

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

Informationsnummer

Indhold

Side

I *Meddelelser*

2003/C 292/01

Særberetning nr. 11/2003 om det finansielle instrument for miljøet (LIFE), med
Kommissionens svar

1

I

(Meddelelser)

REVISIONSRET TEN

SÆRBERETNING Nr. 11/2003

om det finansielle instrument for miljøet (LIFE), med Kommissionens svar

(artikel 248, stk. 4, andet afsnit, EF)

(2003/C 292/01)

INDHOLD

	Punkt	Side
Forkortelser		3
RESUME	I-VIII	4
INDLEDNING	1	5
REVISIONSMÅL OG -METODE	2-4	5
FÆLLESSKABSTØTTE TIL MILJØBESKYTTELSE	5-14	5
Generel baggrund	5-10	5
Bidrag til afgrænsningen af Natura 2000-områderne	11-14	7
SÆRLIGE KENDETEGN VED LIFE-PROGRAMMET	15-27	8
Struktur og aktionsområder	15-20	8
Forvaltning og finansiering	21-22	9
Bevillingsudnyttelse	23-27	9
PROJEKTUDVÆLGELSE	28-45	12
Udvælgelsesprocedurer	28-33	12
Bedømmelseskriterier	34-37	13
Medlemsstaternes rolle	38-40	14
Risiko for dobbeltfinansiering	41-45	14
GENNEMFØRELSEN AF PROJEKTERNE	46-65	15
De administrative bestemmelser vedrørende støtteberettigede omkostninger er uklare ...	46-51	15
Forsinkede betalinger	52-55	15
Praktiske problemer i forbindelse med projekternes iværksættelse	56-65	17
Problemer i forbindelse med medfinansiering	56-59	17
Modtagernes regnskaber er ikke detaljerede nok	60-62	17
Usikkerhed omkring den fremtidige anvendelse af arealerne	63-65	17

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
OVERVÅGNING, KONTROL OG EVALUERING	66-84	18
De faglige bistandskontorers opgaver er ikke klart defineret under LIFE II	67-72	18
Bemærkninger om Kommissionens kontrol	73-75	18
Ekstern attestering af udgiftsopgørelser	76-77	19
Rapport om programmets gennemførelse	78-80	19
Nye initiativer til bedre formidling af projekternes resultater	81-84	19
KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER	85-94	20
Generel konklusion	85	20
Programmets mål og sammenhængen med Fællesskabets miljøstrategi	86-87	20
Anbefalinger		20
Forvaltningsrammen	88-89	20
Anbefalinger		20
Overvågning, kontrol og evaluering	90-94	21
Anbefalinger		21
Kommissionens svar		22

FORKORTELSER

5. MHP	Femte miljøhandlingsprogram
6. MHP	Sjette miljøhandlingsprogram
FAM	Fællesskabsaktioner på miljøområdet
EF-NBA	EF-naturbevaringsaktioner
KFB	Kontor for faglig bistand
GD ENV	Generaldirektoratet for Miljø
LIFE	Det finansielle instrument for miljøet
Medspa	Fællesskabsaktion til beskyttelse af miljøet i Middelhavsområdet
Norspa	Fællesskabsaktion til beskyttelse af miljøet i kystområderne ved Det Irske Hav, Nordsøen, Østersøen og den nordøstlige del af Atlanterhavet
OLAF	Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig
NGO	Ikke-statslig organisation

RESUME

I. Retten har undersøgt forvaltningen af det finansielle instrument for miljøet (LIFE), som administreres direkte af Kommissionen, og som gennemføres i etaper. Programmet består af tre dele, LIFE-Natur, LIFE-Miljø og LIFE-Tredjelande samt ledsageforanstaltninger. Revisionen vedrørte særlig anden etape (1996-1999, LIFE II).

II. Det generelle mål for LIFE er at bidrage til at udvikle og gennemføre Fællesskabets miljøpolitik og miljølovgivning. Dette mål er bredt og ikke godt nok defineret. Derimod er LIFE-Natur mere præcist, eftersom aktionerne under denne del iværksættes i henhold til to direktiver om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter og af vilde fugle (jf. punkt 16-17).

III. LIFE-programmet er den mest omfattende af de specifikke foranstaltninger i budgettets afsnit »Miljø«. 435 af de 450 millioner euro svarende til Fællesskabets bidrag til anden etape (LIFE II) er blevet udnyttet i den fastsatte periode (jf. punkt 23-27).

IV. Kommissionen bedømmer forslagene til de enkelte dele af programmet efter forskellige kriterier og anvender kun uafhængige eksperter i forbindelse med LIFE-Miljø og LIFE-Tredjelande. Nogle af de bedømmelser, eksperterne udarbejdede, er ikke blevet bevaret (jf. punkt 29-33).

V. Der er ikke i tilstrækkelig grad sikret komplementaritet mellem de miljøprojekter, der finansieres af LIFE, og dem, der finansieres med andre fællesskabskilder (strukturfonde, forskningsmidler), og selv om forslagene sendes til høring i de forskellige tjenestegrene, udelukker det ikke helt risikoen for dobbeltfinansiering (jf. punkt 41-45).

VI. Retten konstaterede mange problemer i forbindelse med gennemførelsen af anden etape af LIFE-programmet (LIFE II). Revisionen på stedet af en stikprøve af projekter viste navnlig, at:

- a) der var afholdt personaleudgifter, som ikke var underbygget med pålidelige regnskabsregistreringer, og som omfattede løn til tjenestemænd, der allerede på normal vis var dækket af de offentlige budgetter (jf. punkt 47-49)
- b) mange af Kommissionens betalinger var væsentligt forsinkede (jf. punkt 52-55)
- c) finansieringspakken for projekterne var mangelfuld, og modtagernes regnskaber var ikke gennemskuelige og detaljerede nok til, at man kunne rekonstruere samtlige pengestrømme (jf. punkt 56-62)
- d) der var store udgifter forbundet med erhvervelsen af arealer til aktionerne under LIFE-Natur, og der var ikke tilstrækkelig sikkerhed for, at arealerne blev anvendt til naturbevaring, når aktionerne var afsluttet (jf. punkt 63-65).

VII. For så vidt angår overvågningen og kontrollen af projekterne, har Kommissionen aflagt flere besøg på stedet, og resultaterne heraf viser, at der er flere former for fejl hos støttemodtagerne. Kontorerne for faglig bistand (KFB) fungerer som eksterne overvågningsgrupper i forbindelse med det enkelte projekt. Deres opgaver er ikke defineret klart, og det har været til skade for overvågningen af aktionerne (jf. punkt 67-75).

VIII. Der bør fortsat arbejdes på at afhjælpe manglerne ved forvaltningen af LIFE-programmet. Med henblik herpå anbefaler Retten, at:

- a) LIFE-programmets rolle udtrykkeligt defineres i de flerårige miljøhandlingsplaner, og at målene for programmet præciseres bedre og om muligt kvantificeres
- b) Kommissionen undersøger, om det er muligt, at LIFE-Natur og LIFE-Miljø forvaltes hver for sig
- c) forslagene i forbindelse med alle programmets dele bedømmes af eksterne eksperter udvalgt på grundlag af en offentlig indkaldelse af forslag
- d) de administrative bestemmelser for aktionernes gennemførelse gennemgås, og at man definerer de støtteberettigede udgifter bedre, navnlig med hensyn til projektrengskaber og personaleudgifter samt afskrivninger og køb af jord i forbindelse med LIFE-Natur
- e) Kommissionen styrker sin stedlige kontrol eventuelt ved anvendelse af eksterne revisorer
- f) resultaterne af projekterne videreformidles.

INDLEDNING

1. LIFE er et finansielt instrument, som Kommissionen forvalter direkte. Det anvendes udelukkende i forbindelse med miljøprojekter. Det generelle mål er at bidrage til at udvikle og gennemføre Fællesskabets politik og lovgivning på miljøområdet. I Fællesskabet vedrører de aktionsområder, der er berettigede til finansiell støtte fra LIFE, naturbevaringsaktioner (LIFE-Natur) og aktioner, hvis sigte er at gennemføre Fællesskabets politik og lovgivning på miljøområdet (nyskabende aktioner, demonstrationsaktioner og forberedende aktioner) (LIFE-Miljø). I tredjelande er det vigtigste mål at yde finansiell støtte i form af faglig bistand (LIFE-Tredjelande). Endelig skal instrumentet også dække de led-sageforanstaltninger, der er nødvendige i forbindelse med overvågning og ansparing samt til formidling af oplysninger om erfaringerne fra og resultaterne af disse aktioner.

REVISIONSMÅL OG -METODE

2. Rettens revision vedrørte udformningen, forvaltningen og anvendelsen af det finansielle instrument LIFE (særlig LIFE II), og målet var navnlig at få svar på følgende spørgsmål:

- a) Er målene defineret klart, kan de måles og er de relevante i forhold til strategien?
- b) Har Kommissionen sørget for:
 - en hensigtsmæssig forvaltningsramme?
 - passende kontrol af projekterne?
 - et system til effektiv udnyttelse af resultaterne?

3. Revisionen blev foretaget i Kommissionens Generaldirektorat for Miljø (GD ENV), hos de nationale myndigheder og i KFB i perioden fra marts 2001 til juni 2002. Revisorerne koncentrerede sig hovedsagelig om gennemførelsen af LIFE II. Næsten halvdelen af de projekter, som der var truffet beslutning om mellem 1996 og 1999, og som skulle gennemføres over en periode på fra to til fem år, var ikke afsluttet pr. 31. december 2002. Sagerne vedrørende projekterne under programmets tre dele blev gennemgået i Kommissionen. En stikprøve på 46 projekter ud af de i alt 810 projekter under LIFE-Natur og LIFE-Miljø blev revideret på stedet i de otte berørte medlemsstater (Tyskland, Spanien, Frankrig, Irland, Italien, Portugal, Sverige og Det Forenede Kongerige).

4. Stikprøven af projekter, der blev undersøgt på stedet, var sammensat på grundlag af kriterier vedrørende støtteberettiget aktionsområde, type modtager eller projekt, projektets finansielle betydning, samt hvor langt fremme det var. Stikprøven var udtaget med henblik på at kunne give en samlet oversigt over de problemtyper, der var opstået i forbindelse med en bred vifte af aktiviteter udvalgt blandt de finansierede aktioner.

FÆLLESSKABSSTØTTE TIL MILJØBESKYTTELSE

Generel baggrund

5. EU finansierer en lang række interventioner på miljøområdet. Disse interventioner forvaltes af flere forskellige generaldirektorater, som tager sig af henholdsvis strukturfondene, Samhørighedsfonden, forskning, landbrug, programmer i tredjelande, førtiltrædelsesinstrumentet og de specifikke miljøforanstaltninger, der forvaltes af GD ENV. De repræsenterer et årligt gennemsnitligt

beløb, som anslås til 11,1 milliard euro, hvoraf 5,3 milliarder finansieres over bevillingerne på det almindelige budget, og 5,8 milliarder ydes i form af lån fra EIB (jf. tabel 1). Disse fællesskabsudgifter afholdes inden for rammerne af miljøhandlingsprogrammer (MHP), som vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet ⁽¹⁾.

6. MHP spiller en vigtig rolle i udarbejdelsen af Fællesskabets miljøpolitik. De består af strategidokumenter, som dækker en flerårig periode, og hvis formål er at finde frem til de største udfordringer, som EU vil komme til at stå over for på dette område,

samt at opstille mål og komme med retningslinjer. EU's første MHP blev vedtaget i 1973.

7. I 1993 trådte Det Europæiske Fællesskabs femte program for politik og handling i forbindelse med miljøet og bæredygtig udvikling (5. MHP) ⁽²⁾ i kraft. Det definerede de vigtigste politiske retningslinjer på miljøområdet for perioden 1993-1999 og nævnte for første gang det finansielle instrument for miljøet (LIFE) som en mekanisme til finansiell støtte. Aktionsområderne for 5. MHP er nævnt i LIFE II-forordningen bortset fra turistindustrien, som senere er integreret i retningslinjerne for LIFE.

Tabel 1

Den Europæiske Unions finansielle interventioner på miljøområdet

Program	Periode	Beløb (millioner euro)		Gen- snitligt årligt beløb (millioner euro)	%
Afsnit B4-3 og artikel B7-8 1 0 i budgettet: Miljø	1996-1999	639	⁽¹⁾	160	3 %
Herunder LIFE	1996-1999	434		109	2 %
EUGFL, Garantisektionen: Landbrugsmiljøordninger	1996-1997	2 902	⁽²⁾	1 451	27 %
Strukturfondene	1994-1999	9 445	⁽³⁾	1 640	31 %
Samhørighedsfonden	1993-1999	8 424	⁽⁴⁾	1 203	22 %
5. rammeprogram inden for forskning: Særprogrammet »Miljø og bæredygtig udvikling«	1998-2002	1 083	⁽⁵⁾	217	4 %
ISPA — Det strukturpolitiske førtiltrædelsesinstrument	2000-2006	3 640	⁽⁶⁾	520	10 %
Programmer i tredjelande	1996-1998	485	⁽⁷⁾	162	3 %
Tilskud i alt				5 353	100 %
Individuelle lån fra EIB: Miljø og livskvalitet	1997-2001	29 000	⁽⁸⁾	5 800	
I alt				11 153	

⁽¹⁾ Forpligtelser i Sincom.

⁽²⁾ Særberetning nr. 14/2000 — EFT C 353 af 8.12.2000.

⁽³⁾ Særberetning nr. 4/98 — EFT C 191 af 18.6.1998.

⁽⁴⁾ GD for Regionalpolitik.

⁽⁵⁾ GD for Forskning.

⁽⁶⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1267/1999 af 21. juni 1999 — EFT L 161 af 26.6.1999, s. 73.

⁽⁷⁾ Det Europæiske Fællesskabs udviklingsprogrammer i trejdelande. Politikker, forvaltning og fordeling — Overseas Development Institute (Institut for oversøisk udvikling) for Kommissionen — 1999.

⁽⁸⁾ Den Europæiske Investeringsbanks årsberetning for 2001.

⁽¹⁾ Jf. »Baggrund« i kapitel 6 i Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 1994 (EFT C 303 af 14.11.1995, s. 161).

⁽²⁾ Rådets resolution af 1. februar 1993 (EFT C 138 af 17.5.1993, s. 1).

8. 6. MHP blev vedtaget i 2002. Bortset fra en eksplicit henvisning til LIFE, hvor det anføres, at resultaterne af programmet bør formidles bedre ⁽¹⁾, nævner programmet (generelt) ikke de instrumenter, der vil skulle anvendes til at gennemføre de planlagte foranstaltninger. Som det også var tilfældet med 5. MHP, er aktionsområderne blevet omdefinert i retningslinjerne for LIFE.

9. MHP er udtryk for en politisk vilje til at tage hensyn til miljøstrategier, som skal sikre en bæredygtig udvikling, men det, at forvaltningen af instrumenterne er spredt ud på flere forskellige generaldirektorater og ikke er samordnet horisontalt, vanskeliggør anvendelsen af dem på det operationelle plan. For så vidt angår specielt LIFE, har det ikke i praksis kunnet fastslås, at der er komplementaritet mellem de finansierede interventioner i form af projekter og de andre interventionsformer, særlig strukturfondene.

