

- Obligatorisk anvendelse af ortofotos (ensartede luftfotos) og regelmæssig ajourføring af databasen over landbrugsparceller på basis af nye ortofotos.
- Kontrol af de nationale landbrugsinspektioners kvalitet og de nationale godkendelsesorganers rapportering herom.

- Kontrol af at støtteberettigelsesreglerne på samhørighedsområdet m.v. overholdes og herunder særligt reglerne for offentlige indkøb.
- Yderligere vejledning af revisionsmyndighederne i medlemsstaterne om kontrollen med samhørighedsprojekterne og rapporteringen af kontrolresultaterne.

Derudover fremlægger Retten en række mere specifikke anbefalinger på de politikområder, der forvaltes direkte af Kommissionen.

Omtalen af Danmark

Rettens årsberetning indeholder ingen kritiske bemærkninger om Danmark, der dog er omtalt enkelte steder i årsberetningens tabeller og bilag. Det drejer sig bl.a. om tabel 2.2, hvor Danmark er opført med 9 momsforbehold pr. 31. december 2010. Momsforbehold er et middel som bruges til at holde de elementer i medlemsstaternes momsregnskaber, der er tvivl om, åbne for korrektioner. Der er heller ingen kritisk omtale af Danmark i Rettens særberetninger.

Resultaterne af EU's indsats

Revisionsrettens årsberetning indeholder et nyt kapitel om opnåelse af resultater ved hjælp af EU-budgettet. I denne del af årsberetningen fremlægger Retten sine bemærkninger til Kommissionens egen vurdering af sin resultatopnåelse på udvalgte områder, ligesom de vigtigste tværgående resultater af Rettens forvaltningsrevision i 2010 - som beskrevet i dens særberetninger - præsenteres.

Retten konstaterer bl.a., at forskelle mellem de fastsatte mål og de opnåede resultater ofte ikke bliver analyseret, og at Kommissionens rapportering om udgifternes effektivitet m.v. kunne forbedres. Retten anbefaler bl.a., at Kommissionen sætter større fokus på resultatopnåelse og -opfølgning i sine årlige aktivitetsrapporter, ligesom Kommissionen og medlemsstaterne bør blive enige om opstilling af mere ensartede resultatindikatorer til brug for målinger af resultatopnåelsen.

Hjemmelsgrundlag

Det er Europa-Parlamentet, der træffer afgørelse om decharge til Kommissionen for gennemførelsen af budgettet, jf. artikel 319, stk. 1 i Lissabon-traktaten. Kommissionen skal efterfølgende træffe alle egnede foranstaltninger til at efterkomme bemærkningerne i såvel Parlamentets afgørelse som Rådets henstilling om decharge, jf. artikel 319, stk. 3 i Lissabon-traktaten.

Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig, idet bl.a. Rådets decharge-henstilling som indledningsvist nævnt i afsnittet om decharge-proceduren indgår som en del af Parlamentets beslutningsgrundlag. Parlamentet forventes at træffe sin decharge-beslutning i første halvdel af maj 2012.

Nærhedsprincippet

Dechargeproceduren vedrørende Kommissionens gennemførelse af budgettet foretages på unionsniveau, 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. Lissabon-traktatens artikel 287, stk. 3. Dette indebærer, at Rigsrevisionen altid deltager ved Rettens revisionsbesøg i Danmark, ligesom al korrespondance med Retten foregår gennem Rigsrevisionen. Rigsrevisor har bl.a. på denne baggrund udarbejdet et faktuel notat af 30. november 2011 til Statsrevisorerne om Den Europæiske Revisionsrets årsberetning for 2010. I notatet behandles udvalgte dele af Rettens årsberetning, ligesom der redegøres for udviklingen i samarbejdet om revision i EU.

Holdning

Dansk holdning

Den "positive DAS"

Regeringen finder det tilfredsstillende, at Revisionsretten gennem alle årene - siden revisionserklæringens indførelse med virkning fra regnskabsåret 1994 - 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 og har for de sidste fire regnskabsår været uden forbehold (blank erklæring).

Regeringen finder det ligeledes tilfredsstillende, at Retten afgiver en positiv erklæring uden forbehold om transaktionernes lovlighed og formelle rigtighed vedrørende EU's egne indtægter, indgåede forpligtelser vedrørende samtlige fem politikområder samt betalingerne inden for de tre udgiftsgrupper "Bistand til tredjelande, udvikling og udvidelse"; "Forskning og andre interne politikker samt "Administrationsudgifter og andre udgifter". Retten konkluderer, at transaktionerne på disse områder er uden væsentlig fejlforekomst (fejl i under 2 % af betalingerne).

