

Europeiska gemenskapernas
officiella tidning

ISSN 1024-3046

C 314

fyrtiofjärde årgången

8 november 2001

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

<u>Informationsnummer</u>	Innehållsförteckning	Sida
	I <i>Meddelanden</i>	
	Revisionsrätten	
2001/C 314/01	Särskild rapport nr 7/2001 om exportbidrag – bestämmelseort och utsläppande på marknaden samt kommissionens svar	1
2001/C 314/02	Särskild rapport nr 10/2001 om den finansiella kontrollen av strukturfonderna, kommissionens förordningar (EG) nr 2064/97 och (EG) nr 1681/94 samt kommissionens svar	26

I

(Meddelanden)

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT nr 7/2001

om exportbidrag – bestämmelseort och utsläppande på marknaden samt kommissionens svar

(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

(2001/C 314/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt	Sida
FÖRTECKNING ÖVER FÖRKORTNINGAR		2
SAMMANFATTNING	I–VIII	3
INLEDNING	1–3	4
REVISIONSRÄTTENS GRANSKNING	4–5	4
EKONOMISK BAKGRUND	6	4
GRANSKNING AV RÄKENSKAPSAVSLUT	7–8	6
KVALITETEN PÅ KONTROLLEN AV ANKOMSTBEVIS	9–13	6
EFFEKTEN AV SYSTEMET MED ANKOMSTBEVIS PÅ ÅTERLÄMNANDET AV SÄKERHETER	14–16	7
GODKÄNNANDE OCH KONTROLL AV KONTROLL- OCH ÖVERVAKNINGSFÖRETAG	17–32	7
SAMORDNING AV FÖRFARANDET VID GODKÄNNANDE AV KONTROLL- OCH ÖVERVAKNINGSFÖRETAG FÖR EXPORTBIDRAG OCH LIVSMEDELSBISTÅND	33–34	8
TILLFÖRLITLIGHETEN FÖR ANKOMSTBEVIS SOM HAR UTFÄRDATS AV MEDLEMSSTATERNAS AMBASSADER	35–38	9
PROBLEM OCH/ELLER OEGENTLIGHETER SOM HAR UPPTÄCKTS VID EXPORT TILL VISSA BESTÄMMELSEORTER	39–80	9
Jordanien – kringgående av FN:s embargo på leveranser till Irak	40–42	9
Ryssland – förfalskade importdeklarationer	43–47	10
Egypten – behandling av underskott och avvisade produkter	48–53	11
Marocko – berättigande för bidrag och underskott	54–57	11
Libanon – underskott — inkonsekvent uppföljning från medlemsstaternas sida	58	12
Estland – handelsavtal som skapar risk för bedrägerikedjor	59–64	12
Eventuell avledning av ost till Kanada	65	13
Nordkorea – bevis på marknadspenetrering	66–70	13
Japan – motivering för bidragssatser för ost som inte är avsedd för direkt konsumtion	71–74	14

	<i>Punkt</i>	<i>Sida</i>
Uruguay, Ukraina, Kroatien – importdeklarationer som inte styrker klarering för fri omsättning	75–79	14
Albanien – oriktiga ankomstbevis för import från Grekland	80	14
CONTAINERRÖRELSER	81–83	15
SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	84–91	15
BILAGA – HUVUDSAKLIGA KRAV FÖR BEVIS UTFÄRDADE AV KONTROLL- OCH ÖVERVAKNINGSFÖRETAG		17
Kommissionens svar		18

FÖRTECKNING ÖVER FÖRKORTNINGAR

DG AGRI	Generaldirektoratet för jordbruk
DG RELEX	Generaldirektoratet för yttre förbindelser
EUGFJ	Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket
HZA	Tyskt utbetalningsställe
Ofival	Franskt utbetalningsställe – köttprodukter
OLAF	Europeiska byrån för bedrägeribekämpning
PVE	Nederländskt utbetalningsställe – köttprodukter
UCLAF	Enheten för samordning av åtgärderna i kampen mot bedrägeri
ZA	Österrikiskt utbetalningsställe

SAMMANFATTNING

I. Exportbidragen kostar varje år EU:s skattebetalare omkring 5 miljarder euro. Exportbidragssystemet medger att bidragssatserna för vissa produkter differentieras beroende på bestämmelseorten, förutsatt att det lämnas in tillfredsställande belägg (ankomstbevis) på att varorna har släppts ut på marknaden på den uppgivna bestämmelseorten. En rad olika dokument kan accepteras som sådana belägg, från importdeklarationer utställda av tullmyndigheten i destinationslandet till bankdokument som styrker betalning. Särskilda regler gäller för utfärdandet av dokument av internationella kontroll- och övervakningsföretag.

II. Revisionsrätten anser att det även är ett krav att produkter som får icke-differentierade bidrag, det vill säga en bidragssats för en viss produkt oavsett bestämmelseort, skall släppas ut på marknaden i ett land som inte är medlem i EU (icke-medlemsland). Belägg för varor som får icke-differentierade bidrag krävs emellertid bara om det finns anledning till tvivel.

III. Att säkerställa att ankomstbevis är giltiga är en komplicerad och tidskrävande uppgift och det är alltid möjligt att man kommer fram till ett osäkert resultat. För att hjälpa medlemsstaterna med denna uppgift tog kommissionen 1992 fram en katalog med mallar för bevis, men denna har inte uppdaterats. Det finns stora skillnader mellan medlemsstaterna vad beträffar kontrollerna av ankomstbevisen (se punkterna 9–13).

IV. Kommissionen granskar visserligen inlämnade bevis för de transaktioner som den har valt att testa inom ramen för sitt förfarande för räkenskapsavslut, men den har inte granskat systemet med ankomstbevis, förutom för vad som anges i punkt 7. Icke desto mindre har den identifierat betydande svagheter i medlemsstaternas kontroll vid exporttillfället, vilket har resulterat i finansiella rättelser som uppgår till 188 miljoner euro (se punkterna 7–8).

V. Några medlemsstater har inte genomfört de erforderliga granskningarna av godkända kontroll- och övervakningsföretag. I de fall där sådana granskningar har genomförts har man upptäckt allvarliga brister och oegentligheter. Dessa har inte alltid följts upp på ett tillfredsställande sätt. Då ett godkännande har återkallats i en medlemsstat, har detta återkallande inte gällt för andra företag i samma företagsgrupp som har varit godkända i andra medlemsstater. Godkännanden som borde ha återkallats har inte alltid återkallats (se punkterna 17–32).