10. Som Retten allerede anbefalede det i 1992 i sin særberetning om miljø ⁽²⁾, bør GD ENV's opgaver defineres nærmere med henblik på at sikre en højere grad af komplementaritet mellem de interventioner på miljøområdet, der finansieres af flere GD'er, og gøre dem mere effektive. De aktioner, der medfinansieres af strukturfondene, bør f.eks. forhåndsevalueres med henblik på at kontrollere, om de er i overensstemmelse med miljølovgivningen. I henhold til den 13. årsberetning om strukturfondene (2001) ⁽³⁾ blev der i forbindelse med disse evalueringer generelt konstateret en mangel på grundlæggende harmoniserede miljødata og -indikatorer. GD ENV kunne medvirke til denne harmonisering bl.a. ved hjælp af resultaterne fra de LIFE-projekter, som specifikt sigter mod indsamling og harmonisering af disse indikatorer.

Bidrag til afgrænsningen af Natura 2000-områderne

11. LIFE ansporer medlemsstaterne til at udpege bevaringsværdige naturtyper som fastsat i habitat- og fugledirektivet. Medlemsstaterne har imidlertid været længe om at gennemføre disse direktiver.

12. Det var fastsat, at direktivet om bevaring af naturtyper senest skulle være inkorporeret i national ret i juni 1994, men først seks et halv år efter var direktivet reelt gennemført i alle medlemsstater. Disse forsinkelser indvirker også på gennemførelsen i national ret i de forskellige medlemsstater af direktivet om beskyttelse af vilde fugle ⁽⁴⁾. I nogle tilfælde skyldes forsinkelserne, at visse medlemsstater havde promulgeret lovtekster, som var i

strid med direktiverne (f.eks. i forbindelse med varigheden af og datoerne for begyndelsen og afslutningen på jagtperioderne, som truer de beskyttede arter) ⁽⁵⁾. I overensstemmelse med dette direktiv skal Kommissionen forelægge en gennemførelsesrapport hvert tredje år. Den sidste rapport, der er udarbejdet, dækker perioden 1996-1998, men Kommissionen vedtog den først i 2002, fordi medlemsstaterne ikke havde indsendt alle de nødvendige oplysninger rettidigt ⁽⁶⁾.

13. Endvidere er fastlæggelsen af de seks biogeografiske områder, som er defineret på grundlag af karakteristika, der er typiske for de arter, der lever i dem (alpeområde, atlantisk område, polarområde, kontinentalt område, makaronesisk område og middelhavsområde), forsinket, selv om denne er af altafgørende betydning for bevaringen af naturtyper af fællesskabsbetydning. Listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning, hvoraf det fremgår, på hvilke lokaliteter der findes en eller flere prioriterede naturtyper, eller hvor der lever en eller flere prioriterede arter, skulle have været opstillet inden seks år efter meddelelsen af direktiv 92/43/EØF. Det første biogeografiske område (Makaronesien) blev imidlertid først godkendt officielt i december 2001 ⁽⁷⁾. Dette område består af øgruppen Azorerne, Madeira og De Kanariske Øer.

14. Aktionerne under LIFE-Naturprojekterne bør fortsættes i de områder, hvor det kan påvises, at der er truffet en formel kommissionsbeslutning. En sådan beslutning vil på trods af de vigtige principper, Domstolen har anført på dette område ⁽⁸⁾, sikre, at disse aktioner i højere grad får varig effekt.

⁽¹⁾ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1600/2002/EF af 22. juli 2002 (EFT L 242 af 10.9.2002, s. 1), artikel 3, stk. 5, femte afsnit.

⁽²⁾ Særberetning om miljø (EFT C 245 af 23.9.1992, s. 1).

⁽³⁾ KOM(2002) 591 endelig af 30.10.2002.

⁽⁴⁾ F.eks. burde ændringen af bilag I have medført, at de tilsvarende bestemmelser blev inkorporeret i national ret senest den 30. september 1998 i overensstemmelse med Kommissionens nye direktiv 97/49/EF (EFT L 223 af 13.8.1997, s. 9). I dag har kun fem medlemsstater gennemført dette direktiv.

⁽⁵⁾ For så vidt angår gennemførelsen af fællesskabsretten, vedrører næsten 40 % af de sager, der blev behandlet ved De Europæiske Fællesskabers Domstol i perioden 1987-2001, miljøet. Mange af sagerne vedrører de to direktiver om naturbeskyttelse (19. årsberetning om kontrollen med gennemførelsen af EU-retten — KOM(2002) 324 endelig af 28.6.2002).

Ukorrekt gennemførelse af direktiverne:

— Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter: 32 overtrædelser
— Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle: 31 overtrædelser.

De nationale gennemførelsesbestemmelser ikke i overensstemmelse med direktiverne:

— Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle: 6 overtrædelser
— Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter: 7 overtrædelser.

⁽⁶⁾ Kommissionens rapport om gennemførelsen af direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle (KOM(2002) 146 endelig af 25.3.2002).

⁽⁷⁾ Kommissionens beslutning 2002/11/EF af 28. december 2001 (EFT L 5 af 9.1.2002).

⁽⁸⁾ Domstolens dom af 2. august 1993 i sag C-355/90.

SÆRLIGE KENDETEGN VED LIFE-PROGRAMMET

Struktur og aktionsområder

15. LIFE-programmet blev vedtaget i 1992 ⁽¹⁾. Det har erstattet finansieringsinstrumenterne (ACE ⁽²⁾, ACNAT ⁽³⁾, Medspa ⁽⁴⁾ og Norspa ⁽⁵⁾). Det er meningen, at programmet skal løbe over en længere periode og gennemføres i flere etaper og i henhold til tre

emneområder: Natur, Miljø og Tredjelande. I første omgang dækkede programmet perioden 1991-1995 (LIFE I), og det havde et budget på 400 millioner euro. LIFE II ⁽⁶⁾ vedrørte perioden 1996-1999 og rådede over et beløb på 450 millioner euro, og til LIFE III ⁽⁷⁾, som løber fra 2000 til 2004, er der stillet 640 millioner euro til rådighed.

16. Følgende oversigt viser, hvordan aktionerne fordeler sig på det finansielle instruments tre emneområder:

Aktioner finansieret over LIFE II-programmet	
LIFE-Miljø	<i>Demonstrationsprojekter, der:</i> — integrerer hensyn til miljøet i den fysiske planlægning — fremmer forebyggelsen af forurening fra erhvervsmæssige aktiviteter — forbedrer håndteringen af affald — udvikler en integreret produktionscyclus. <i>Forberedende projekter, som:</i> — forbereder og ajourfører miljøtiltag og miljøinstrumenter på fællesskabsplan inden for følgende områder: — beskyttelse og bæredygtig forvaltning af kystområder, floder, der munder ud i kystområder og eventuelle tilhørende vådområder — reduktion af affald, navnlig giftigt og farligt affald — beskyttelse og forvaltning af vandressourcerne, herunder behandling af spildevand eller forurennet vand — luftforurening, forsurening, troposfærisk ozon.
LIFE-Natur	— bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter af interesse for Den Europæiske Union — beskyttelse af vilde fugle — etablering af det europæiske net »Natura 2000«.
LIFE-Tredjelande	<i>Faglig bistand til:</i> — etablering af administrative strukturer på miljøområdet — fremme af naturbevaring — demonstrationsprojekter til fremme af bæredygtig udvikling.
Kilde: LIFE II-forordningen.	

⁽¹⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 1973/92 af 21. maj 1992 om oprettelse af et finansielt instrument for miljøet (LIFE) (EFT L 206 af 22.7.1992, s. 1).

⁽²⁾ ACE: Rådets forordning (EØF) nr. 1872/84 af 28. juni 1984 om fællesskabsaktioner på miljøområdet (EFT L 176 af 3.7.1984, s. 1).

⁽³⁾ ACNAT: Rådets forordning (EØF) nr. 3907/91 af 19. december 1991 om fællesskabsaktioner med henblik på naturbevaring (EFT L 370 af 31.12.1991, s. 17).

⁽⁴⁾ Medspa: Rådets forordning (EØF) nr. 563/91 af 4. marts 1991 om en fællesskabsaktion for miljøbeskyttelse i Middelhavsområdet (EFT L 63 af 9.3.1991, s. 1).

⁽⁵⁾ Norspa: Rådets forordning (EØF) nr. 3908/91 af 19. december 1991 om en fællesskabsaktion for miljøbeskyttelse i kystområderne ved og kystfarvandene i Det Irske Hav, Nordsøen, Den Engelske Kanal, Østersøen og den nordøstlige del af Atlanterhavet (EFT L 370 af 31.12.1991).

⁽⁶⁾ Rådets forordning (EF) nr. 1404/96 af 15. juli 1996 om ændring af forordning (EØF) nr. 1973/92 om oprettelse af et finansielt instrument for miljøet (EFT L 181 af 20.7.1996, s. 1).

⁽⁷⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1665/2000 af 17. juli 2000 om det finansielle instrument for miljøet (LIFE) (EFT L 192 af 28.7.2000, s. 1).

17. Da LIFE-forordningen blev vedtaget, var sigtet at oprette et samlet finansielt instrument, som skulle »bidrage til at gennemføre, ajourføre og udvikle Fællesskabets miljøpolitik og miljølovgivning«. Men forordningen samler blot de fire tidligere forordninger, som hver fandt anvendelse på sit specifikke aktionsområde. Den angiver ikke klart de mål, der skal nås, og sikrer heller ikke, at der er sammenhæng mellem de forskellige aktionsområder.

18. Indtil begyndelsen af 2001 blev de tre emneområder under LIFE-programmet, Natur, Miljø og Tredjelande, administreret af tre enheder, som var ansvarlige for forvaltningen, og en fælles enhed i GD ENV.

19. Som Retten konstaterede det under revisionen, er LIFE-programmets emneområder Natur og Miljø rettet mod meget forskellige aktionsområder, som hver især forvaltes på sin særlige måde, hvilket var en begrundelse for at skille de to enheder. Derimod har LIFE-Tredjelande lighedspunkter med LIFE-Miljø.

20. GD ENV er imidlertid blevet omorganiseret med henblik på at ensrette og afklare de administrative procedurer vedrørende LIFE-programmets tre dele og derved gøre forvaltningen mere effektiv ⁽¹⁾. De tre enheder, som forvalter LIFE, er blevet lagt sammen, så der nu kun er en enhed, hvortil kommer en enhed, som er ansvarlig for finansforvaltningen. På grund af opgavens kompleksitet, og fordi der var stor udskiftning i personalet, varede ændringen af procedurerne helt frem til udgangen af 2002.

Forvaltning og finansiering

21. Kommissionen administrerer LIFE-programmet centralt. Den bistås af medlemsstaterne og de nationale myndigheder i tredjelandene og anvender KFB ⁽²⁾. To udvalg sammensat af repræsentanter fra medlemsstaterne, en for emneområdet Natur og en for emneområderne Miljø og Tredjelande, hjælper Kommissionen med at udvælge de projekter, der skal finansieres.

22. Normalt udgør støtten fra LIFE maksimalt 50 % af de støtteberettigede projektdgifter. For projekter, som skaber betydelige indtægter, ydes der 30 % i støtte, og for aktioner inden for EU, som vedrører prioriterede naturtyper eller prioriterede arter i henhold til direktiv 92/43/EØF eller de udryddelsestruede fuglearter, der er omfattet af direktiv 79/409/EØF, ydes der 75 %. Udgifterne til faglig bistand til ledsageforanstaltninger refunderes 100 %.

⁽¹⁾ På grundlag af den afsluttende rapport: »L'Évaluation de l'instrument financier pour l'environnement LIFE«, Arthur Andersen, juni 1998.

⁽²⁾ KFB kaldes nu »TAB (Teknik og Administrativ Bistand)«.

Bevillingsudnyttelse

23. Tabel 2 viser udviklingen i bevillingerne opført på de specifikke budgetposter, som forvaltes af GD ENV, og udnyttelsen af dem i regnskabsårene 1995-2002 ⁽³⁾. LIFE-Miljø og LIFE-Natur finansieres over budgetartikel B4-3 2 0 ⁽⁴⁾ og LIFE-Tredjelande over artikel B7-8 1 0. Samlet tegner LIFE sig for ca. 70 % af de samlede bevillinger, som forvaltes af GD ENV.

24. De disponible forpligtelsesbevillinger til hvert regnskabsår er næsten blevet opbrugt, bortset fra bevillingerne til regnskabsåret 2000. Kun 32 % af bevillingerne til dette regnskabsår er blevet udnyttet. Det skyldes navnlig, at kun ganske få af bevillingerne til LIFE (4 %) er blevet brugt. Forordningen vedrørende tredje etape blev vedtaget i juli 2000, og der blev ikke godkendt nogen projekter i løbet af det pågældende år.

25. I forordningen var der fastsat et rammebeløb på 450 millioner euro, og heraf blev 435 millioner euro opført på budgetterne for 1996-1999. En sammenligning mellem emneområderne Natur- og Miljø i LIFE II viser, at forpligtelsesbevillingerne og betalingsbevillingerne er blevet fordelt ligeligt på de to emneområder (henholdsvis 207,9 millioner euro og 160,7 millioner euro til Natur og 207,8 millioner euro og 157,6 millioner euro til Miljø) (jf. tabel 3). Rumænien var det første af de nye kandidatlande, som deltog i disse dele af LIFE-programmet. Tabel 4 viser det beløb, der var afsat til projekter under emneområdet Tredjelande i LIFE II ⁽⁵⁾.

26. Det er præciseret i forordningen, at 3 % af de samlede budgetmidler til programmet skal afsættes til ledsageforanstaltninger som overvågning og evaluering. Dette beløb er overskredet og er på 3,17 % af de indgåede forpligtelser, hvilket svarer til et samlet beløb på 13,81 millioner euro. For LIFE-Natur er der tale om en højere procentsats (4 % eller 8,2 millioner euro) (jf. tabel 5).

27. Antallet og beløbet for endnu ikke afviklede forpligtelser er fortsat betydeligt. For så vidt angår LIFE II, var 380 forpligtelser endnu ikke afviklet i december 2002, heraf vedrørte 47,2 millioner euro, 50,3 millioner euro og 3,9 millioner euro henholdsvis LIFE-Natur, LIFE-Miljø og LIFE-Tredjelande. For 26 af disse forpligtelser (4,8 millioner euro) er betalingsfristen overskredet.

⁽³⁾ For så vidt angår de foregående regnskabsår, henvises der til kapitel 6 i Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 1994 (EFT C 303 af 14.11.1995, s. 161).

⁽⁴⁾ I 1995 blev LIFE-Miljø finansieret over budgetartikel B4-3 5 0.

⁽⁵⁾ Følgende lande kan deltage i LIFE-Tredjelande: Albanien, Algeriet, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Cypern, Egypten, Israel, Jordan, Libanon, Malta, Marokko, Syrien, Tunesien, Tyrkiet, Vestbredden og Gazastriben samt Kaliningrad og Sankt Petersborg-regionen.