Den "negative DAS"

Regeringen finder det utilfredsstillende, at Revisionsretten igen har måttet afgive en negativ revisionserklæring om transaktionernes lovlighed og formelle rigtighed inden for de resterende to udgiftsområder, hvor der efter Rettens vurdering var en fejlforekomst i over 2 % af betalingerne. Det drejer sig politikområderne "Landbrug og naturressourcer" samt "Samhørighed, energi og transport", hvor forvaltningen som nævnt er delt mellem Kommissionen og medlemsstaterne.

Når det gennem årene har vist sig så vanskeligt at gennemføre EU-budgettet på en fuldt tilfredsstillende måde i praksis, hænger dette efter regeringens opfattelse sammen med, at forvaltningen og kontrollen af EU's budget er en særdeles kompliceret opgave. Dette forhold har Revisionsretten ligeledes understreget ved mange tidligere lejligheder, hvor det i flere sammenhænge påpeges, at et indviklet retsgrundlag med mange støtteberettigelseskriterier øger den iboende risiko for fejl. Opgavens kompleksitet forstærkes af, at gennemførelsen af budgettet 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.

Holdbare fremskridt

Der er dog ikke tale om nogen fastlåst og dermed statisk situation, idet Rettens revisionsresultater som præsenteret i de senere års beretninger bekræfter, at den skønnede fejlprocent for budgettet som helhed har været fortsat faldende. I 2010 har fremskridtene på en række områder dog ikke kunnet kompensere for en stigning i fejlforekomsten på samhörighedsområdet, hvilket har medført en lille stigning i den mest sandsynlige fejlfrekvens i betalingerne som helhed fra 3,3 % i 2009 til 3,7 % i 2010. Denne beskedne stigning skal dog ses på baggrund af et betragteligt fald i den mest sandsynlige fejlforekomst fra over 7 % i 2006 til under 4 % i 2010. Det betyder med andre ord, at mindst 96 % af alle betalinger i 2010 var uden kvantificerbare fejl.

Der er derfor grund til en vis optimisme, hvad angår muligheden for fortsat at opnå en revisionserklæring med samlet set færre forbehold og dermed en mere "positiv DAS". Trods de stedfundne fremskridt er det dog klart, at der også fremover er brug for et langt og sejt træk fra alle involverede parter side, således at den samlede budgetgennemførelses kvalitet kan løftes yderligere.

I øvrigt bemærkes, at skiftende regeringer i mange år har tillagt Rådets behandling af Revisionsrettens årsberetning stor betydning. Der er derfor tale om en vigtig sag for Danmark. Fra dansk side prioriteres det fortsatte fokus på hovedmålet: Opnåelsen af en fuldt ud positiv og dermed "blank" revisionserklæring for budgettet som helhed, jf. også ønsket herom i Rådets dechargehenstillinger. I den aktuelle situation har regeringen arbejdet for, at Rådets dechargehenstilling til Parlamentet om Kommissionens gennemførelse af budgettet for 2010 kan bidrage til fortsatte fremskridt i budgetgennemførelsen på såvel Unions- som medlemsstatsniveau og dermed en mere sund finansforvaltning af EU's bevillinger som helhed. I forlængelse heraf har Danmark fremført synspunkter, der kan medvirke til at forbedre den finansielle styring og kontrol af budgettet.

På denne baggrund forventes, at man fra dansk side kan tilslutte sig Rådets henstilling, der anbefaler Europa-Parlamentet at give decharge til Kommissionen for gennemførelsen af budgettet for 2010.

Andre landes holdninger

Synspunkterne deler sig i hovedsagen i to grupper i henseende til, hvor aktivt Rådet bør forholde sig til Revisionsrettens kritik: På den ene side en mindre 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 på den anden side en større landegruppe, der lægger mere vægt på Kommissionens traktatbestemte, 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. Der har dog hen over årene været en gradvis styrkelse af den landegruppe, der tillægger arbejdet med at opnå en positiv revisionserklæring (DAS) politisk betydning. Det gælder også i forbindelse med den aktuelle rådsbehandling af Revisionsrettens årsberetning for 2010.

Med venlig hilsen

Bjarne Corydon