VI. Medlemsstaterna har inte utfärdat riktlinjer för sina ambassader om de kontroller som skall göras innan lossningsintyg utfärdas. Ambasadbevis utfärdades till största delen på grundval av en kontroll av dokumentationen. Fysiska kontroller vid lossningstillfället utfördes sällan (se punkterna 35–38).

VII. OLAF och DG AGRI har upptäckt, eller varit orsaken till upptäckten av, ett antal allvarliga oegentligheter och misstänkta fall av bedrägeri på några av de viktigaste bestämmelseorterna för exportbidrag. Kontroll- och övervakningsföretag är inblandade i några av dessa oegentligheter. Revisionsrättens granskning har avslöjat ytterligare misstänkta oegentligheter och fall där det är tveksamt om det varit berättigat att betala bidrag till vissa bestämmelseorter (se punkterna 39–80). De misstänkta oegentliga utbetalningarna som nämns i denna rapport uppgår till omkring 100 miljoner euro. Kommissionen bör försäkra sig om att åtgärder inleds för att återvinna dessa belopp i de fall där detta inte redan skett.

VIII. Revisionsrätten anser att det för sådana produkter som kräver exportstöd vore fördelaktigare att tillämpa en bidragssats för varje produkt till alla bestämmelseorter. Revisionsrätten inser emellertid att detta för närvarande, av olika skäl inklusive gällande handelsavtal, inte är möjligt. I betraktande av den kostnadsbördan som det nuvarande systemet lägger på både förvaltning och handel, och i betraktande av de minimala garantier som systemet med ankomstbevis erbjuder bör man därför överväga

- att kräva ankomstbevis endast om det finns anledning till tvivel eller för bestämmelseorter med hög risk,
- att intensifiera medlemsstaternas efterhandskontroller av utsläppande på marknaden till att omfatta konsultation av databaser för skeppning och containerrörelser och åkeriernas register för samtliga transaktioner som väljs ut för granskning (se punkterna 84–86).

INLEDNING

1. Exportbidrag betalas till exportörer som exporterar jordbruksprodukter till icke-medlemsländer. Syftet är att kompensera exportörerna för skillnaden mellan priserna på EU:s inre marknad och dem som råder på världsmarknaden. Därigenom gör de det möjligt för exportörer att öppna, eller vidmakthålla, exportmarknader för EU-produkter ⁽¹⁾. De bidrar även till att bibehålla jämvikten på den inre marknaden. Det är inte berättigat att betala exportbidrag om det inte handlar om en normal affärstransaktion ⁽²⁾, eftersom det i så fall inte finns något egentligt ekonomiskt syfte och affären enbart utförs för att erhålla en utbetalning från gemenskapen ⁽³⁾.

2. För vissa produkter, såsom nötkött och ost, varierar bidragssatserna beroende på bestämmelseorten (differentierade bidrag) och exportörens rätt till bidraget är därför knutet till ett föreläggande av bevis på att varorna har släppts ut på marknaden på den uppgivna bestämmelseorten (ankomstbevis) ⁽⁴⁾. För andra produktgrupper finns det en enda bidragssats för alla bestämmelseorter för varje enskild produkt (icke-differentierade bidrag). Med undantag för fall där det finns anledning till tvivel behöver exportörerna inte lämna in ankomstbevis för icke-differentierade transaktioner. Revisionsrätten anser att det dock är ett krav att produkter som får icke-differentierade bidrag skall importeras till ett icke-medlemsland inom 12 månader från exportdatum ⁽⁵⁾.

3. Ackrediterade utbetalningsställen i medlemsstaterna svarar för att göra utbetalningar till exportörerna. Ansvaret för att kontrollera att ansökningarna om exportbidrag är lagliga och korrekta vilar i första hand på medlemsstaternas myndigheter.

⁽¹⁾ Iakttagelser framlagda av kommissionen i EG-domstolens mål C-125/75 och C-89/83.

⁽²⁾ Med undantag för livsmedelsbistånd.

⁽³⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 800/1999, punkt 24 (EGT L 102, 17.4.1999).

⁽⁴⁾ Artikel 16 i kommissionens förordning (EG) nr 800/1999 (EGT L 102, 17.4.1999).

⁽⁵⁾ Artikel 20.1 c i i kommissionens förordning (EG) nr 800/1999 (EGT L 102, 17.4.1999).

REVISIONSRÄTTENS GRANSKNING

4. Denna rapport handlar om utsläppandet av varor på marknaden i icke-medlemsländer. Den granskar kommissionens hantering av detta krav inklusive det berättigade i differentierade bidrag, de problem som ett sådant system ger upphov till och medlemsstaternas förhandskontroller av ankomstbevisens giltighet ⁽⁶⁾.

5. Iakttagelserna i denna rapport bygger på utvärdering av medlemsstaternas system för godtagande av ankomstbevis, utvärdering av ankomstbevis, konsultation av databaser för skeppning och containertrafik och information om import som är i icke-medlemsländers besittning samt granskning av information hos OLAF beträffande oegentligheter beträffande bestämmelseorten i samband med exportbidragen. Referensperiod för granskningen av transaktioner har varit EUGFJ-året 1998. Några av de fall som beskrivs i rapporten hänför sig emellertid till andra EUGFJ-år.

EKONOMISK BAKGRUND

6. Under EUGFJ-året 1998 uppgick bidragen sammanlagt till omkring 4 800 miljoner euro (omkring 12,4 % av EUGFJ:s budget). *Tabell 1* visar hur betalningarna fördelade sig enligt åtgärd, *Tabell 2* enligt exporterande medlemsstat och *Tabell 3* enligt de viktigaste bestämmelseorterna. Betalningar på omkring 900 miljoner euro var differentierade enligt bestämmelseort. *Tabell 4* visar de viktigaste bestämmelseorterna för dessa betalningar.

⁽⁶⁾ Detta är kontroller av ankomstbevis inlämnade av exportörerna som utförs av utbetalningsställena innan säkerheten återlämnas. De omfattar även systemet med godkännande av kontroll- och övervakningsföretag för att utfärda lossningsintyg och intyg om frisläppande för konsumtion.