Tabel 2

Bevillingerne til budgettets afsnit »Miljø« og udnyttelsen af dem i perioden 1995-2002 (opdelte bevillinger)

(millioner euro)

År	Finansielt instrument	Budgetartikel/afsnit	Forpligtelsesbevillinger			Betalingsbevillinger				
			Endelige disponible bevillinger	Forpligtelser indgået over regnskabsårets bevillinger		Endelige disponible bevillinger	Betalinger afholdt over regnskabsårets bevillinger			
				Forpligtelser i alt	Udnyttelsesgrad (%)		Til afvikling af forpligtelser fra tidligere regnskabsår	Til afvikling af regnskabsårets forpligtelser	Betalinger i alt	Udnyttelsesgrad (%)
			(a)	(b)	(c)=(b)/(a)x100	(d)	(e)	(f)	(g)=(e)+(f)	(h)=(g)/(d)x100
1995	LIFE Natur	B4-3 2 0	48,500	48,500	100,00	48,090	20,883	4,592	25,475	52,97
	LIFE Miljø	B4-3 5 0	48,500	48,488	99,98	48,660	24,506	7,852	32,358	66,50
	LIFE Tredjelande	B7-8 1 0	5,750	5,447	94,73	6,500	4,103	—	4,103	63,12
		LIFE i alt	102,750	102,435	99,69	103,250	49,492	12,444	61,936	59,99
	Miljø afsnit B4-3 ⁽¹⁾	Afsnit B4-3 i alt	146,618	143,715	98,02	150,039	63,952	27,201	91,153	60,75
1996	LIFE Natur og Miljø	B4-3 2 0	90,000	89,923	99,91	75,400	53,981	21,248	75,229	99,77
	LIFE Tredjelande	B7-8 1 0	6,000	6,000	100,00	6,000	2,902	—	2,902	48,37
		LIFE i alt	96,000	95,923	99,92	81,400	56,883	21,248	78,131	95,98
	Miljø afsnit B4-3 ⁽¹⁾	Afsnit B4-3 i alt	136,329	135,850	99,65	123,179	85,317	35,510	120,827	98,09
1997	LIFE Natur og Miljø	B4-3 2 0	90,000	89,909	99,90	90,000	53,435	29,913	83,348	92,61
	LIFE Tredjelande	B7-8 1 0	4,500	4,312	95,82	5,400	3,177	1,094	4,271	79,09
		LIFE i alt	94,500	94,221	99,70	95,400	56,612	31,007	87,619	91,84
	Miljø afsnit B4-3 ⁽¹⁾	Afsnit B4-3 i alt	132,066	131,920	99,89	138,186	83,376	45,420	128,796	93,20
1998	LIFE Natur og Miljø	B4-3 2 0	100,000	99,669	99,67	82,200	42,459	35,694	78,153	95,08
	LIFE Tredjelande	B7-8 1 0	4,825	4,824	99,98	4,000	3,246	0,749	3,995	99,88
		LIFE i alt	104,825	104,493	99,68	86,200	45,705	36,443	82,148	95,30
	Miljø afsnit B4-3 ⁽¹⁾	Afsnit B4-3 i alt	141,031	140,385	99,54	126,272	69,993	51,494	121,487	96,21
1999	LIFE Natur og Miljø	B4-3 2 0	135,252	134,451	99,41	92,552	39,679	37,921	77,600	83,84
	LIFE Tredjelande	B7-8 1 0	5,550	5,540	99,82	4,500	4,377	0,074	4,451	98,91
		LIFE i alt	140,802	139,991	99,42	97,052	44,056	37,995	82,051	84,54
	Miljø afsnit B4-3 ⁽¹⁾	Afsnit B4-3 i alt	184,098	182,907	99,35	140,265	61,198	59,849	121,047	86,30
2000	LIFE Natur og Miljø	B4-3 2 0	113,131	4,762	4,21	94,435	51,266	0,102	51,368	54,40
	LIFE Tredjelande	B7-8 1 0	6,622	0,022	0,33	4,432	4,426	—	4,426	99,86
		LIFE i alt	119,753	4,784	3,99	98,867	55,692	0,102	55,794	56,43
	Miljø afsnit B4-3 ⁽¹⁾	Afsnit B4-3 i alt	161,797	49,212	30,42	150,933	79,145	23,851	102,996	68,24
2001	LIFE Natur og Miljø	B4-3 2 0	170,912	152,525	89,24	121,445	20,989	87,255	108,244	89,13
	LIFE Tredjelande	B7-8 1 0	9,184	9,067	98,73	4,685	—	2,220	2,220	47,39
	LIFE Tredjelande	B7-8 1 0 A	0,315	0,215	68,25	0,315	—	0,144	0,144	45,68
		LIFE i alt	180,411	161,807	89,69	126,445	20,989	89,619	110,608	87,48
2002	Miljø afsnit B4-3 ⁽¹⁾	Afsnit B4-3 i alt	232,776	213,355	91,66	180,406	21,220	134,620	155,840	86,38
	LIFE Natur og Miljø	B4-3 2 0	148,510	148,461	99,97	106,524	—	99,699	99,699	93,59
	LIFE Tredjelande	B7-8 1 0	6,522	5,733	87,90	7,092	—	6,576	6,576	92,72
	LIFE Tredjelande	B7-8 1 0 A	0,381	0,381	100,00	0,381	—	0,297	0,297	77,95
		LIFE i alt	155,413	154,575	99,46	113,997	—	106,572	106,572	93,49
	Miljø afsnit B4-3 ⁽¹⁾	Afsnit B4-3 i alt	213,431	212,040	99,35	163,138	—	151,925	151,925	93,13

⁽¹⁾ Budgetposter:

B4-3 0 4	Det femte program (lovgivning)
B4-3 0 4 A	Det femte program (lovgivning)
B4-3 0 5	Bæredygtig udvikling af bymiljøet
B4-3 0 6	Oplysning og tilskud
B4-3 0 7	Strålingsbeskyttelse/ 2002 = havforurening
B4-3 0 8	2002 = Beskyttelse af civilbefolkningen
B4-3 1 0 1	Det Europæiske Miljøagentur
B4-3 0 9	Afslutning af tidligere foranstaltninger ACE/ACNAT/Medspa/Norspa
B4-3 2 0	LIFE
B4-3 3 0	Beskyttelse af civilbefolkningen (slut 2001)
B4-3 4 0 0	Afaffaldsforvaltning og demontering af nukleare anlæg

Kilde: Forvaltningsregnskabet (bind II) for de pågældende år.

Tabel 3

LIFE II Natur + Miljø — B4-3 2 0 0 + B4-3 2 0 1 og fra 2000 en del af B4-3 2 0 9 — Sammenligning mellem forpligtede og udbetalte beløb

Lande	LIFE II Natur — B4-3 2 0 0 og fra 2000 en del af B4-3 2 0 9			LIFE II Miljø — B4-3 2 0 1 og fra 2000 en del af B4-3 2 0 9		
	1996-2002			1996-2002		
	Antal forpligtelser	Beløb, som der er indgået forpligtelser for til projekter	Beløb udbetalt til projekter	Antal forpligtelser	Beløb, som der er indgået forpligtelser for til projekter	Beløb udbetalt til projekter
Belgien	14	7 801 990,00	6 115 390,87	38	16 017 621,35	9 711 669,27
Danmark	4	2 501 418,00	1 987 651,05	16	8 651 845,98	7 336 368,14
Tyskland	29	18 950 305,37	14 798 168,13	50	21 010 803,15	18 976 992,29
Grækenland	17	15 744 650,00	12 900 799,39	29	13 189 471,46	9 879 468,74
Spanien	58	29 924 908,38	21 105 393,46	63	21 203 105,20	16 266 421,78
Frankrig	31	17 559 250,04	12 890 783,68	55	21 313 000,00	18 133 973,58
Irland	1	1 513 475,00	945 390,00	11	4 935 832,98	3 559 854,27
Italien	72	23 816 292,40	17 050 709,96	62	23 881 311,90	18 178 319,94
Luxembourg	2	1 351 985,00	618 686,60	2	1 188 073,74	950 459,42
Nederlandene	5	5 396 924,00	5 042 933,69	38	14 674 705,49	10 425 142,68
Østrig	13	15 318 662,40	12 438 466,58	22	9 248 543,82	6 321 804,85
Portugal	17	10 512 039,00	8 330 285,76	20	5 333 628,39	3 276 844,63
Finland	20	16 367 319,00	14 479 909,89	23	7 700 524,39	7 069 531,52
Sverige	14	18 326 045,00	12 358 309,73	21	11 521 149,24	9 868 071,79
Det Forenede Kongerige	11	14 098 261,00	11 780 414,85	43	22 152 757,18	12 322 611,20
Rumænien	4	517 057,24	392 413,83	6	734 120,47	565 182,99
I alt, administrationsudgifter ikke medregnet	312	199 700 581,83	153 235 707,47	499	202 756 494,74	152 842 717,09
Ekstern bistand og administrationsudgifter	14	8 227 863,00	7 501 967,77	64	5 053 817,89	4 712 621,83
I alt (projekter, ekstern bistand og administrationsudgifter)	326	207 928 444,83	160 737 675,24	563	207 810 312,63	157 555 338,92

Kilde: Forvaltningsregnskabet bind II, Sincom 1 (1996-1997) og Sincom 2 (fra 1998).

Tabel 4

LIFE II Tredjelande — B7-8 1 0 0 — Sammenligning mellem forpligtede og udbetalte beløb

		LIFE II Tredjelande — B7-8 1 0 0 1996-2002		
Kode	Land	Antal forpligtelser	Beløb, som der er indgået forpligtelser for til projekter	Beløb udbetalt til projekter
AL	Albanien	2	763 520,00	746 867,57
BA	Bosnien-Hercegovina	3	701 000,00	647 080,00
CY	Cypern	7	1 744 975,06	1 398 305,57
DZ	Algeriet	1	50 000,00	30 000,00
EG	Egypten	2	827 850,00	745 065,00
IL	Israel	5	1 234 607,20	933 804,72
JO	Jordan	1	402 580,00	336 274,00
LB	Libanon	2	719 260,00	639 063,90
MA	Marokko	5	1 074 217,46	449 317,26
MT	Malta	4	860 921,09	779 367,53
PS	Vestbredden og Gazastriben	3	1 341 636,25	1 274 936,25
RU	Rusland	11	2 734 945,00	2 295 813,64
SY	Syrien	2	638 536,67	595 201,00
TN	Tunesien	2	380 026,49	280 244,69
TR	Tyrkiet	11	3 585 987,51	2 789 731,59
INT	Land ikke angivet	6	3 050 130,25	2 374 831,43
Subtotal		67	20 110 192,98	16 315 904,15
Ekstern bistand og administrationsudgifter		9	533 367,00	436 603,62
I alt (projekter, ekstern bistand og administrationsudgifter)		76	20 643 559,98	16 752 507,77

Kilde: Forvaltningsregnskabet bind II, Sincom 1 (1996-1997) og Sincom 2 (fra 1998).

Tabel 5

LIFE II — Gennemførelse — Sammenligning mellem det maksimumsbeløb, der er fastsat i forordning (EF) nr. 1404/96, bilag I, artikel 8, punkt 1, og det faktisk forpligtede beløb

	Afsat til de forskellige dele	LIFE II Natur	LIFE II Miljø	LIFE II Tredjelande	Ledsagefor- anstalt -ninger	LIFE II i alt
(1)	Den procentdel af de 450 millioner euro, der i henhold til forordning (EF) nr. 1404/96 skulle afsættes til hver af de tre dele	46 %	46 %	5 %	3 %	100 %
(2)	Den del af de 450 millioner euro, der skulle afsættes til hver af de tre dele	207,00	207,00	22,50	13,50	450,00
(3)	Forpligtede beløb (millioner euro)	199,70	202,76	20,11	13,81	436,38
(4)	Den procentuelle fordeling af det beløb, der faktisk blev afsat til hver del	45,76 %	46,46 %	4,61 %	3,17 %	100 %
(5) = (3) — (2)	Difference (millioner euro)	- 7,30	- 4,24	- 2,39	0,31	- 13,62
(6) = (5)/(2)	Differencen for hvert enkelt af program- mets dele i %	- 3,5 %	- 2,1 %	- 10,6 %	2,3 %	- 3,0 %
(7)	Ekstern bistand og administrationsud- gifter (millioner euro)	8,23	5,05	0,53	—	13,81
(8) = (3) + (7)	Forpligtet i alt (millioner euro)	207,93	207,81	20,64	—	436,38
(9) = (7)/(8)	Den eksterne bistand og administrati- onsudgifternes procentuelle andel i det faktisk forpligtede beløb	3,96 %	2,43 %	2,58 %	—	3,17 %

Kilde: Forvaltningsregnskabet bind II, Sincom 1 (1996-1997) og Sincom 2 (fra 1998).

PROJEKTUDVÆLGELSE

Udvælgelsesprocedurer

28. Udvælgelsesprocedurens formål er at sikre, at fællesskabsmidlerne forvaltes forsvarligt. Proceduren bygger på udvælgelseskriterier, som afspejler programmets mål, og går ud på, at man sammenligner de forskellige forslag for at sikre sig, at de projekter, som bedst bidrager til at opfylde målene, udvælges.