Tabell 1

Fördelning av betalningar av exportbidrag enligt åtgärd – EUGFJ-året 1998

(miljoner euro)

Budgetrubrik nr	Åtgärd	Budgetgenomförande 1998	Andel i procent av totalbeloppet	Akkumulerat
2 0 0 0–2 0 0 3	Bidrag för mjölk och mjölkprodukter	1 427	30	30
1 1 0	Bidrag för socker och isoglukos	1 265	26	56
2 1 0	Bidrag för nötkött	774	16	72
3 0 1 0–3 0 1 9	Bidrag för vissa varor som framställs genom förädling av jordbruksprodukter	544	11	83
1 0 0 0–1 0 0 3	Bidrag för spannmål	429	9	92
2 3 1 0–2 3 1 1	Bidrag för ägg och fjäderfäkött	91	2	94
2 3 0 0	Bidrag för griskött	74	2	95
1 5 0 0–1 5 1 0	Bidrag för färsk frukt och färska grönsaker	58	1	97
1 8 5 0	Bidrag för ris	50	1	98
1 6 0	Bidrag för produkter från vinsektorn	41	1	99
3 1 1 0–3 1 1 9	Bidrag i samband med livsmedelshjälp	35	1	99
1 2 0	Bidrag för olivolja	25	1	100
3 0 0	Bidrag för spannmål som exporteras i form av vissa spritdrycker	12	0	100
	Totalt	4 826		

Anm.: Beloppen är avrundade.

Källa: Budgetgenomförande 1998.

Tabell 2

Fördelning av exportbidrag enligt exporterande medlemsstat – EUGFJ-året 1998

(miljoner euro)

Medlemsstat	Exportbidrag	Andel i procent av totalbeloppet	Akkumulerad procentandel
Frankrike	1 355	28	28
Tyskland	652	13	41
Nederländerna	630	13	54
Belgien	411	8	62
Italien	367	7	70
Irland	343	7	77
Danmark	339	7	84
Förenade kungariket	318	6	90
Spanien	179	4	94
Finland	115	2	96
Österrike	62	1	97
Sverige	58	1	99
Grekland	45	1	99
Portugal	27	1	100
Luxemburg	0	0	100
Totalt ⁽¹⁾	4 902	100	100

(¹) Obearbetade uppgifter före avstämning med tabell 104 ("EAGGF-Guarantee section expenditure and forecasts" – som varje medlemsstat översänder till kommissionen).

Anm.: Beloppen är avrundade.

Källa: Uppgifter om exportbidrag från medlemsstaterna för EUGFJ-år 1998.

Tabell 3

Fördelning av exportbidrag enligt viktigaste bestämmelseort – EUGFJ-året 1998

(miljoner euro)

Bestämmelseort	Bidrag	Andel i procent av totalbeloppet	Akkumulerad procentandel
Ryssland	591	12,1	12,1
Algeriet	344	7,0	19,1
Saudiarabien	270	5,5	24,6
Egypten	237	4,8	29,5
Syrien	148	3,0	32,5
Iran	144	2,9	35,4
Förenta staterna	134	2,7	38,2
Libanon	130	2,6	40,8
Israel	118	2,4	43,2
Förenade Arabemiraten	100	2,0	45,2
Japan	97	2,0	47,2
Irak	84	1,7	48,9
Norge	74	1,5	50,4
Schweiz	72	1,5	51,9
Libyen	59	1,2	53,1
Marocko	58	1,2	54,3
Mexiko	55	1,1	55,4
Övriga	2 188	44,6	100,0

Källa: Medlemsstaternas uppgifter om exportbidrag för EUGFJ-år 1998.

Tabell 4

**Fördelning av differentierade exportbidrag enligt bestämmelseort
– EUGFJ-året 1998**

(miljoner euro)

Bestämmelseort	Bidrag	Andel i procent av totalbeloppet	Akkumulerad procentandel
Ryssland	299	32	32
Egypten	138	15	47
Libanon	70	8	55
Iran	63	7	61
Saudiarabien	62	7	68
Förenade staterna	35	4	72
Japan	26	3	75
Algeriet	23	2	77
Marocko	15	2	79
Sydafrika	11	1	80
Förenade Arabemiraten	10	1	81
Tunisien	10	1	82
Israel	9	1	83
Kroatien	8	1	84
Angola	8	1	85
Övriga	142	15	100
Totalt ⁽¹⁾	929	100	100

⁽¹⁾ Obearbetade uppgifter före avstämning med tabell 104 ("EAGGF-Guarantee section expenditure and forecasts" – som varje medlemsstat översänder till kommissionen).

Källa: Medlemsstaternas uppgifter om exportbidrag för EUGFJ-år 1998.

GRANSKNING AV RÄKENSKAPSAVSLUT

7. Vid sin granskning av att betalningar av exportbidrag skett på korrekt sätt har kommissionen alltid värderat de ankomstbevis som har lämnats in för utvalda transaktioner. Eftersom Tyskland identifierats som den störste användaren av intyg från kontroll- och övervakningsföretag har den dessutom inlett en särskild undersökning beträffande lossningsintyg inlämnade av kontroll- och övervakningsföretag i denna medlemsstat (se punkterna 29–30). Före revisionsrättens granskning hade den emellertid inte specifikt granskat systemet för att bestyrka utsläppandet av varor på marknaden på de uppgivna bestämmelseorterna i icke-medlemsländer.

8. Kommissionens granskning av system för räkenskapsavslut har huvudsakligen varit inriktad på kvaliteten och förekomsten av de fysiska kontrollerna av exporterade produkter. Dessa granskningar har påvisat betydande svagheter i den fysiska kontrollen av beskrivningar och kvantiteter för produkter som exporteras med bidrag. Som ett resultat har betydande finansiella korrigeringar påförts, den senaste av dessa fastställdes till 5 % av utgifterna för exportbidrag för Belgien, Danmark, Tyskland, Grekland, Frankrike, Italien och Förenade kungariket, till ett totalbelopp av 188 miljoner euro.

KVALITETEN PÅ KONTROLLEN AV ANKOMSTBEVIS

9. Förutom skillnaderna i vilka krav som ställs på administrationen av olika produktområden, vilket återspeglar deras särskilda kännetecken, skapar kravet på att lämna in ankomstbevis en oproportionerligt stor administrativ börda i förhållande till de

berörda beloppen. Bidrag på 1 miljon euro betalades till exempel för en icke-differentierad export av socker i bulklast på grundval av en enda anteckning från tullen att varorna hade lämnat gemenskapens tullområde, medan man däremot, utöver detta, krävde transportdokument och ankomstbevis för exporten av en container med nötkött för vilken bidrag på omkring 15 000 euro hade betalats.

10. Ett antal olika dokument kan accepteras som ankomstbevis ⁽¹⁾. De dokument som föredras är tullens importdeklarationer eller intyg om import utfärdade av ett godkänt kontroll- och övervakningsföretag (primärbevis). Om det inte går att få fram dessa kan andra dokument accepteras, av vilka en del inte är tillförlitliga ⁽²⁾, från lossningsintyg till bankdokument som intygar att varorna ifråga har betalats (sekundärbevis).

11. I oktober 1992 skickade DG AGRI ut resultatet av en studie av de dokument som 58 icke-medlemsstater använder som ankomstbevis. Ständiga förändringar i importdokumenten i icke-medlemsländer och den ökade användningen av datoriserad tullklarering gjorde att detta dokument snabbt blev föråldrat. För närvarande bär varje utbetalningsställe det fulla ansvaret för att bedöma giltigheten hos de ankomstbevis det tar emot. Med undantag för OLAF:s initiativ i fallet med Ryssland (se punkterna 43–47), finns det inte någon harmonisering och inga operativa förfaranden för att bedöma om primära och sekundära ankomstbevis är giltiga och korrekta. Sålunda kan samma sorts ankomstbevis för samma bestämmelseort accepteras av en medlemsstat och avvisas av en annan, alltefter de olika medlemsstaternas krav.

12. Förvaltnings- och kontrollsystemen för ankomstbevis skiljer sig åt från medlemsstat till medlemsstat och från utbetalningsställe till utbetalningsställe. Några utbetalningsställen, som HZA-Hamburg Jonas i Tyskland, ZA Salzburg i Österrike, Ofival i Frankrike och PVE i Nederländerna har ett särskilt kontor som svarar för insamling, analys, kontroll och arkivering av de olika bevis på ankomst till bestämmelseorten som bifogas ansökningarna om bidrag. Dessa utbetalningsställen har också utformat ett övervakningssystem som gör det möjligt att jämföra stämplarna och underskrifter från tullkontor i destinationsländerna och att kontrollera att dessa tullkontor existerar. Trots det utbyter inte utbetalningsställen i Frankrike och i Nederländerna information om ankomstbevisen med varandra. I Belgien, Grekland, Spanien och Finland saknar utbetalningsställen ett effektivt system som kan garantera identifiering och övervakning av bevisen på ankomst till bestämmelseorten.

13. Mot bakgrund av bristen på samordning, dubbelarbetet med verifiering av bevisen och inkonsekvensen i godtagandet av dem, bör kommissionen ha ansvaret för att samordna verifieringen med icke-medlemsländer och för att bibehålla och uppdatera handlingarna med mallar på ankomstbevis som medlemsstaternas utbetalningsställen kan acceptera.

⁽¹⁾ Artikel 16 i kommissionens förordning (EG) nr 800/1999 (EGT L 102, 17.4.1999).

⁽²⁾ Ett tillförlitligt dokument är till exempel ett dokument som är infört i ett bokföringssystem och mot vilket en skuld regleras.

EFFEKTEN AV SYSTEMET MED ANKOMSTBEVIS PÅ ÅTERLÄMNANDET AV SÄKERHETER

14. Bidrag betalas ut i förskott under förutsättning att en säkerhet ställs. Säkerheten återlämnas när alla erforderliga dokument, inklusive ankomstbevis, har lämnats in och blivit accepterade.

15. Antalet fall av icke återlämnade säkerheter och motsvarande belopp för de olika medlemsstaterna visas i *Tabell 5*. De flesta av de anhängiga ärendena hänför sig till tiden mellan 1995 och 1998, men några härrör från 1990.

Tabell 5

Icke återlämnade säkerheter – Förskottsbetalningar och förfinansierade varor

<i>(miljoner euro)</i>			
Medlemsstat	Antal ärenden	Värde	Datum
Frankrike/Ofival	2 103	123,0	10.6.1999
Italien	298	30,4	31.12.1998
Danmark	6 317	26,0	30.6.1998
Tyskland	1 697	17,8	16.11.1998
Spanien	146	9,4	16.12.1998
Österrike	31	0,8	21.12.1999

Källa: Utbetalningsstälernas handlingar.

16. Dröjsmålen med återlämnande av säkerheter har rättfärdigats på olika sätt: som gamla fall som ännu inte avgjorts i nationella domstolar (alla medlemsstater medtagna i *Tabell 5*), ryska tulldokuments otillförlitlighet (Danmark och Tyskland), införandet av nya datasystem i förening med hög personalomsättning (Danmark), särskiljandet av administrativa uppgifter (Spanien); eller personalbrist (Italien). Systemet är ännu mer komplicerat i Frankrike där hanteringen av säkerheter har delats upp mellan tullen och utbetalningsställena. Antalet icke återlämnade säkerheter kan emellertid även anses bero på komplexiteten i systemet med ankomstbevis.

GODKÄNNANDE OCH KONTROLL AV KONTROLL- OCH ÖVERVAKNINGSFÖRETAG

17. Övervakande organ måste vara godkända av medlemsstaternas myndigheter för att få utfärda ankomstintyg. Godkännandena ges för tre år åt gången. Förutsättningarna för godkännande av dessa organ formulerades 1994 i ett arbetsdokument från DG AGRI ⁽¹⁾. Arbetsdokumentet stipulerar även förfaranden för kon-

troll och verifiering vid utfärdande av intyg som skall följas av organen och fastställer medlemsstaternas ansvar för att kontrollera hur organen utför sitt uppdrag. Bilagan innehåller en sammanfattning av de viktigaste kraven. Sedan 1999 har bestämmelser för godkännande av kontroll- och övervakningsföretag ingått i den grundläggande förordningen om exportbidrag. Den enda sanktionen för företag som inte uppfyller villkoren för godkännande eller utfärdar inkorrekta intyg är ett återkallande av godkännandet. När ett godkännande återkallas skall detta ske i samtliga medlemsstater. Det finns för närvarande 28 kontroll- och övervakningsföretag som har godkänts av medlemsstaterna, 15 av de godkända företagen tillhör bara fyra grupper.

18. Utfärdandet av ankomstbevis, för vilket man tar en avgift på 250 euro per dokument, kan utgöra bara en mindre del av de affärstjänster som kontroll- och övervakningsföretagen erbjuder sina kunder. Det finns därför en risk för sammanblandning av intressen. I ett fall gick ett kontroll- och övervakningsföretag med på en begäran från en kund att enbart intyga vikten enligt fraktsedeln (Förenade kungariket). I ett annat fall slutade ett kontroll- och övervakningsföretag, godkänt i Nederländerna, att utfärda bevis därför att det önskade bevara sitt goda anseende.

19. Belgien, Grekland, Spanien, Frankrike, Finland och Förenade kungariket godkände kontroll- och övervakningsföretag utan föregående granskning för att säkerställa att villkoren för godkännande i riktlinjerna var uppfyllda. Grekland, Frankrike och Förenade kungariket har korrigerat detta när godkännandena förnyats.