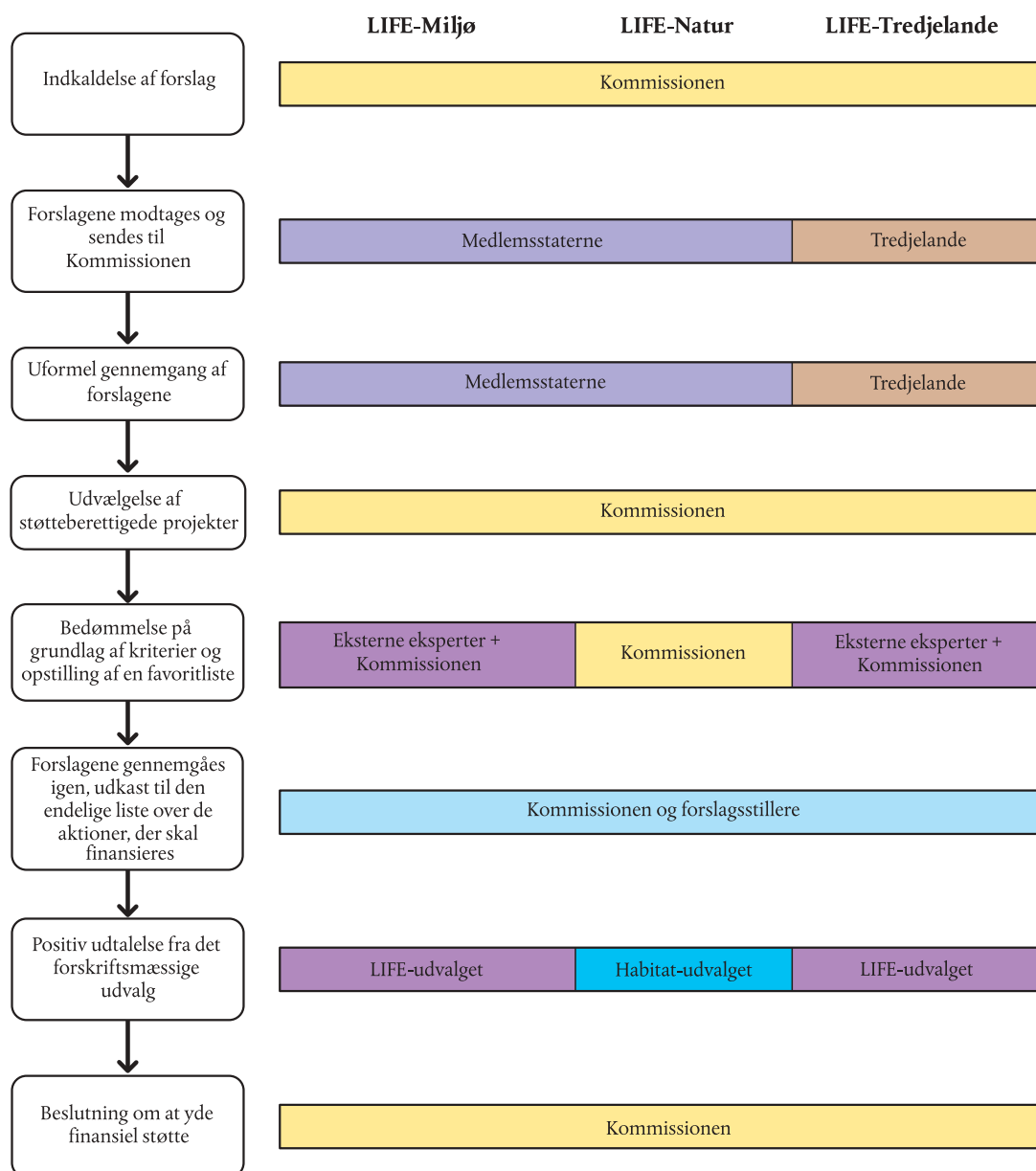
29. Hvert år inden den 31. januar sender medlemsstaterne Kommissionen forslag til aktioner, der skal finansieres, jf. artikel 9 i LIFE-forordningen. Ansøgninger fra tredjelande indgives til Kommissionen af de pågældende nationale myndigheder. Der arrangeres informationsmøder i medlemsstaterne for potentielle støttemodtagere. Disse møder afholdes med forskellige mellemrum, og repræsentanter fra Kommissionen deltager i dem. De modtagne forslag bedømmes med henblik på en eventuel finansieringsafgørelse.

30. Kommissionen har udvalgt eksterne eksperter til at foretage bedømmelsen af forslag til projekter under LIFE-Miljø. Disse eksperter er udvalgt, uden at der er afholdt en offentlig indkaldelse af ansøgninger. For de reviderede projekters vedkommende var eksperternes curriculum vitæ normalt ikke bevaret, og man kunne derfor ikke være sikker på, at de ikke kom fra en national enhed, som selv direkte eller indirekte forvalter LIFE-projekter ⁽¹⁾.

31. For så vidt angår LIFE II-perioden kan resultaterne af bedømmelsen ikke dokumenteres, fordi eksperternes bedømmelsesrapporter ikke systematisk bevares og heller ikke registreres i Kommissionens sagsakter. Disse dokumenter, som er af afgørende betydning, hvis man skal kunne underbygge og begrunde de valg, der er truffet, er ikke bevaret. I de tilfælde, hvor pointtildelingen er registreret i en elektronisk database, er det sjældent muligt at efterprøve, om pointene svarer til dem, der blev givet under den første bedømmelse, fordi de originale dokumenter mangler.

⁽¹⁾ Jf. også Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 2001, punkt 4.22 (EFT C 295 af 28.11.2002).

Udvælgelsesprocedurer for de tre emneområder under LIFE II



32. Forslagene til LIFE-Natur blev bedømt af embedsmænd i Kommissionen med ansvar for det pågældende geografiske område. Disse embedsmænd kan være nationale eksperter, som senere vil skulle følge gennemførelsen af de samme projekter. For at sikre, at der anvendes uafhængige, gennemsigtige og harmoniserede procedurer, burde Kommissionen overveje, om det var muligt at lade forslagene bedømmes af eksterne eksperter.

eksperter havde udarbejdet, ikke var blevet bevaret, fordi der ikke forelå præcise instrukser herom.

Bedømmelseskriterier

33. For så vidt angår forslagene til LIFE-Tredjelände, udvælger den embedsmand, som har ansvaret for det pågældende land, en foreløbig liste over projekter, som bliver forelagt for en gruppe af eksterne eksperter. De projekter, eksperterne udvælger, bliver dernæst sendt til høring i det forskriftsmæssige udvalg for LIFE-Miljø. For samtlige sagers vedkommende konstateredes det, at de dokumenter, der lå til grund for bedømmelsen, og som de eksterne

34. I artikel 9 a i LIFE-forordningen er der opstillet en liste over de generelle kriterier, de særlige kriterier for aktioner til naturbevaring defineret i artikel 2, nr. 1), litra a), for aktioner vedrørende erhvervsaktiviteter og til støtte af lokalsamfund og for forberedende aktioner samt kriterierne for de aktioner, der skal iværksættes i tredjelände.

35. De projekter, der foreslås finansieret over LIFE-Miljø og LIFE-Tredjelande, klassificeres efter antal point, og dem, der vedrører LIFE-Natur, på grundlag af en kvalitetsmæssig bedømmelse.

36. I LIFE III er nogle af de kriterier, der skulle anvendes i forbindelse med delprogrammet Miljø under LIFE II, blevet ændret for at gøre dem enklere ⁽¹⁾. Det er dog fortsat vanskeligt for dem, der skal bedømme projekterne, at komme frem til en præcis vurdering, eftersom kriterierne er blevet slået sammen og derfor er blevet vagere og vanskeligere at anvende.

37. Bedømmelseskriterierne for samtlige dele af LIFE III figurerer nu i de vejledninger til ansøgerne, som kan fås på LIFE-programmets netsted, men de er ikke alle lige præcise: For LIFE-Natur og LIFE-Miljø er de ledsaget af en definition, mens der for LIFE-Tredjelande kun er tale om en liste uden forklaringer og detaljerede oplysninger.

Medlemsstaternes rolle

38. Efter LIFE-forordningen sender medlemsstaterne Kommissionen forslag til projekter under LIFE-Miljø og LIFE-Natur med henblik på udvælgelse. Nogle medlemsstater bedømmer forslagene på grundlag af Kommissionens eller deres egne kriterier og giver dem prioritet. Resultaterne af denne praksis, som ikke er fastsat i forordningen, burde være sammenlignelige, så projekterne kunne opstilles i rangfølge på europæisk niveau.

39. Før Kommissionen vedtager et forslag til beslutning om at yde finansiel støtte, skal et af de to udvalg, der er nedsat i henhold til forordningen, et for LIFE-Natur og et for LIFE-Miljø, afgive positiv udtalelse. Kommissionen sender udvalgene en liste i to dele, hvor projekterne er inddelt efter de bedømmelser, der er foretaget: Den første del svarer til det disponible budget, og den anden er en reserveliste. Når der er tale om projekter under LIFE-Miljø, vedlægges medlemsstaternes bedømmelse den projektbedømmelse, der sendes til udvalget, hvilket ikke er tilfældet, når der er tale om LIFE-Natur ⁽²⁾.

40. Medlemsstaternes repræsentanter deltager i udvælgelsen af projekterne i forbindelse med arbejdet i udvalgene. I nogle tilfælde har drøftelserne foranlediget Kommissionen til på anmodning fra medlemsstaternes repræsentanter at erstatte projekter med andre til samme værdi, men med lavere prioritet med den begrundelse, at de sikrer budgetneutralitet. Revisorerne fandt ingen

teknisk begrundelse for disse ændringer. Når et projekt fjernes fra den prioriterede liste, burde det faktisk medføre, at det blev erstattet med det første projekt på reservelisten uden hensyntagen til det fjernede projekts »nationalitet«. I praksis erstattes projektet med et projekt fra den pågældende medlemsstat. Denne fremgangsmåde er i strid med resultatet af den første bedømmelse og bevirker, at fællesskabsmidlerne anvendes mindre effektivt.

Risiko for dobbeltfinansiering

41. Foranstaltninger, hvortil der ydes støtte fra strukturfondene eller andre finansielle instrumenter, kan ikke modtage støtte fra LIFE ⁽³⁾. Når der ansøges om støtte, skal modtagerne derfor opgive finansieringskilderne til de foreslåede projekter, men det er ikke i tilstrækkelig grad sikret, at disse betingelser overholdes. Miljøspørgsmål er et område, som støttes med flere typer fællesskabsmidler, og det skaber særlig risiko for dobbeltfinansiering, særlig i forbindelse med LIFE-Miljø.

42. Før der træffes en finansieringsafgørelse, anvender GD'et Kommissionens regnskabsprogram SINCOM 2 for at få bekræftet, at modtagerne er støtteberettigede. Men dette program har ikke oplysninger nok til, at man kan kontrollere, om den samme modtager ikke allerede har modtaget andre fællesskabsmidler (fra strukturfondene eller Samhørighedsfonden eller via forskningsprojekter). De detaljerede data, hvoraf en stor del findes i de programmer, der anvendes i forbindelse med strukturfondene, er ikke registreret i SINCOM, som derfor ikke kan anvendes til at føre effektiv kontrol.

43. Under høringsproceduren gennemgås projektforslagene i de forskellige tjenestegrene i Kommissionen, som kontrollerer, at der er komplementaritet mellem støtten og andre fællesskabsmidler og navnlig sikrer, at der ikke er tale om dobbeltfinansiering. Under LIFE II var det, ud over de horisontale tjenestegrene, GD for Landbrug, GD for Forskning, GD for Fiskeri og GD for Regionalpolitik, som blev hørt i forbindelse med LIFE-Natur, hvorimod det kun var GD for Regionalpolitik, som blev hørt i forbindelse med LIFE-Miljø. GD for Forskning blev ikke hørt i forbindelse med LIFE-Miljø, selv ikke når der var tale om projekter foreslået af organer, der, som Retten konstaterede det, har fået flere forskningskontrakter. Da der mangler grunddata, navnlig om strukturfondene, er resultaterne af høringen ofte meget sparsomme, og der er fortsat risiko for dobbeltfinansiering.

44. Når støttemodtagerne er organer, som løbende får tildelt forskningskontrakter fra Fællesskabet, er det vanskeligt at sondre mellem de forskellige aktiviteter. Revisionen viste, at disse organers regnskabsføring af projekterne i mange tilfælde ikke overholdt reglerne for tildeling af fællesskabsmidler (jf. punkt 60), idet

⁽¹⁾ F.eks. blev følgende kriterier slået sammen i 2000-2001: »af interesse for Fællesskabet« og »fremme samarbejde«, »nyskabende« og »eksemplarisk værdi« og i 2002: »af interesse for Fællesskabet« og »miljøproblem«, »fornyelse« og »fremskridt«.

⁽²⁾ De pågældende udvalg, som har Kommissionens repræsentant som formand, og hvor Kommissionen varetager sekretariatsfunktionen, består af repræsentanter for medlemsstaterne.

⁽³⁾ Artikel 5 i forordning (EØF) nr. 1973/92.

deres regnskabssystemer eller deres systemer for registrering af tidsforbrug i forbindelse med de forskellige projekter ikke var detaljerede nok. Det er derfor ikke muligt at vise de specifikke bidrag til de enkelte projekter, og det kan heller ikke efterprøves, om der eventuelt er tale om dobbeltfinansiering.

45. Et eksempel herpå vedrører et projekt under LIFE-Miljø, hvor LIFE ydede tilskud til forundersøgelsen, til udstyr og til formidling af resultaterne. Regionen støttede også projektet med midler fra det regionale operationelle program, som finansieres af strukturfondene. I denne støtte indgik der også midler til forundersøgelse og udstyr samt til opførelse af anlæg. Under disse betingelser er projektet ikke berettiget til at modtage støtte fra LIFE. Via det operationelle program fik foranstaltningen indirekte støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, men man pegede ikke på, at de forskellige former for støtte overlappede hinanden, og modtageren har ikke opgivet fællesskabsstøtten til Kommissionen.

GENNEMFØRELSEN AF PROJEKTERNE

De administrative bestemmelser vedrørende støtteberettigede omkostninger er uklare

46. I artikel 9b i LIFE-forordningen er der opstillet en liste over udgifter, som ikke betragtes som støtteberettigede. De administrative standardbestemmelser ⁽¹⁾ vedrørende støtteberettigede udgifter var derimod ikke præcise, og de var heller ikke ens for de forskellige dele af programmet. I forbindelse med udarbejdelsen af den nye LIFE III-forordning harmoniserede Kommissionen disse bestemmelser og foretog mange ændringer, men den har dog ikke afhjulpet alle de svagheder, der blev konstateret under revisionen (jf. punkt 47-51).

47. Blandt de støtteberettigede udgifter tegner udgifterne til personale sig for den største del af projektomkostningerne. En betydelig del af disse udgifter er løn til nationale embedsmænd, navnlig i forbindelse med LIFE-Natur. Retten bemærker, at disse lønudbetalinger allerede er dækket af de offentlige organers budgetter, og at der altså ikke er tale om en ekstra lønudgift, som betyder en yderligere omkostning for programmet.

48. Dermed er det offentlige organs eget bidrag ikke udtryk for en national indsats, idet LIFE anvendes til at refundere udgifter, som medlemsstaterne under alle omstændigheder skulle have afholdt. De administrative bestemmelser bør tilpasses, så det ikke længere bliver muligt at få finansieret embedsmændenes løn heller ikke i de tilfælde, hvor offentlige organer medvirker ved gennemførelsen af projekterne som modtagerens partner.

⁽¹⁾ De administrative standardbestemmelser er vedføjet som bilag til den beslutning om tildeling af støtte, som sendes til modtagerne. Der er tale om specifikke bestemmelser vedrørende projekternes gennemførelse.

49. I forbindelse med de reviderede projekter repræsenterede personaleudgifterne 41 % af de samlede attesterede udgifter. Under revisionen kunne det konstateres, at:

- a) udgifterne til personalets medvirken i fællesskabsforanstaltningerne i nogle tilfælde blev konteret med en timesats, som uden begrundelse var højere end den faktiske løn
- b) nogle modtagere ikke har noget tidsregistreringssystem, som gør det muligt at se, hvor mange timer der faktisk er arbejdet på og faktureret i forbindelse med projektet
- c) i de anmeldte personaleudgifter indgår:
 - i) arbejde udført af tredjemand, som burde konteres under ekstern bistand
 - ii) den fulde løn til ansatte, som varetager funktioner inden for rammerne af modtagerens almindelige virksomhed.

50. Underentreprisekontrakter udgør 25 % af de undersøgte projektdgifter. Det er ikke klart præciseret i de administrative bestemmelser, hvor detaljerede bilagene vedrørende underentreprenørernes ydelser skal være, og det er derfor ikke muligt at sikre sig, at ydelserne faktisk er leveret. I et ekstremt tilfælde kunne de fakturerede omkostninger ikke rekonstrueres, fordi underentreprenøren nægtede Retten adgang til bilagene med den begrundelse, at der ikke var nogen bestemmelse i kontrakten, som gav Retten adgang til disse dokumenter. Efter denne begivenhed har Kommissionen tilpasset bestemmelserne, så man med underentreprenørens fakturaer nu kan finde frem til hvert enkelt element i den tjenesteydelse, der er leveret.