20. Endast Tyskland hade kontrollerat kontroll- och övervakningsföretagens metoder för utfärdande av bevis på plats i två icke-medlemsländer.

21. Belgien, Grekland, Nederländerna och Finland har inte kontrollerat att bidragsansökningar, som bestyrks med intyg från kontroll- och övervakningsföretag, är korrekta mot dessa företags verifierande underlag.

22. Belgien, Danmark, Tyskland, Spanien, Finland och Förenade kungariket kunde inte snabbt och enkelt identifiera ansökningar som bestyrks med intyg från kontroll- och övervakningsföretag och kunde därför inte välja ut ansökningar för granskning från populationen av bidragsbetalningar. Istället valde man ut intyg för undersökning från kontroll- och övervakningsföretagens egna arkiv utan garantier för att dessa arkiv var fullständiga.

⁽¹⁾ VI/2705/93 Rev 7, 26.10.1994.

23. Det fanns ingen begäran från en medlemsstat till en annan om att granska intyg som den mottagit och som utfärdats av ett kontroll- och övervakningsföretag som var godkänt i en annan medlemsstat ⁽¹⁾.

24. Misstänkta oegentligheter som upptäcktes vid medlemsstaternas granskningar av kontroll- och övervakningsföretag följdes inte upp för eventuell återbetalning (Belgien, Nederländerna, Förenade kungariket).

25. Godkännanden av företag återkallades av Förenade kungariket för bristfällig arkivering, av Italien för misstänkt medverkan till oegentligheter, och i Tyskland (se punkt 29) och Grekland för utfärdande av oriktiga intyg.

26. När ett godkännande återkallades av en medlemsstat, återkallades inte godkännandena för associerade företag inom samma grupp av andra medlemsstater, fastän alla företag inom gruppen använder samma metoder, personal och information i icke-medlemsländer. Ett misslyckande att utföra erforderliga kontroller på bestämmelseorten torde därför beröra alla godkända associerade företag i lika hög grad. För att säkerställa en enhetlig behandling bör därför kommissionen vara direkt ansvarig för godkännandet av kontroll- och övervakningsföretag.

27. Trots att de nederländska myndigheterna konstaterade att ett kontroll- och övervakningsföretag hade utfärdat intyg utan att nödvändiga kontroller hade utförts då varorna lossades och tullklarades i icke-medlemsländer återkallade de inte godkännandet av företaget ifråga och inledde inte återkravsförfaranden.

28. Ett godkänt företag var inblandat i utfärdandet av oriktiga ankomstbevis i Jordanien (se även punkterna 40–42).

29. På initiativ av kommissionens enhet för granskning och godkännande av räkenskaper kontrollerade Tyskland alla ankomstbevis, utfärdade av kontroll- och övervakningsföretag, som rörde export av nötkreatur och nötkött. Dessa kontroller påvisade inkorrekta ankomstbevis för ansökningar om bidrag som uppgick till 72,1 miljoner euro (17 % av de bidrag som betalades ut mellan 1994 och 1996) och osäkra bevis för ytterligare 175,5 miljoner euro (40 %) ⁽²⁾. Återbetalningskrav på 60,4 miljoner euro, vilket täcker de ogiltiga ankomstbevisen och ofullständiga transportdokument, har utfärdats. Samtliga återbetalningskrav har överklagats. Med stöd av den tyska rapporten och flera bilaterala diskussioner har kommissionen påfört en finansiell korrigerings på 25 %, omkring 20,8 miljoner euro ⁽³⁾, på grund av de konstaterade allvarliga svagheter i systemet.

30. Vid tidpunkten för granskningen hade det inte gjorts några uppföljningsundersökningar i andra medlemsstater av intyg utfärdade av de kontroll- och övervakningsföretag som berördes i den tyska undersökningen. Företag som tillhörde samma grupp var även godkända i åtta andra medlemsstater. Utöver detta har Spanien, Italien, Nederländerna, Österrike och Finland accepterat bevis utfärdade av kontroll- och övervakningsföretag i Tyskland. Det är bara Österrike som har kvantifierat de berörda bidragen som uppgår till omkring 3,7 miljoner euro. Kommissionen bör ta initiativ till undersökningar av alla intyg utfärdade av de berörda företagen som har accepterats i andra medlemsstater.

31. Sedan 1996 har OLAF:s undersökningar avslöjat oegentligheter med ankomstbevis utfärdade av kontroll- och övervakningsföretag godkända i Tyskland, Italien och Nederländerna motsvarande omkring 10,6 miljoner euro. Detta belopp rör i huvudsak export av nötkött och fjäderfä till Jordanien och vin till före detta jugoslaviska republiken Makedonien.

32. Med tanke på oegentligheterna, avsaknaden av nödvändiga kontroller och bristen på uppföljning som har påvisats i punkterna 17–31, kan man inte hysa någon större tillit för de ankomstbevis som lämnas in av kontroll- och övervakningsföretag.

SAMORDNING AV FÖRFARANDET VID GODKÄNNANDE AV KONTROLL- OCH ÖVERVAKNINGSFÖRETAG FÖR EXPORTBIDRAG OCH LIVSMEDELSBISTÅND

33. 1993 inrättade kommissionen (DG RELEX) ett särskilt förfarande för godkännande av de kontroll- och övervakningsföretag som är kandidater till uppdraget att övervaka program för livsmedelsbistånd. Export av jordbruksprodukter inom ramen för dessa program gör det även möjligt för aktörerna att utnyttja exportbidrag.

34. De offentliga anbudsförfaranden för att välja ut kontroll- och övervakningsföretag som kommissionen inledde mellan 1993 och 2000 innebar inte någon skyldighet för kontroll- och övervakningsföretagen att på förhand erhålla det godkännande som föreskrivs i gemenskapens förordningar om exportbidrag. Bristen på samordning mellan kommissionens olika avdelningar (DG AGRI och DG RELEX) och på harmonisering av förfarandet vid godkännande av organ för kontroll och övervakning har lett till att icke godkända företag har utfärdat bevis på ankomst till bestämmelseorten som därefter har använts för att utnyttja exportbidrag.

⁽¹⁾ Som ett resultat av revisionsrättens iakttagelser har Österrike börjat med dubbelkontroll av ett slumpmässigt urval av sådana bevis.

⁽²⁾ Punkt 9 i den sammanfattande rapporten om räkenskaper för EUGF:s garantisektion av den 16 oktober 2000.

⁽³⁾ Kommissionens beslut 2001/137/EG (EGT L 50, 21.2.2001).

TILLFÖRLITLIGHETEN FÖR ANKOMSTBEVIS SOM HAR UTFÄRDATS AV MEDLEMSSTATERNAS AMBASSADER

35. Medlemsstaternas ambassader får bestyrka att ett primärt bevis är i överensstämmelse med originalet. De får även utfärda sekundära bevis i form av lossningsintyg⁽¹⁾. Dessa bevis skall intyga att produkterna har lämnat hamnområdet eller att de åtminstone inte har lastats om för återexport. Ambassaderna är inte underkastade sådana regler som de som gäller för godkännande av kontroll- och övervakningsföretag och utfärdande av lossningsintyg. Det är emellertid underförstått att en ambassad för att utfärda ett lossningsintyg antingen bör göra samma kontroller som de som fordras av kontroll- och övervakningsföretag dvs. fysiska kontroller vid lossningstillfället⁽²⁾ (eller, i vederbörligen motiverade undantagsfall, då fysiska kontroller inte kan utföras, en efterhandskontroll av till exempel dokumentationen över lossning och tullklarering. De bör även föra en dossier för varje utfärdat intyg. Som ett resultat av revisionsrättens iakttagelser har kommissionen påpekat för medlemsstaterna att medlemsstaternas ambassader bör utföra samma kontroller som kontroll- och övervakningsföretagen⁽³⁾.

36. Danmark⁽⁴⁾, Frankrike⁽⁵⁾ och Irland⁽⁶⁾ (se även punkterna 48–53), de främsta medlemsstaterna som använder ambassader för att tillhandahålla sekundärbevis, och Tyskland, Nederländerna och Spanien som också, om än i mindre utsträckning, godkände bevis utfärdade av ambassader, hade inte några riktlinjer för ambassaderna om de kontroller som skall göras innan sådana bevis utfärdas. I praktiken har sådana bevis till större delen utfärdats efter en efterhandskontroll av dokumentationen, vilket, i likhet med de villkor som gäller för kontroll- och övervakningsföretag, endast bör göras i vederbörligen motiverade undantagsfall. Man fann även exempel på underlåtenhet att föra dossierer och på intyg som utfärdats på grundval av dokumentation som tillhandahållits av exportören (Danmark)⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Artiklarna 16.1 a och 16.2 b i kommissionens förordning (EG) nr 800/1999 (EGT L 102, 17.4.1999).

⁽²⁾ Danmark har som svar på revisionsrättens iakttagelser framfört att man inte finner det motiverat att ambassadtjänstemän skall utföra fysiska kontroller vid lossningstillfället.

⁽³⁾ Möte i kommittén för handelsmekanismer den 12 september 2000.

⁽⁴⁾ Som ett resultat av revisionsrättens iakttagelser har det danska utrikesministeriet framfört att det kommer att se till att dess kvalitetshandbok för exportfrämjande uppdateras och att ambassaderna sorgfälligt kommer att följa riktlinjerna för utfärdande av ankomstbevis.

⁽⁵⁾ Som ett resultat av revisionsrättens iakttagelser har de franska myndigheterna tillkännagivit att ambassadbevis från och med februari 2000 endast kommer att accepteras som en sista utväg.

⁽⁶⁾ Det finns ett informationsmeddelande om dokument som skall lämnas in till den irländska ambassaden i Egypten för att erhålla erforderliga intyg. Meningen är att dessa intyg skall vara en bekräftelse av primärbevis men de används i praktiken som sekundärbevis eftersom de redovisade nettovikterna är de som finns på ambassadintygen och inte de på de egyptiska importdokumenten.

⁽⁷⁾ I dessa fall lastades varorna obehörigen om utan tullkontroll i Danmark fastän de var i plomberade containrar som skickats direkt från Spanien till Ryssland. Det finns också motstridande uppgifter på en av exportdeklarationerna. Som ett resultat av revisionsrättens iakttagelser har Spanien inlett en undersökning av det berörda företagets export till Ryssland.

37. Eftersom ankomstbevisens exakta ursprung inte registreras i utbetalningsstälernas databaser var det inte möjligt att fastställa det sammanlagda värdet av berörda bidrag. I Frankrike bestyrktes 1 584 bidragsansökningar under 1997 och 1998 med lossningsintyg från ambassader. Danmark kunde inte fastställa värdet på berörda ansökningar då dessa inte kunde identifieras med hjälp av dator. I Irland var större delen av ansökningarna om exportbidrag för nötkött till Egypten bestyrkta med ambassadintyg. Under EUGF-J-året uppgick dessa enligt uppgift till cirka 120 miljoner euro.

38. Avsaknaden av riktlinjer för kontroller och bristen på fysiska kontroller utgör allvarliga svagheter i ambassadernas förfarande för utfärdande av sekundärbevis. Giltigheten av hittills utfärdade bevis av detta slag måste därför anses vara tvivelaktig.

PROBLEM OCH/ELLER OEGENTLIGHETER SOM HAR UPPTÄCKTS VID EXPORT TILL VISSA BESTÄMMELSEORTER

39. Följande punkter belyser otillförlitligheten i systemet med ankomstbevis och ifrågasätter bidragens berättigande och det berättigade i att ha differentierade bidrag till vissa destinationer.

Jordanien – kringgående av FN:s embargo på leveranser till Irak

40. Sedan man noterat en betydande ökning av exporten av nötkött, kalvkött och fjäderfä till Jordanien under åren efter 1991 genomförde UCLAF 1998 en undersökning i Jordanien tillsammans med tyska och nederländska tjänstemän. Denna bekräftade förekomsten av oegentligheter ägnade att kringgå FN:s handelsembargo mot Irak. Bidrag fick inte betalas ut för export till Irak med mindre än att exportören på förhand hade erhållit tillstånd från FN för exporten i fråga. Det fanns misstankar om att stora kvantiteter av kött och fjäderfä som klarerats genom den jordanska tullen inte var för inhemsk konsumtion (41 244 ton innefattande bidrag på omkring 80 miljoner euro). I de flesta av de granskade transaktionerna var slutdestinationen Irak. För att kringgå embargot använde aktörerna förfalskad eller ofullständig jordansk dokumentation.