51. For så vidt angår udgifter forbundet med afskrivninger på varige goder, accepterede Kommissionen princippet med lineær afskrivning over projektets løbetid. Fordi de administrative standardbestemmelser var upræcise, er afskrivningerne ikke blevet beregnet på grundlag af anvendelsen af disse goder pro rata temporis. Kommissionen har senere ændret reglerne for kontering af disse omkostninger og accepterer nu uanset projektets varighed, at 50 % af den faktiske omkostning ved disse afskrivninger betragtes som støtteberettigede udgifter. Dermed tager de nye bestemmelser fortsat ikke hensyn til, at disse goder reelt anvendes til fordel for projekterne.

Forsinkede betalinger

52. Under LIFE II udbetales fællesskabsstøtten i form af et forskud på 40 %, som betales, så snart Kommissionen har vedtaget beslutningen om at yde finansiel støtte. Dernæst følger et mellemliggende beløb, som også kan være på op til 40 %, og som udbetales på grundlag af en ansøgning fra modtageren, når udgiftsopgørelserne og gennemførelsesrapporterne er godkendt, og endelig et afsluttende beløb, som udbetales, når Kommissionen har

godkendt den afsluttende rapport. I henhold til de administrative, finansielle og tekniske betingelser for LIFE-programmet skal Kommissionens betaling normalt finde sted senest 60 dage efter, at udgiftsanmeldelserne er modtaget. Denne periode kan kun afbrydes, hvis modtagernes ansøgning ikke er fuldstændig, eller det er nødvendigt med yderligere oplysninger.

53. I betragtning af de mange forsinkede betalinger har GD for Budget truffet en række foranstaltninger for at sikre, at 95 % af betalingerne foretages inden for den fastsatte frist, og de resterende 5 % senest skal foretages inden for en frist på 90 dage ⁽¹⁾. Ifølge Kommissionens oplysninger overholdt 43 % af de betalinger, der var foretaget i forbindelse med LIFE-programmet i regnskabsårene 1999-2002, ikke denne maksimumsfrist på 90 dage (jf. figur 1). Kommissionen har foretaget 19 % af betalingerne mere end seks måneder efter, at den havde modtaget udgiftsanmeldelserne. Som det fremgår af figur 1, konstaterede Retten en forbedring i 2002 i forhold til de foregående regnskabsår.

54. Med de oplysninger, der var disponible i Kommissionens regnskabssystem, var det ikke muligt at se, hvad der var årsagen til disse forsinkelser. Revisorerne har gennemgået en stikprøve af sager og har på grundlag heraf fundet frem til de vigtigste årsager til, at betalingerne var forsinket. En af årsagerne hænger sammen med, at svarene fra modtagerne på de anmodninger om supplerende oplysninger, Kommissionen sender til dem, først indsendes sent, og ansvaret herfor skal deles mellem Kommissionen og

modtageren (der sendes ikke automatisk rykkere til modtagerne under LIFE II). I 3 tilfælde ud af 46 var disse oplysninger nødvendige, fordi modtageren havde ændret budgetstrukturen uden at informere Kommissionen.

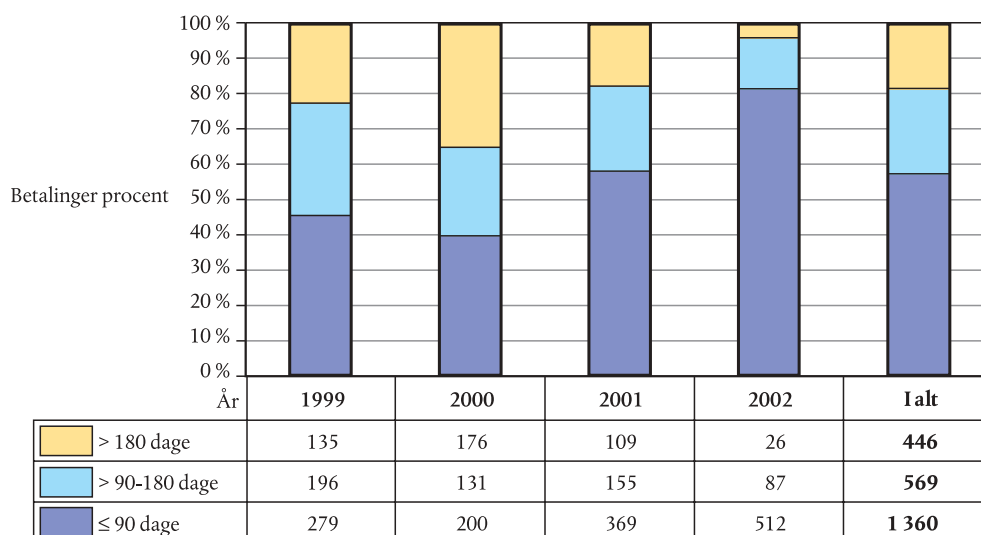
55. Andre årsager hænger sammen med fællesskabsforvaltningen, nemlig:

- Kontinuiteten i kontrakterne om faglig bistand var blevet brudt. I en medlemsstat måtte det KFB, som var ansvarligt for projekterne under LIFE-Miljø f.eks. indstille sine aktiviteter fra november 1999 til januar 2001, fordi der ikke var indgået nogen kontrakt (jf. punkt 68). I denne periode var der ingen ekstern gruppe til at gennemgå gennemførelsesrapporterne, som skal godkendes, før betalingsordrerne udstedes, og det skabte forsinkelser.
- Fordelingen af de menneskelige ressourcer; de ansatte, som var ansvarlige for de pågældende geografiske områder, havde en alt for stor arbejdsbyrde på grund af de mange opgaver, de blev pålagt i forbindelse med forvaltningen. En række sager kunne derfor ikke behandles rettidigt i Kommissionens tjenestegrene.

Der manglede et effektivt system til overvågning af betalingsanmodninger.

Figur 1

Tid før betaling finder sted



Kilde: Generaldirektoratet for Miljø.

⁽¹⁾ SEK(95) 1122 og senere handlingsplanen i hvidbogen om reformen — KOM(2000) 200 — fører dette mål fra 1995 videre til 2002.

Praktiske problemer i forbindelse med projekternes iværksættelse

Problemer i forbindelse med medfinansiering

56. De indsendte forslag indeholder undertiden forkerte eller ufuldstændige oplysninger om, hvordan projekterne skal finansieres. Der er ikke altid taget hensyn til alle de forventede finansieringsbidrag og heller ikke til de indtægter, projekterne skaber. Men disse elementer er en vigtig faktor, når forslagene skal bedømmes, og når afgørelsen om fastsættelsen af satsen for fællesskabsfinansiering vedtages.

57. Revisionen viste, at en ngo, efter at afgørelsen var truffet, havde modtaget et beløb svarende til mere end 100 % af projektomkostningerne takket være nationale tilskud, som ikke var opgivet i ansøgningen. Sådanne medfinansieringer, som ikke er anført i det oprindelige projektforslag, viser manglerne ved finansieringspakken. Ansøgerne skal opgive finansieringskilderne (jf. punkt 41), men det er Kommissionen, der skal sikre sig, at oplysningerne er rigtige. Fællesskabsstøtten bør således beregnes igen, og Kommissionen bør tilbagesøge det for meget udbetalte beløb.

58. I sit forslag opererede denne store ngo, som modtager mange bidrag fra LIFE, endvidere med et bidrag fra LIFE svarende til maksimumsatsen på 50 %. Men revisionen viste, at den pågældende ngo havde fået sit eget bidrag finansieret næsten fuldt ud med midler fra forskellige private og offentlige kilder. Disse oplysninger, som ngo'en var vidende om, var ikke nævnt i forslaget, og Kommissionen havde dem derfor ikke, da den traf sin beslutning om medfinansiering.

59. Et projekt under LIFE-Miljø fik finansielle problemer, først og fremmest fordi modtagerens egne midler var utilstrækkelige. Modtageren anmeldte en række udgifter, han ikke havde afholdt, og fik på grundlag af disse anmeldelser udbetalt et større fællesskabsbidrag, så han kunne dække det meste af det bidrag, han i henhold til projektkontrakten selv skulle have betalt. Som følge af Rettens revision på stedet er Kommissionen nu i gang med at tilbagesøge det pågældende beløb.

Modtagernes regnskaber er ikke detaljerede nok

60. I modsætning til andre fællesskabsstøtteordninger, som f.eks. strukturfondene, er det ikke fastsat i de administrative bestemmelser for LIFE II, at modtagerne skal føre et specifikt regnskab for det enkelte projekt. Revisionen har vist, at hverken de private enheder, som har et hovedbogholderi, eller de offentlige administrationer registrerer de finansielle transaktioner vedrørende projekterne detaljeret nok i deres bogholderi. Det er derfor ikke muligt at gå ind og rekonstruere indtægterne og udgifterne til dem i samtlige pengestrømme. Der kan dermed ikke påvises en forbindelse mellem en specifik udgift og det projekt, den vedrører, eftersom det pågældende materiel eller de pågældende ydelsers bestemmelse ikke er anført eksplicit på bilagene.

61. I et tilfælde viste revisionen endvidere, at udgifter var opført uden for regnskabet med det formål at få udbetalt det maksimale fællesskabsbidrag, der var fastsat i kontrakten, selv om det ikke afspejlede de faktiske forhold. Risikoen for, at den samme udgift kan konteres under flere projekter, kan ikke udelukkes, fordi en gennemgang af bogholderiet ikke gør det muligt at fastslå, hvilket projekt udgiften i forbindelse med gennemførelsen skal henføres til. Den foretagne kontrol bekræfter denne risiko.

62. En af de største ikke-statslige organisationer, som forvalter et stort antal projekter, der støttes af Kommissionen, indførte først et sådant regnskabsregistreringssystem efter at have modtaget fællesskabsstøtte i 15 år. I et andet tilfælde havde Kommissionen, med rette, efter at have foretaget stedlig kontrol nægtet at betale fællesskabsbidraget til denne organisation med den begrundelse, at organisationen ikke havde et hovedbogholderi, så man kunne se, om der var dokumentation for de omkostninger, der var opført i den afsluttende rapport.

Usikkerhed omkring den fremtidige anvendelse af arealerne

63. Køb af jord tegner sig for en tredjedel, eller 131,7 millioner euro, af de samlede udgifter til projekterne under LIFE-Natur. Indvirkningen på budgetterne for de enkelte projekter varierer, og udgifterne kan i nogle tilfælde svare til det samlede projekt. En så væsentlig udgift bør derfor behandles meget omhyggeligt af Kommissionen, når projekterne bedømmes, så man sikrer sig, at de indkøbte arealer reelt og på lang sigt anvendes til naturbevaringsformål.

64. Det er specifikt for projekterne under LIFE-Natur, at køb af jord betragtes som en støtteberettiget udgift. I forbindelse med naturbevarings- og naturbeskyttelsesprojekter er det en betingelse for, at udgifter til køb af jord kan betragtes som støtteberettigede, at modtagerne forpligter sig til at fortsætte bevaringsforanstaltningerne ud over den periode, der er fastsat i beslutningerne om finansiering af LIFE-projekter.

65. Bortset fra en generel klausul i de administrative standardbestemmelser har Fællesskabet ingen garanti for, hvad disse arealer vil blive brugt til i fremtiden, og anvendelsen af dem afhænger alene af modtagerne. Under LIFE I var der indført en bestemmelse i købskontrakterne, i henhold til hvilken arealerne ikke kunne afhændes eller anvendelsen af dem ændres uden Kommissionens samtykke. I kontrakterne under LIFE II og LIFE III er denne klausul strøget. Retten bemærker, at risikoen ville være mindre, hvis Kommissionen anvendte de samme regler som dem, der gælder for strukturfondene⁽¹⁾. Sådanne indkøb er kun støtteberettigede, hvis bl.a. følgende betingelse er opfyldt: »købet foretages af eller på vegne af en offentlig institution eller et offentligt organ«.

⁽¹⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 1685/2000 af 28. juli 2000 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 for så vidt angår støtteberettigede udgifter i forbindelse med foranstaltninger medfinansieret af strukturfondene (EFT L 193 af 29.7.2000, s. 39) (jf. særlig regel nr. 5: Køb af jord, s. 43).

OVERVÅGNING, KONTROL OG EVALUERING

66. Overvågning og kontrol af projekterne samt evaluering af programmets resultater er vigtige funktioner til sikring af, at det finansielle instrument anvendes korrekt, og til i tide at finde frem til enkeltstående svagheder og beslutte at iværksætte de korrigerende foranstaltninger, der er nødvendige for, at programmet kan lykkes.

De faglige bistandskontorers opgaver er ikke klart defineret under LIFE II

67. En stor del af udgifterne til ledsageforanstaltninger går til kontorerne for faglig bistand (KFB), som er den tekniske kontaktflade mellem Kommissionen og modtagerne. Disse eksterne grupper informerer modtagerne om, hvilke dokumenter de skal sende til Kommissionen, og varetager overvågningen af projekterne. Deres vigtigste rolle er at følge projekterne og vurdere, hvordan de skrider frem, herunder ved besøg på stedet og ved at evaluere gennemførelsesrapporterne.

68. I april 1999 blev der iværksat et udbud med henblik på udvælgelse af KFB til LIFE-Miljø. Nogle af de potentielle kandidater havde problemer med at fortolke beskrivelsen af de opgaver, der skulle varetages ⁽¹⁾, og det forsinkede udvælgelsen af de nye KFB. I næsten 13 måneder var der ingen kontaktflade i forbindelse med projekterne under LIFE-Miljø i to medlemsstater. De opgaver, KFB skal varetage i forbindelse med LIFE-Tredjelande, er ikke defineret klart i kontrakten.

69. De tre enheder, som har forvaltet de tre dele af LIFE-programmet, fulgte forskellige procedurer, og KFB har derfor ikke anvendt ensartede arbejdsmetoder. Endvidere er der ikke opstillet noget kriterium for evalueringen af KFB's arbejde. Siden 2001 er der installeret overvågningsinstrumenter, og hvert enkelt KFB's arbejde evalueres. Det ville imidlertid være en god ide, hvis Kommissionen foretog en samlet evaluering af KFB.

70. I det tekniske bilag til den kontrakt, den indgår med KFB, definerer Kommissionen de menneskelige ressourcer, der er nødvendige til at varetage overvågningen af projekterne i hvert enkelt land, og beregner både de samlede omkostninger og det nødvendige tidsforbrug. Antallet af projekter, der skal overvåges, kan variere og kan som følge heraf ikke forudses nøjagtigt, når udbudsmaterialet udarbejdes, og honorarerne er derfor ikke knyttet til

den reelle arbejdsbyrde. I en medlemsstat var honorarerne til et KFB f.eks. næsten tre gange højere end det, der var anført i det foregående udbud, selv om antallet af projekter, der skulle overvåges, i realiteten var halveret.

71. KFB har arkiveret et betydeligt antal dokumenter om modtagerne af LIFE-projekter. Kommissionen har ikke givet de ansvarlige for den faglige bistand nogen instruks om, hvor længe disse dokumenter skal opbevares. Den har heller ikke defineret, under hvilke betingelser de skal overføres til Kommissionen eller til den nye kontraktindehaver, når kontrakten om faglig bistand udløber.