41. Som ett resultat av undersökningen begärde UCLAF i juli 1998 att de medlemsstater som var involverade i exporten till Jordanien skulle kräva återbetalning av otillbörligt betalda exportbidrag. Vid den tidpunkten var transaktionerna redan slutförda och säkerheterna återlämnade. Till följd av detta vidtog följande åtgärder:

- a) Tyskland tillkännagav 1999 återbetalningskrav på sammanlagt 23 miljoner euro, alla har överklagats och målen har ännu inte avgjorts.
- b) Italien tillkännagav 1999 återbetalningskrav på omkring 6 miljoner euro, alla har överklagats och målen har ännu inte avgjorts. En betalningsmottagare, som var föremål för krav på återbetalning av omkring 980 000 euro, har redan försatts i konkurs.
- c) I januari 2000 meddelade Nederländerna revisionsrätten att exportbidrag på 9 miljoner euro, inklusive straffavgift, kommer att krävas tillbaka. I januari 2001 var dessa fall uppe i den nationella handelsrätten och man övervägde att begära alternativa bevis från exportörerna. Åtgärder beträffande ytterligare 1 546 ton nötkött och fjäderfå pågår fortfarande.
- d) Frankrike vidtog inga åtgärder för att kräva återbetalning beträffande ett parti på 500 ton kött av nöt och fjäderfå, som skeppades till Aqabas frizon den 24 september 1993, eftersom transaktionen enligt fransk lag är preskriberad. Det bör framhållas att OFIVAL i oktober 1993 mottog ett brev från ett jordanskt företag som i detalj beskrev hur de till Jordanien exporterade varorna dirigerades om till Irak med hjälp av förfalskade ankomstbevis. Utbetalningsstället startade omgående en undersökning genom ambassadrådet på den franska ambassaden i Jordanien och informerade aktörerna om de risker som är förknippade med export till denna bestämmelseort. Då inga särskilda oegentligheter upptäcktes ansåg OFIVAL det inte meningsfullt att informera den nationella underrättelsetjänsten eller kommissionen.
- e) Irland har styrkt för 2 690 ton att varorna exporterats på laglig väg till Irak med FN:s tillstånd, men det finns ytterligare 510 ton som ännu inte har redovisats.
- f) Danmark har inte inlett krav på återbetalning beträffande 144 ton nötkött och 113 ton fjäderfäkött därför att de nederländska myndigheterna inte har lämnat närmare uppgifter om partierna, som hade skeppats från nederländska hamnar.
- g) Fram till december 2000 hade Belgien inte informerat OLAF om några krav på återbetalning beträffande 748 ton nötkött och 1 064 ton fjäderfäkött.

42. Medlemsstaternas uppföljning är otillfredsställande. Dessutom har OLAF inte de maktbefogenheter som skulle krävas för att tvinga medlemsstaterna att snabbt och bestämt följa upp resultatet av dess undersökningar.

Ryssland – förfalskade importdeklarationer

43. Under EUGFJ-året 1998 uppgick exportbidragen till Ryssland till omkring 591 miljoner euro. Under det året blev det uppenbart att ryska importdeklarationer, som används som

ankomstbevis för ansökningar om exportbidrag, förfalskades. I ett försök att verifiera importdeklarationer som hänskjutits av utbetalningsställen i medlemsstater upprättade OLAF en fortgående kontakt med de ryska tullmyndigheterna. Inledningsvis skaffade man fram listor på de koder för ryska tullkontor som förekommer på importdeklarationerna. Dessa användes som en första kontroll av importdeklarationernas äkthet men de distribuerades inte till alla utbetalningsställen.

44. Under perioden juni 1999 till augusti 2000 överlämnade medlemsstaterna till OLAF 699 ryska importdeklarationer, där det fanns tvivel om deras äkthet. Fram till augusti 2000 hade OLAF fått svar från de ryska tullmyndigheterna om kontrollen av 424 importdeklarationers äkthet. Svaren visade att:

— 90 fall (21,2 %) var äkta.

— 10 fall (2,4 %) var för gamla för att kontrolleras.

— 324 fall (76,4 %) var oriktiga.

45. Det bör understrykas att det faktum att de ryska importdeklarationerna befanns vara falska inte nödvändigtvis innebär att exporten i sig inte skulle ha varit äkta. Incitamentet för ryska importörer att felaktigt deklarerat friskt kött som slaktavfall för att få en lägre tullsats är lika stort som incitamentet för en EU-exportör att deklarerat slaktavfall som friskt kött för att få en högre bidragsats. Det är emellertid just av den anledningen som importdeklarationer inte är tillfredsställande bevis för att kunna ligga till grund för exportbidrag.

46. Som ett erkännande av detta problem utfärdade kommissionen i juli 1999 ett beslut med en förteckning över alternativa ankomstbevis som kunde godtas ⁽¹⁾. Kommissionen har även inrättat ett förfarande för direkt utbyte av information med de ryska tullmyndigheterna ⁽²⁾.

47. Det återstår att se huruvida införandet av ovannämnda kommunikationssystem, som ställer ytterligare krav på exportören och på det "centrala organet" som utses av medlemsstaterna, kommer att förbättra systemets tillförlitlighet och underlätta handläggningen av ansökningar om exportbidrag eller om det kommer att komplicera det administrativa förfarandet ytterligare.

⁽¹⁾ Kommissionens beslut, K (1999) 2497 av den 28 juli 1999.

⁽²⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 2584/2000 av den 24 november 2000 om införande av ett system för överföring av uppgifter om vissa leveranser av nötkött, kalvkött och fläskkött som fraktas med vägtransport till Ryska federationen.

Egypten – behandling av underskott och avvisade produkter

48. Exportbidragen för nötkött till Egypten för EUGFJ-året 1998 uppgick till 131,9 miljoner euro, 21 % av alla bidrag för nötkött. De inlämnade ankomstbevisen utgjordes till största delen av importdeklarationer från det egyptiska tullverket. För ett betydande antal av de undersökta fallen ⁽¹⁾ utvisade dessa deklARATIONER skillnader mellan den bruttovikt och det antal kartonger som angavs på fraktsedlarna (som överensstämmer med kvantiteterna på exportbidragsdeklarationerna) och dem som övergick till fri omsättning på den egyptiska marknaden ⁽²⁾. Behandlingen av dessa skillnader varierade emellertid beroende på medlemsstat.

49. Den egyptiska tullens importdeklarationer, som godtog av de irländska och franska utbetalningsställena, åtföljdes av intyg från deras respektive ambassader i Egypten med innebörden att den nettovikt som angavs på fraktsedlarna hade övergått till fri omsättning. Trots att skillnaderna i bruttomängd och antal kartonger som fastställdes på de egyptiska tulldeklarationerna framgick av dessa intyg, godtog utbetalningsställena ambassadintygen för hela nettovikten och återlämnade säkerheterna ⁽³⁾ i sin helhet.