72. To KFB har således ikke kunnet få den tidligere kontrahents data udleveret hverken elektronisk eller på papir. De har rekonstrueret sagsakterne med hjælp fra den ansvarlige i Kommissionen for det pågældende geografiske område og fra modtagerne af projekterne, som er blevet anmodet om at indsende hele deres dossier. Da en af disse KFB's kontrakt udløb, overdrog det ikke sagsakterne til det nye kontor. Det skal bemærkes, at det i de nye kontrakter med KFB udtrykkeligt er anført, at sagsakterne skal gives videre.

Bemærkninger om Kommissionens kontrol

73. Finanskontoret i GD ENV afgør enten på eget initiativ eller på anmodning af LIFE-enhederne, hvilke LIFE-projekter der skal kontrolleres. Kontoret, som også er ansvarligt for den stedlige revision, afgør ikke, hvor mange projekter der skal revideres på stedet på grundlag af præcise og objektive kriterier. I 2001 reviderede det 29 LIFE-projekter og i 2002 32 projekter.

74. Til de projekter, der blev kontrolleret i 2001, var der i alt indgået forpligtelser for 15,9 millioner euro. For 10 af disse projekter svarende til i alt 675 592 euro blev der udstedt indtægtsordrer på beløb på mellem 4 243 og 393 746 euro, eller 4,2 % af det beløb, som der i alt var indgået forpligtelser for til de kontrollerede projekter. I forbindelse med fem andre projekter blev det foreslået, at forpligtelserne skulle frigøres uden yderligere betaling, og sagsakterne vedrørende to projekter er blevet sendt til Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), fordi de samme udgifter var anmeldt to gange ⁽²⁾.

75. Revisionsrapporternes kvalitet var meget svingende og på trods af, at der foreligger klare instrukser, viste gennemgangen af dem, at de ikke var opbygget på samme måde. Indholdet i halvdelen af de undersøgte rapporter er vagt, eller rapporterne er meget kortfattede og bør derfor betragtes som utilfredsstillende. Fem af rapporterne vedrørte kun den forberedende fase. Revisionsrapporterne er udarbejdet af finanskontoret, og bemærkningerne vedrører derfor først og fremmest de finansielle aspekter og siger intet om gennemførelsen af de iværksatte foranstaltninger

⁽¹⁾ Jf. »Replies to tenderers queries at the information session held in Brussels on 29 April 1999« (svar på spørgsmål stillet af tilbudsgivere på informationsmødet i Bruxelles den 29. april 1999), 5 maj 1999, »Open invitation to tender« (frit udbud) XI/B2/ASS/990015 TO 990022; punkt 3.3, for eksempel forventer Kommissionen, at kontrahenten foreslår metoder, som gør det muligt at definere indikatorer, og at denne anvender en dynamisk fremgangsmåde. Senere i teksten bedes kontrahenten om at komme med forslag til brugerkrav, til en konceptuel datamodel og til en beskrivelse af de vigtigste resultater, som kan opnås ved hjælp af det foreslåede system.

⁽²⁾ Retten har også sendt resultaterne af revisionen af to andre projekter til OLAF.

eller om resultaterne af dem. Procedurerne er blevet bedre, men for så vidt angår regnskabsår tidligere end 2001, kunne Kommissionens tjenestegrene ikke give nøjagtige oplysninger om, hvor mange revisioner de faktisk havde foretaget på trods af, at der findes et program for stedlig kontrol.

Ekstern attestering af udgiftsopgørelser

76. I de administrative standardbestemmelser for emneområdet Natur under LIFE II var der en klausul, som skulle anspore modtagerne til at lade udgiftsopgørelserne attestere af en autoriseret revisor. I bestemmelserne for LIFE-Miljø var der en klausul, hvori det var anført, at pengene ville blive udbetalt hurtigere, og at der ville være mindre risiko for uoverensstemmelser, hvis modtageren, inden anmodningen om udbetaling af restbeløbet blev indsendt, lod udgifterne attestere af en revisor. Men da der ikke forelå klare instrukser fra Kommissionen om det kontrolarbejde, der skulle udføres, varierer kontrollens omfang og kvalitet betydeligt. Retten konstaterede tilfælde, hvor attesteringen ikke var fyldestgørende, da den ikke var vedføjet en detaljeret analyse af udgifterne. Attesteringerne vedrører først og fremmest udgifter, der overensstemmer med de nationale bestemmelser.

77. Siden 2001 har kravet om en uafhængig finanskontrol været standard for alle programmets dele. I henhold hertil skal modtageren udpege en revisor, som skal kontrollere udgiftsopgørelserne. Denne revisor skal ikke kun kontrollere, at den nationale lovgivning og registreringsprincipperne er overholdt, men også attestere, at alle de afholdte udgifter faktisk overholder de administrative standardbestemmelser for LIFE. Det er imidlertid ikke præciseret, hvilken form og hvilket indhold revisionsrapporterne skal have.

Rapport om programmets gennemførelse

78. Formålet med en evaluering er at vurdere et projekts faktiske gennemførelse i forhold til de fastsatte mål og på grundlag af klare, relevante og målbare kriterier. Aktivitetsrapporten for LIFE II ⁽¹⁾ blev udarbejdet i overensstemmelse med artikel 14 i forordningen og efter den evaluering, der var foretaget af den eksterne konsulent. Rapporten giver en generel oversigt over gennemførelsen af programmet, men den siger intet om, hvorvidt de specifikke mål er opfyldt. Der gives f.eks. ingen oplysninger om, i hvilken udstrækning de projekter, der er finansieret over LIFE-Natur, har medvirket til at vende tendensen, for så vidt angår de arters tilbagegang, som er i fare for at forsvinde, og heller ikke om, hvordan dem, der finansieres af LIFE-Miljø, har medvirket til at udvikle og gennemføre Fællesskabets miljøpolitik. I sidstnævnte tilfælde har Kommissionen ikke foretaget nogen dybtgående evaluering af de resultater, der er opnået for så vidt angår projekternes nyskabende karakter, i modsætning til, hvad der er fastsat i bestemmelserne i den forordning, der er gældende på området.

79. LIFE II's bidrag til opfyldelsen af målene i 5. MHP er heller ikke blevet analyseret endnu. Målene er ikke defineret, og om LIFE siges det blot, at instrumentet, som er »det eneste program, der fuldt ud er helliget miljøet, har frembragt nogle eksempler på god praksis og integration på lokalt plan« ⁽²⁾.

80. I sin meddelelse om det 6. MHP erklærer Kommissionen, at iværksættelsen af LIFE-programmet har »bidraget væsentligt til de forbedringer«, der er sket med hensyn til miljøets kvalitet, og at det fortsat vil være »et værdifuldt middel til at belyse muligheder for og fordele ved bedre miljøresultater i erhvervslivet og hos de lokale myndigheder« ⁽³⁾. Denne bemærkning uddybes ikke yderligere.

Nye initiativer til bedre formidling af projekternes resultater

81. LIFE finansierer blandt andet nyskabende projekter og demonstrationsprojekter, og formidlingen af resultaterne af disse projekter er derfor et centralt element. Da der ikke er en klar strategi for formidling, og det ikke er præciseret, hvad målene og målgrupperne er, og hvilke metoder og medier der skal anvendes, risikerer man, at formidlingen ikke bliver effektiv, og det begrænser virkningen af sådanne projekter. I sine svar til særberetning nr. 3/98 ⁽⁴⁾ erkendte Kommissionen generelt, at der er behov for en strategi for formidling af resultaterne af LIFE-projekterne.

82. Under LIFE II skulle der for hvert projekt under emneområdet Miljø udarbejdes en plan for formidling af resultaterne og offentliggøres en rapport på papir og i elektronisk udgave. Et af de erklærede mål for LIFE er nemlig at bidrage til at gennemføre og udvikle miljølovgivningen og miljøpolitikken, men Kommissionen havde ikke fastsat præcise normer for disse aktiviteter, og den har ikke selv udnyttet resultaterne af dem. Det er imidlertid kun muligt at forvalte programmet effektivt, hvis Kommissionen udnytter resultaterne til at forbedre strategien for og anvendelsen af Fællesskabets miljøpolitik.

83. Resultaterne af LIFE-programmet offentliggøres først og fremmest i Kommissionens rapporter og de informationsskrivelser, som KFB udsender, og hvori der redegøres detaljeret for resultaterne af en række udvalgte projekter. For LIFE-Naturs vedkommende findes der f.eks. en rapport om de langsigtede effekter af ni projekter under LIFE I og en informationsskrivelse, som udgives tre gange om året; for LIFE-Miljø er der offentliggjort to

⁽²⁾ Jf. »Europas miljø: Hvilken kurs skal der sættes for fremtiden?«, punkt 6.2, stk. 2, s. 17 (KOM(1999) 543 endelig af 24.11.1999).

⁽³⁾ KOM(2001) 31 endelig af 24.1.2001.

⁽⁴⁾ Særberetning om vandforurening, punkt 127 (EFT C 191 af 18.6.1998).

⁽¹⁾ KOM(1998) 721 endelig af 4.12.1998.

rapporter, som beskriver de bedste projekter (»success stories«) ⁽¹⁾. Projektresultaterne er ikke blevet fulgt systematisk op, og på LIFE-projektets netsted er der kun et resumé af forslagene til de finansierte projekter.

84. I marts 2002 fremlagde LIFE-enheden en kommunikationsstrategi for formidling af projektresultaterne og erkendte, at en sådan strategi havde manglet indtil nu. Dette dokument fokuserer specielt på, at projekterne skal have fællesskabskarakter, at de skal være tæt på borgerne, og at der skal skabes et net af aktører på miljøområdet. Det beskriver, hvordan man kan afhjælpe de mangler, der blev påvist ved den eksterne evaluering. Et af hovedpunkterne består i, at forbindelsen mellem LIFE-enheden og de tematiske enheder i GD ENV skal styrkes.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Generel konklusion

85. Siden 2001 er der i forbindelse med omorganiseringen af GD's tjenestegrene gjort en stor indsats for at afhjælpe manglerne ved forvaltningen af LIFE-programmet, det gælder både tilrettelæggelse af arbejdet i tjenestegrene og de procedurer, Kommissionen og støttemodtagerne har indført. Dette arbejde bør fortsættes, så de foranstaltninger, der allerede er truffet, kan blive effektive.

Programmets mål og sammenhængen med Fællesskabets miljøstrategi

86. LIFE er et instrument, som skal medvirke til at udvikle og gennemføre Fællesskabets miljølovgivning og -politik. Men det er ikke klart, hvordan LIFE-Miljø skal bidrage til at opfylde de generelle og specifikke mål, der er opstillet i de strategiske retningslinjer for miljøhandlingsprogrammet (jf. punkt 5-10).

87. Et helt afgørende element til sikring af en effektiv evaluering af gennemførelsen af dette fællesskabsprogram er, at der opstilles klare og kvantificerbare mål. Der er ikke opstillet mål for LIFE-programmet, dels fordi det har været vanskeligt at fastsætte, hvilke mål der skal nås for så vidt angår projekternes nyskabende karakter, og dels fordi der ikke var harmoniserede økologiske parametre. Der er ikke i tilstrækkelig grad sikret komplementaritet med de andre fællesskabsstøtteordninger, og der er fortsat risiko for dobbeltfinansiering (jf. punkt 16-17 og 41-45).

Anbefalinger

- Retten anbefaler, at LIFE-programmets rolle afklares, navnlig i de miljøhandlingsprogrammer, der fremover vil skulle vedtages. Der bør opstilles præcise og om muligt kvantificerede mål, så det bliver muligt at evaluere LIFE-instrumentets effektivitet. Kommissionen bør forbedre proceduren med høring i de forskellige tjenestegrene, så støttens komplementaritet sikres.

Forvaltningsrammen

88. Det finansielle instrument LIFE er opbygget som tre specifikke delprogrammer. I praksis betyder denne struktur, at de tidligere instrumenter er slået sammen og ikke, at de er blevet integreret. For at forbedre denne situation har Kommissionen samlet de tre enheder i en enkelt, som er ansvarlig for den samlede forvaltning af det finansielle instrument (jf. punkt 15-20).

89. Under revisionen konstaterede Retten, at der var forskelle mellem strukturen i de tre dele af programmet. Disse forskelle afspejles i udvælgelsesproceduren, herunder medlemsstaternes og de eksterne eksperter rolle. De administrative standardbestemmelser om udgifternes støtteberettigelse er blevet harmoniseret i forbindelse med LIFE III, særlig for så vidt angår de finansielle aspekter (jf. punkt 28-40).

Anbefalinger

- Retten anbefaler Kommissionen, at den undersøger muligheden for, at LIFE-Natur og LIFE-Miljø i fremtiden forvaltes hver for sig i betragtning af de grundlæggende forskelle, der er imellem dem. På langt sigt skulle dette kunne sikre, at instrumentet forvaltes kohærent. I betragtning af dets relative betydning og lighedspunkterne mellem forvaltningen af de to delprogrammer bør LIFE-Tredjelende knyttes tættere til LIFE-Miljø.
- I forbindelse med alle LIFE-programmets tre dele bør der dog i lighed med visse andre fællesskabsprogrammer anvendes eksterne eksperter under bedømmelsen af forslagene, så det sikres, at procedurerne er gennemsigtige, når bedømmeren samtidig er den, der har ansvaret for at overvåge projektets gennemførelse. Det er også ønskeligt, at der regelmæssigt afholdes udbud med henblik på ansættelsen af eksterne eksperter, og Kommissionen bør bevare disse eksperter curriculum vitæ samt bedømmelsesformularerne i sine sagsakter.
- De støtteberettigede omkostninger bør være defineret mere præcist i de administrative standardbestemmelser, så man undgår forskellige fortolkninger. Retten anbefaler, at Kommissionen følger de fremsendte forslag vedrørende et specifikt projektreknskab, personaleudgifter, afskrivninger og køb af jord.

⁽¹⁾ Rapporterne fås på GD ENV's netsted: http://www.europa.eu.int/comm/environment/index_fr.htm.

- For så vidt angår navnlig de naturbevaringsprojekter, hvor modtageren er et offentligt organ, bør lønnen til embedsmændene, som det er tilfældet, når der er tale om andre fonde, være et specifikt bidrag fra medlemsstaterne og kun supplerende udgifter bør betragtes som specifikke og dermed støtteberettigede udgifter til disse projekter.
- Retten mener, at Kommissionen kun burde finansiere køb af jord, når modtageren er et offentligt eller et offentligretligt organ. Hvis det er nødvendigt, at der ydes støtte til andre modtagere, bør der kun gives tilskud til dækning af eventuelle udgifter til vedligeholdelse af de indkøbte arealer. Hvis Kommissionen ønsker at bevare muligheden for fortsat at kunne finansiere ikke offentlige enheders køb af jord, bør den indføre et system, som gør det muligt at kontrollere, at arealerne også bliver brugt til de fastsatte formål.

Overvågning, kontrol og evaluering

90. Det arbejde, der udføres af KFB, udgør størsteparten af ledsageforanstaltningerne. De opgaver, KFB skal varetage, er ikke defineret godt nok, og i forbindelse med udbuddene gjorde det det vanskeligt at bedømme de indsendte forslag (jf. punkt 67-72).

91. I flere år har Kommissionen ikke foretaget tilstrækkelig stedlig kontrol af projekterne. Man er nu begyndt at foretage mere regelmæssig og sammenhængende kontrol på stedet, navnlig af de finansielle aspekter, og resultaterne af denne kontrol har vist, at der er store problemer (jf. punkt 73-75).

92. For at gennemførelsen af projekterne kan overvåges effektivt, er det helt nødvendigt, at de eksterne attesteringsrapporter er af høj kvalitet. Kvaliteten af de rapporter, der er udarbejdet, er imidlertid meget svingende, og man kan ikke altid forlade sig på dem. De er ofte meget kortfattede, og indtil de nye bestemmelser for LIFE III trådte i kraft, koncentrerede de sig først og fremmest om udgifternes støtteberettigelse i forhold til den nationale lovgivning (jf. punkt 76-77).

93. Gennemførelsen af aktionerne under programmet er blevet evalueret, men der er ikke foretaget en samlet analyse af dets

effekt. Navnlig i forbindelse med projekterne under LIFE-Miljø er en optimal formidling af projekternes resultater af altafgørende betydning for, at dette instrument kan blive en succes (jf. punkt 78-84).

Anbefalinger

- Retten opfordrer Kommissionen til at fastholde og om muligt øge antallet af besøg på stedet samt at forbedre kvaliteten af disse besøg. Kontrollen bør i højere grad rettes mod den fysiske gennemførelse af projekterne, og projekternes resultater bør sammenholdes med de udgifter, der er afholdt. Ved at lade eksterne revisorer undersøge, om forvaltningen har været forsvarlig, ville Kommissionen få en ekstra mulighed for at kunne intensivere sin kontrol.
- Retten lægger megen vægt på, at projekterne underkastes ekstern revision, for det er den eneste måde, hvorpå man kan kontrollere samtlige budgetudgifter, og den anbefaler Kommissionen at styrke og forbedre dette instrument ved at sikre sig, at den revision, der foretages, er af høj kvalitet.
- Retten ser positivt på de foranstaltninger, Kommissionen har truffet i 2002, hvor den har defineret en strategi for formidling af projekternes resultater. Med henblik på etableringen af det system til formidling af resultater, der er omhandlet i forslagene, opfordrer Retten Kommissionen til at oprette instrumenter, som kan anvendes til analyse af projekternes effektivitet og til måling af deres effekt.

94. LIFE har i mange år været et vigtigt middel til gennemførelse af Kommissionens miljøpolitik. Rettens beretning har vist, at der er behov for at forbedre de eksisterende forvaltningsprocedurer med henblik på at øge instrumentets effektivitet, og Retten opfordrer derfor Kommissionen til at fortsætte det arbejde, den har sat i gang på dette område. Kommissionen bør også i højere grad sørge for, at resultaterne af de projekter, der finansieres over LIFE-instrumentet, udnyttes, så den sikrer sig, at de finansierede projekter er i overensstemmelse med målene for miljøpolitikken. I 2004 vil LIFE-forordningen skulle tilpasses til de særlige elementer i de forskellige dele af programmet og helst opdeles, så den bedre modsvarer målene for de enkelte dele.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 11. september 2003.

På Revisionsrettens vegne

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Formand

KOMMISSIONENS SVAR**RESUME**

I. Kommissionen tager Revisionsrettens bemærkninger vedrørende især LIFE II til efterretning.

II. Kommissionen erkender, at der stadig er plads til yderligere forbedringer med hensyn til forordningens mål og rækkevidde og drøfter derfor fortsat målene for LIFE-Miljø som led i Fællesskabets miljøpolitik og -lovgivning.

IV. Kommissionen har truffet foranstaltninger til at bevare alle bedømmelsesdokumenterne.

V. Kommissionen bestræber sig på at begrænse risikoen for den dobbeltfinansiering, som Revisionsretten nævner. Den vil dog under hensyn til Revisionsrettens påpegelse af dette problem og dens bemærkninger undersøge, om der eventuelt kan påtænkes andre bestemmelser, der i højere grad mindsker denne risiko.

Komplementariteten mellem LIFE og andre EU-finansieringskilder er bevist i mange tilfælde. Det overvejes grundigt, om denne komplementaritet kan forbedres.

VI. Kommissionen mener, at den har forbedret LIFE III som foreslået af Revisionsretten efter undersøgelsen af LIFE II-projekterne.

LIFE III har medført følgende forbedringer:

- a) Siden LIFE III er det obligatorisk at registrere den tid, som personalet anvender til LIFE-projekter (arbejdssedler). Kommissionen vil undersøge spørgsmålet om, hvorledes tjenestemændenes lønninger skal tages i betragtning.
- b) Siden omstruktureringen af forvaltningen af LIFE-programmet er antallet af forsinkede betalinger gradvis blevet begrænset.
- c) Der er i forbindelse med LIFE III gjort en betydelig indsats for at sikre projekterne en bedre finansieringskonstruktion.
- d) Kommissionen vil tage vilkår og betingelser i forbindelse med de arealer, som andre modtagere end offentlige (9 %) har erhvervet, op igen.

VII. Kommissionen har fastlagt og fastsat bestemmelserne for de opgaver og det ansvar, som kontorerne for faglig bistand har fået overdraget i forbindelse med LIFE III.

VIII. Kommissionen mener, at forvaltningen af LIFE-programmet er blevet væsentligt forbedret efter omstruktureringen.

- a) Kommissionen vil klarlægge LIFE-Miljø rolle i forhold til sjette miljøhandlingsprogram (6. MHP).
- b) Den integrerede forvaltning har bevist sin effektivitet.
- c) I alle de tilfælde, hvor Kommissionen fandt det nødvendigt at anvende eksterne eksperter, blev der gennemført en udbudsprocedure.
- d) Efter Kommissionens opfattelse opfylder de for nylig tilpasede Almindelige Administrative Bestemmelser (AAB) helt den nye finansforordning og er tilstrækkelige. Kommissionen vil dog undersøge Revisionsrettens henstillinger i forbindelse med en kommende revision af AAB.
- e) Bortset fra de regelmæssige tekniske og finansielle kontrolbesøg (fra teknisk/finansielle kontrollører og eksterne eksperter) og revisionerne fra GD for Miljø's finanskontor er en ekstern revision af slutopgørelsen over udgifterne obligatorisk for alle projekter, der finansieres af LIFE III.
- f) Der er ved at blive gennemført en kommunikationsstrategi, der allerede har ført til mærkbare resultater.

INDLEDNING

1. LIFE tegner sig kun for en uhyre beskeden del af EU-budgettet (ca. 0,15 %), der konsekvent har udviklet sig over en periode på ti år. Programmet har gjort det muligt at indvinde rigtig mange positive erfaringer.

FÆLLESSKABSSTØTTE TIL MILJØBESKYTTELSE

9. Man har altid i størst muligt omfang bestræbt sig på at undgå overlapning med andre EU-støtteinstrumenter og sikre komplementaritet mellem LIFE og andre fællesskabsprogrammer.

Inden for LIFE-Natur har adskillige projekter kørt i synergi med andre fonde.

10. LIFE er i øjeblikket mest fokuseret på demonstrationsprojekter. Kommissionen tager Revisionsrettens bemærkninger til efterretning.

SÆRLIGE KENDETEGN VED LIFE-PROGRAMMET

17. Sammenhængen mellem LIFE's forskellige aktionsområder sikres ved overholdelse af forordningens generelle mål. Inden for alle aktionsområder skal LIFE-projekterne bidrage til forbedret miljøbeskyttelse på grundlag af fællesskabsdirektiverne. For at overholde målene deri påser Kommissionen at udvælge projekter efter deres bidrag til iværksættelsen af fællesskabsretten inden for deres respektive aktivitetsområder. Der er tale om et afgørende kriterium (eliminerende) for valget af LIFE-projekter.

20. Kommissionen finder, at forbedringerne siden 2001 berettiger en omorganisering af forvaltningen af hele LIFE-programmet, herunder den finansielle projektförvaltning, inden for den enkelte enhed. Forskellige projektemner og -indhold kræver ikke nødvendigvis forskellige forvaltningsmetoder eller opfølgning af projekterne.

Kommissionen har truffet særlige foranstaltninger for at sikre tæt samarbejde mellem LIFE-enheden og de tematiske enheder i Generaldirektoratet for Miljø, der dækker aktionsområderne inden for LIFE.

Efter den omorganisering, der fandt sted i 2001-2002, har procedurerne og forvaltningsmetoderne være uændrede i 2003.

24. På grund af den sene vedtagelse af LIFE III-forordningen var det umuligt at gennemføre en indkaldelse af forslag og en udvælgelsesprocedure, der kunne afsluttes før udgangen af 2000.

De ikke anvendte forpligtelsesbevillinger for 2000 blev derfor overført til 2001 og forbrugt med et sats på 90 %.

26. Satsen er under tærsklen på 3 % for LIFE-Miljø (2,4 %) og LIFE-Tredjelande (2,6 %).

På grundlag af erfaringerne fra forvaltningen af LIFE II-programmet er Kommissionen kommet til den konklusion, at 3 % for ledsageforanstaltningerne var utilstrækkeligt. Derfor blev satsen forhøjet til 5 % i LIFE III-forordningen.

27. Pr. maj 2003 er antallet af uafsluttede sager med udløbne forpligtelser faldet til 21. For 15 af disse forpligtelser bliver der enten tale om automatiske frigørelser (senest seks måneder efter slutbetalingen), eller en opkrævningsprocedure er i gang. De resterende seks forpligtelser vedrører problematiske projekter, for hvilke Kommissionen har anmodet om yderligere oplysninger fra modtageren eller om en finanskontrol, eller de er i øjeblikket til afsluttende behandling.

PROJEKTUDVÆLGELSE

30. Kommissionen har fra regnskabsåret 2003 indkaldt bud med henblik på udvælgelsen af eksperter. LIFE-enheden er i øjeblikket ved at forberede indkaldelsen af bud. Cv'erne er for hele LIFE III's løbetid systematisk opbevaret.

LIFE-enheden undersøger nøje i denne periode de eksterne eksperter cv'er, og kontrakterne med disse eksperter omfatter en »uafhængighedserklæring«, som de skal underskrive.

31. Kommissionen har truffet de nødvendige foranstaltninger til at afhjælpe disse mangler under LIFE III. I 2001 indførte Kommissionen et gennemsigtigt datamatiseret evalueringssystem (ESAP) til forvaltning af fasen forud for beslutningerne om forslagene vedrørende LIFE-Miljø. ESAP omfatter hele evaluerings-, udvælgelses- og tildelingsproceduren fra online-registreringen af de oprindelige forslag til produktionen af beslutninger.

32. Kommissionen har taget Revisionsrettens bemærkninger til efterretning. Evalueringerne under LIFE III bliver gennemført af mindst to personer, der er uafhængige af hinanden. Beslutningerne tages derefter i fællesskab på et møde mellem LIFE-enhederne og enheden Natur, hvor alle forslag gennemgås hver for sig og kommenteres.

36. Revisionsrettens bemærkning afslører vanskeligheden ved at kombinere enkelhed og nøjagtighed. Der har været gjort en progressiv, fortsat og pragmatisk indsats for at forbedre evalueringssproceduren. LIFE-udvalget har erkendt, at der var fundet en god ligevægt mellem behovet for gennemsigtighed/objektivitet og projekternes kvalitet under hensyn til målene i LIFE-forordningen.

37. Kommissionen vil til næste evalueringsrunde (projekter, der skal finansieres i 2004), offentliggøre evalueringskriterierne også for LIFE-Tredjelande.

38. Under LIFE III er medlemsstaterne blevet indformet om de kriterier, som Kommissionen brugte under sin udvælgelse.

39. Medlemsstaternes evaluering kan fra nu af konsulteres på ESAP vedrørende de tre LIFE-afdelinger.

40. Kommissionen mener, at hvis et projekt uanset grunden trækkes tilbage fra udvælgelseslisten, så bør det erstattes af de første projekt, der står til rådighed på reservelisten.

Derfor reagerer Kommissionen for så vidt angår visse projekter under LIFE II og hele LIFE III ikke længere på medlemsstaternes opfordringer ved at erstatte projekter på neutralt grundlag, men ved at tage fra toppen af reservelisten.

41. For at undgå dobbelt finansiering af samme projekt fra både LIFE-midler og andre EU-midler kontrollerer Kommissionen erklæringerne om finansiering fra andre EU-kilder af LIFE-aspekter og finansieringen fra andre direkte forvaltede budgetkonti. Kommissionen er ikke involveret i projektudvælgelsen for så vidt angår strukturfondene, bortset fra store projekter med finansiering på over 50 mio. EUR fra EU. Kontrol af projektaspekter, der finansieres af strukturfondene, herunder spørgsmålet om dobbelt finansiering, er en væsentlig del af det forvaltnings- og kontrolsystem, som medlemsstaterne skal have indført med henblik på disse fonde. Kontrollen af disse systemers effektivitet er en af hovedopgaverne for medlemsstaterne og for Kommissionen under dennes kontrol.

Kommissionen søger således på enhver måde at begrænse risikoen for dobbelt finansiering, således som nævnt af Revisionsretten. Den vil dog i erkendelse af problemet og på grund af Revisionsrettens bemærkninger undersøge, om der kan indføres foranstaltninger til yderligere at begrænse risikoen.

42. Generaldirektoraterne har forbindelse til en ekstern database, for at de kan kontrollere modtagernes solvens. EWX er et Sincom 2-redskab, der gør det muligt i et vist omfang at kontrollere potentielle modtageres finansielle pålidelighed, idet det giver oplysninger om sådanne, der indbærer risici. I hvert GD findes der et »Early Warning System contact point«, der har adgang til hele betalingsdatabasen og til alle Kommissionens tredjepartsdossierer, og som derfor kan kontrollere, om der tidligere har været foretaget betalinger til en given modtager.

I forbindelse med moderniseringen af regnskaberne vil leverandørkartoteket blive ændret og gøre det muligt direkte at kontrollere, om samme kontrahenter med Kommissionen allerede har modtaget andre fællesskabsmidler.

43. Procedurene er blevet ændret for LIFE III. Miljø, og GD RTD, REGIO, TREN, AGRI, ENTR og ELARG er blevet inddraget i en tværtjenestelig høring af forslagene. Dette bidrager til en mere omfattende kontrol af deltagernes finansielle og tekniske pålidelighed og mindsker risikoen for dobbelt finansiering.

Hvis LIFE-enheden opdager elementer, der giver mistanke om dobbelt finansiering, undersøges sagen nærmere og, om nødvendigt, fremsendes dossieret til OLAF.

44. Siden LIFE III-programmet trådte i kraft, er kravene til modtagernes specifikke regnskabsføring vedrørende projekterne (se svar på punkt 61) og registrering af arbejdstiden (se svar på punkt 49, litra b)) blevet skærpet.

45. Da modtageren ikke har informeret Kommissionen, har det været umuligt for GD for Miljø at finde frem til eventuel dobbelt finansiering. Det er ved at blive undersøgt, hvilke foranstaltninger der eventuelt skal træffes.

GENNEMFØRELSE AF PROJEKTERNE

46. For projekter under LIFE II-Natur har der siden 1996 eksisteret detaljerede administrative standardbestemmelser, der har tjent som grundlag for de harmoniserede administrative standardbestemmelser for LIFE III. Kommissionen er overbevist om, at dette enkle sæt regler for administration og forvaltning af LIFE-projekter er en væsentlig forbedring og bidrager til at effektivisere arbejdet i de tjenestegrene i Kommissionen, der forvalter LIFE-programmet. De har forenklet og tydeliggjort reglerne for projektmotagerne. Kommissionen har endnu engang revideret de administrative standardbestemmelser i 2002 på grundlag af Revisionsrettens bemærkninger under revisionsfasen.

47 og 48. Der skelnes i de administrative standardbestemmelser ikke mellem private virksomheder/organisationer eller offentlige institutioner med henblik på at fastlægge udgifternes støtteberettigelse. Der er i øjeblikket ingen grund til afvise påløbne omkostninger, hvis der er taget højde for udgiften i projektbudgettet, og den pågældende har arbejdet på projektet og hans arbejde er blevet tilstrækkeligt dokumenteret ved hjælp af tidsregistreringer. Den del af lønningerne, som betales af den offentlige institution, kan betragtes som medfinansiering.

Kommissionen vil dog undersøge de betingelser i forbindelse med fællesskabsbidraget, der gælder for offentlige tjenestemænds medvirken ved projekter under LIFE-Natur.

49. Kun kontroller i modtagernes lokaler, der nu er øget, kan føre til resultater af den art, som Revisionsretten anfører.

Revisionsrettens specifikke bemærkninger har været og bliver fortsat taget i betragtning ved forvaltningen af de individuelle projekter.

- a) Det kontrolleres, om denne regel anvendes korrekt. Kommissionen nægter nu at godtgøre udgifter, der ikke har direkte forbindelse til faktiske lønninger.
- b) Projektarbejdstiden for hver ansat skal registreres i forbindelse med LIFE III.
- c) i) Da dette problem tidligere har optrådt, blev der i de administrative standardbestemmelser for LIFE III indført nye definitioner på støtteberettigede personaleomkostninger og for omkostninger til ekstern assistance (artikel 6, artikel 21, stk. 2 og 4).

ii) Efter Kommissionens opfattelse er kun den del af lønnen, der svarer til den arbejdstid, der faktisk er brugt på projektet, støtteberettiget. I det mindste for projekter under LIFE II-Natur fastsattes det i de administrative standardbestemmelser, der blev anvendt på det tidspunkt (artikel 9), at personaleomkostninger skal beregnes i forhold til den *faktiske tid, der anvendes på projektet*.

50. Kommissionen har allerede på grundlag af Revisionsrettens bemærkninger i revisionsfasen løst dette problem ved at ændre de administrative standardbestemmelser i 2002. Følgende artikel 6, stk., 5 blev indsat: Alle fakturaer fra underkontrahenter skal indeholde en klar henvisning til LIFE-projektet (dvs. nummer og titel og kaldenavn) og til den ordre/underkontrakt, som modtageren/partneren har udstedt. Alle fakturaer skal også være tilstrækkeligt detaljerede, så de enkelte poster, der er dækket, kan identificeres (dvs. klar beskrivelse og angivelse af prisen for hver enkelt post).

51. Kommissionen mener, at de reviderede afskrivningsregler, der anvendes i forbindelse med LIFE III (støtteberettigede omkostninger svarer til 25 % af indkøbsprisen for infrastruktur og 50 % for udgifter til udstyr), er hensigtsmæssige i betragtning af de særlige forhold, der gælder for programmet. De tager hensyn til, at adskillige modtagere af LIFE-projekter er offentlige enheder, der ofte ikke foretager afskrivning for varige forbrugsgoder, men registrerer den fulde købspris som udgift ved købet. Kommissionen mener, at de nugældende regler opfylder behovene for at forenkle metoden for, hvorledes varige forbrugsgoder tages i betragtning, både ved evalueringen og ved udvælgelsen af projektforslagene samt ved de mellemliggende og/eller afsluttende betalinger.

Kommissionen vil imidlertid undersøge, om der kan indføres en mere præcis, men stadig enkel metode til beregning af de støtteberettigede udgifter for varige forbrugsgoder, hvis LIFE-programmet videreføres.

53. Analyserne af tallene viser, at den positive udvikling, der allerede kunne ses i 2001 efter oprettelsen af LIFE-enheden, fortsatte i 2002.

54. Der er blevet indført hensigtsmæssige foranstaltninger til afhjælpning af dette problem. Når fristen for et svar er overskredet nu, alarmeres den ansvarlige desk officer af et datamatiseret opfølgings- og kontrolredskab (se punkt 55 »Butler«), og det kræves derfor automatisk, at han tager de nødvendige skridt.

55. — Det problem, som Revisionsretten gør opmærksom på, skyldes det dårlige resultat af udbudsproceduren.

— Kortsigtede forsinkelser i behandlingen af dossiererne er næsten uundgåeligt i visse perioder på grund af arbejdspresset og uforudsigeligheden med hensyn til mængden af indkomne rapporter. Den hyppighed, hvormed en sådan situation optræder, er imidlertid faldet siden oprettelsen af LIFE-enheden.

— Kommissionen har siden indført et datamatiseret opfølgings- og kontrolsystem (»Butler«) til kontrol af alle tre komponenter af LIFE-programmet, også betalingsanmodningerne.

56. LIFE-enheden har siden 2002 foretaget en finansiell gennemgang af forslagene. Et af de vigtigste aspekter af den finansielle analyse, der går forud for beslutningen om finansiering, består i, inden man forpligter sig til et projekt, at vurdere, om de af partnerne/medindskyderne fastsatte betingelser er realistiske. Denne risikoanalyse skal gøre det muligt for Kommissionen at træffe sin beslutning ud fra et kendskab til sagen.

57 og 58. Kommissionen har noteret sig Revisionsrettens bemærkninger og vil træffe de nødvendige foranstaltninger. I øvrigt er de administrative standardbestemmelser 2003 blevet ændret (artikel 13, stk. 2) med henblik på at integrere modtagerens pligt til at få Kommissionens skriftlige godkendelse, inden han foretager væsentlige ændringer af finansieringsplanerne under projekterne.

59. Kommissionen har taget skridt til at undersøge sagen yderligere på grundlag af de oplysninger, som den har modtaget fra Revisionsretten.

60. Ifølge de administrative standardbestemmelser, der gælder for LIFE III-programmet, skal modtagerne føre et særligt regnskab.

61. Der er truffet egnede foranstaltninger til opfølgning af bemærkningerne fra Revisionsretten vedrørende dette projekt.

62. I det andet tilfælde, som Revisionsretten henviser til, blev EU-bidraget delvis geninddrevet, og modtageren blev opført på en liste over organisationer, der er udelukket fra LIFE-midler, indtil der var modtaget klare beviser på, at de administrative mangler var afhjulpel og et pålideligt regnskabssystem indført. Kommissionen kunne ved en yderligere finanskontrol konstatere, at modtageren i mellemtiden havde indført et nyt og effektivt regnskabsystem omfattende de nødvendige redskaber til analytisk og dermed projektspecifik regnskabsførelse.

63. En grundig undersøgelse af de foreslåede udgifter til arealkøb i overensstemmelse med klare skriftlige og offentliggjorte regler er en væsentlig del af evalueringsproceduren for forslag til LIFE-Natur-projekter. Der er altid en notarklausul om afgivelse af arealet til naturen, og 91 % af arealet købes af offentlige organer.

65. Kommissionen vil for den beskedne procent af arealerne (9 %), der ikke erhverves af offentlige organer, men hovedsagelig af ngo'er, hvis formål er naturbeskyttelse, undersøge, om der kan indføres foranstaltninger, der er endnu mere natursikrende end dem, som den i øjeblikket anvender (Clause d'aliénation notariale).

OVERVÅGNING, KONTROL OG EVALUERING

66. Kommissionen fortsætter sine bestræbelser på konstant at forbedre de allerede anvendte procedurer.

68. De opgaver, der er overdraget de eksterne grupper for LIFE-Tredjelande, er beskrevet i mere generelle vendinger, men to lange møder er blevet anvendt på en detaljeret beskrivelse af deres opgaver ved kontraktens begyndelse, og det godkendte vademecum anvendes også på dem.

69. Arbejdsmetoderne for den faglige og administrative bistandsfacilitet under LIFE III er blevet harmoniseret. Kommissionen noterer sig Revisionsrettens bemærkninger vedrørende den samlede evaluering af den faglige og administrative bistandsfacilitet.

70. Revisionsrettens bemærkninger henviser til perioden 2000-2001, der var exceptionel, idet en udvælgelsesprocedure uventet måtte udsættes på grund af forsinket vedtagelse af forordningen om LIFE III.

Kommissionen har siden i 2001 forhandlet om en ny samlet kontrakt med en enkelt ekstern gruppe. Personalefordelingen er blevet beregnet i forhold til antallet af forventede projekter (Kommissionen måtte foretage et overslag, fordi den aldrig på forhånd ved, hvor mange projekter medlemsstaterne vil fastholde), og der er af de eksterne grupper stillet krav om yderligere kommunikation (den nye kommunikationsstrategi for LIFE). Hvis der kun blev forhandlet en enkelt kontrakt for alle eksterne grupper, ville det give en større smidighed med hensyn til forbruget af eksternt personale i forhold til antallet af projekter, som de forskellige lande reelt vedtager.

71 og 72. Der blev ikke i kontakterne for de tidligere kontrolgrupper fastsat nogen forpligtelse til overdragelse af projektdokumenter til en ny gruppe. Denne overdragelse er dog i de fleste tilfælde blevet opnået ved frivillige aftaler. Denne mangel er blevet afhjulpel i de nye kontrakter, der indledes i 2001, idet en sådan forpligtelse er blevet indsat.

73 til 75. Den nuværende metode til kontrol på stedet blev udviklet i perioden indtil 2001, efter at Kommissionen havde identificeret behovet for at supplere de bestående ordninger, som andre tjenester havde stillet til rådighed.

Kommissionens grundlæggende krav var og er stadig, at finansenheden skal fokusere på projekternes finansielle aspekter og specifikt på, om udgifterne er støtteberettigede. På den anden side blev projektresultaterne anset for at være de relevante operative enheders ansvar.

Fra 2002 er der blevet udviklet klarere projektudvælgelseskriterier, og kontrolrapporterne er blevet standardiseret. Desuden anvendes den indvundne erfaring nu til forberedelse af en model til et kontrolprogram og til at gøre risikoanalysen mere avanceret med henblik på udvælgelsen af projekter til kontrol.

76. For LIFE II-miljøprojekter omfattede den administrative og finansielle information til modtagerne det detaljerede standardarbejdsprogram for udgiftskontrol i versioner både for den offentlige sektor og den private.

Kvaliteten af kontrolattesteringerne er forskellig og varierer fra meget detaljerede og grundige rapporter til simple erklæringer om regnskabernes korrekthed. Da en utilstrækkelig ekstern attestering af udgifterne ikke kan føre til afvisning af et slutregnskab, gennemfører Kommissionens ansvarlige finanskontor en grundig undersøgelse.

77. Kommissionen tager Revisionsrettens bemærkninger til efterretning vedrørende manglen på regler for den præcise form og det præcise indhold af kontrolrapporterne og påtænker et nyt ajourført sæt retningslinjer for eksterne kontroller.

78 til 80. Kommissionen har truffet foranstaltninger til at kunne foretage en mere præcis og samlet opgørelse af sine aktiviteter under LIFE III (oprettelse af databaser, slutdossierer for de enkelte projekter med nøgleord, undersøgelse af LIFE-Natur, tværgående undersøgelse om vand, landbrugsmiljøforanstaltninger). Kommissionen har ligeledes fået udarbejdet en ekstern evaluering.

81 til 84. Kommissionens tjenestegrene har i 2002 udviklet en kommunikationsstrategi som svar på Revisionsrettens bemærkninger med krav om forbedret udbredelse af projektresultaterne.

De enkelte foranstaltninger i denne strategi, herunder LIFE-websiten, supplerer de mange lokale, nationale og internationale kommunikationsaktiviteter vedrørende LIFE-projekterne.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

85. Indsatsen har være effektiv, således som det ses af resultaterne siden 2001. Kommissionen henviser især til sine svar på punkt 30, 31, 46, 53, 54, 55 og 84.

86. Kommissionen erkender, at forbedringer er mulige for LIFE-Miljø.

87. Kommissionen overvejer eventuelle forbedringer.

Anbefalinger

Kommissionen vil træffe de nødvendige foranstaltninger til en nøjagtigere fastlæggelse af målene i kommende handlingsprogrammer.

Den vil undersøge, hvorledes effektiviteten af procedurerne for tværtjenestelige samråd kan forbedres.

Anbefalinger

- Efter Kommissionens opfattelse forvaltes programmet bedre, og resultaterne for de forskellige sektorer begynder bedre at kunne ses, efter at den centrale forvaltning blev indført.

Kommissionen ønsker, at de enheder, der er ansvarlige for opfølgningen af områdeaktiviteterne inden for LIFE, i øget omfang inddrages og medvirker til denne opfølgning, således at LIFE klarere kan bidrage til gennemførelsen deres mål.

- Kommissionen har indledt et udbud til ansættelse af eksterne eksperter. Elementerne vedrørende evalueringen opbevares fra nu af i ESAP-systemet.

- De nugældende definitioner på tilskudsberettigelse er forenelige med dem, der er fastsat i gennemførelsesbestemmelserne til den nye finansforordning. Kommissionen vil undersøge Revisionsrettens anbefalinger i forbindelse med revisionen af de administrative standardbestemmelser.

- Kommissionen vil undersøge spørgsmålet om, hvorvidt tjenstemændenes lønninger skal tages i betragtning.

- Kommissionen vil undersøge spørgsmålet om arealer købt af private enheder, der tegner sig for 9 % af de arealer, der er købt under LIFE-programmet.

90. Kommissionen har siden afhjulpet denne situation.

92. Kommissionen vil udarbejde et nyt ajourført sæt retningslinjer for eksterne kontroller, hvis LIFE-programmet videreføres.

93. Kommissionen vil foretage en evaluering af LIFE-instrumentet, efterhånden som det skrider frem.

Anbefalinger

- Kommissionen har øget antallet af kontrolbesøg og har indført procedurer, som skal imødekomme Revisionsrettens bemærkninger.

- De eksterne kontroller, der allerede er obligatoriske, skal forbedres. Derfor påtænker Kommissionen at ajourføre retningslinjerne.

- Et af elementerne i kommunikationsstrategien har til formål at analysere virkningen af projekterne og at forbedre udbredelsen.

94. Kommissionen har forbedret forvaltningsprocedurerne.

Kommissionen koncentrerer i øjeblikket en stor del af indsatsen omkring udnyttelsen af resultaterne.

Det er dens opfattelse, at programmet forvaltes bedre, og at resultaterne for de forskellige sektorer bedre træder frem efter indførelsen af centraliseret forvaltning. Kommissionen mener derfor ikke, at der er grund til at opdele LIFE-forordningen.