50. De importdeklarationer från den egyptiska tullen som godtog av det tyska utbetalningsstället åtföljdes av intyg från ett icke godkänt kontroll- och övervakningsföretag som även tillhandahöll översättningarna. Dessa intyg förklarade skillnaderna i kvantitet som stickprov tagna av den egyptiska tullen. Det tyska utbetalningsstället godtog förklaringen av skillnaderna på kontroll- och övervakningsföretagets intyg och återlämnade säkerheterna i sin helhet.

51. Kommissionen har bekräftat att den differentierade delen av bidraget bara kan betalas ut för den kvantitet som faktiskt släpptes för konsumtion (dock inte för en kvantitet som överstiger den på bidragsdeklarationen). Således har medlemsstaterna handlat felaktigt då de har godtagit vikter som bestyrkts av sekundärbevis från ambassaderna istället för dem som anges på primärbevisen, de egyptiska importdeklarationerna. Dessa systematiska oegentligheter har därför hänskjutits till kommissionen för uppföljande kvantifiering och krav på återbetalning.

⁽¹⁾ Under de första sex månaderna 1998 förekom underskott i 14 av 25 partier från Irland som fick exportbidrag.

⁽²⁾ Exportbidrag beräknas på nettovikten. Importtullar i Egypten beräknas på värdet och därför kontrollerar den egyptiska tullen inte nettovikten. Deras kontroll av bruttovikt och antal kartonger tyder emellertid på underskott. Effekten av dessa underskott på nettovikten bör beräknas av utbetalningsställena.

⁽³⁾ Differentierade bidrag betalas under förutsättning att sökanden ställer en säkerhet. Denna säkerhet återlämnas om sökanden lämnar in tillfredsställande ankomstbevis inom 12 månader från exportdatum.

52. Ett bestående problem med export av nötkött till Egypten är att ett antal varupartier avvisas därför att nötköttet inte uppfyller de egyptiska hälsokraven eller för att det överskrider den egyptiska gränsen för maximal fetthalt ⁽⁴⁾. En transaktion som valdes ut för undersökning på Irland innefattade en sådan avvisning.

53. Ett irländskt företag exporterade 1 252 ton nötkött till Egypten i augusti 1997 med bidrag som uppgick till omkring 1,07 miljoner euro. De egyptiska myndigheterna avvisade 1 000 ton som återexporterades till Irland i januari 1998. Tillstånd för tillfällig återimport av nötköttet utan förlust av bidrag lämnades på villkor att det återexporterades från EU före utgången av mars 1998. I februari 1999 hade köttet ännu inte återexporterats och vid tidpunkten för granskningen i augusti 1999 hade företaget inte uppmanats att återbetala det som betalats för mycket i bidrag och straffavgiften på 20 %, sammanlagt omkring 1,3 miljoner euro. Sedan dess har de irländska myndigheterna inlett krav på återbetalning.

Marocko – berättigande för bidragsatser och underskott

54. Marocko är den viktigaste bestämmelseorten för renrasiga nötkreatur. Under de senaste 10 åren har exporten uppgått till ungefär 96 000 ton (motsvarande omkring 174 000 djur). Bidrag som betalades under EUGFJ-året 1999 uppgick sammanlagt till omkring 8,5 miljoner euro. Det förekommer praktiskt taget ingen export av djur för slakt. Bidragsatsen för den sorts renrasiga djur som exporteras till Marocko är 38,5 euro högre per 100 kg än för motsvarande djur som är avsedda för slakt. Satserna är differentierade för de flesta levande djur. För renrasiga djur är de emellertid inte differentierade och ankomstbevis erfordras därför inte. Det är ingen tull på renrasiga djur som importerats till Marocko. Slaktdjur är belagda med en tullsats på 300 %.

55. De EU-regler som definierar de villkor som gäller för att importerade djur skall klassificeras som renrasiga kräver att de skall hållas i åtminstone 12 månader före slakt ⁽⁵⁾. Uraktläthenhet att efterleva detta villkor resulterar i att djuret klassificeras som slaktdjur och beläggs med tull.

56. Denna regel borde även gälla för export som behandlas i samma förordning. Då det emellertid inte finns något enkelt sätt för EU att ta reda på huruvida en sådan regel efterlevs eller ej då bestämmelseorten är ett icke-medlemsland, är det tvivelaktigt huruvida renrasiga avelsdjur bör få en högre bidragsats än motsvarande slaktdjur.

⁽⁴⁾ Se även iakttagelserna i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1996, punkterna 5.20–5.38. (EGT C 348, 18.11.1997).

⁽⁵⁾ Kommissionens förordning (EEG) nr 2342/92 (EGT L 227, 11.8.1992, s. 12).

57. Enligt information som revisionsrätten erhållit från Marocko har vissa djur varit döda vid ankomsten och andra har inte uppfyllt de marockanska kraven för att klassificeras som renrasiga djur. Dessa fall är inte många men de räcker för att åskådliggöra den inkonsekventa behandlingen: för levande slaktdjur erfordras ankomstbevis, vilket skulle resultera i en minskning av bidragen för att ta med de döda djuren i beräkningen. I Danmark och Frankrike ställde leverantörerna ut kreditnotor för de döda djuren men bidrag återbetalades inte vid den tidpunkten. Undersökningar har nu inletts som ett resultat av revisionsrättens iakttagelser.

Libanon – underskott – inkonsekvent uppföljning från medlemsstaternas sida

58. Libanon är den viktigaste bestämmelseorten för levande nötkreatur avsedda för slakt. De bidrag som betalades under EUGFJ-året 1998 uppgick till omkring 58 miljoner euro. En OLAF-undersökning avslöjade ett antal oegentligheter som innefattade falska ankomstbevis, viktunderskott, döda djur och felaktig klassificering av slaktdjur som renrasiga. Frankrike har hittills utfärdat återbetalningskrav för omkring 161 000 euro. Undersökningarna pågår fortfarande. I Italien har brottmålet emellertid avskrivits av de nationella domstolarna och man har inte inlett krav på återbetalning av det som har betalats för mycket i bidrag.

Estland – handelsavtal som skapar risk för bedrägerikedjor

59. EU har ett frihandelsavtal för mjölkprodukter med Estland. Följaktligen skall tull inte erläggas för smör som importerats till Estland från EU och tullsatserna för smör som importerats från Estland till EU är reducerade ⁽¹⁾. EU betalar bidrag för export av smör till Estland. Under EUGFJ-året 1998 uppgick bidragen för smör till Estland till 6,9 miljoner euro. Samtidigt har en betydande mängd smör importerats från Estland. *Tabell 6* visar kvantiteterna av smör som har importerats från och exporterats till Estland från 1996 till 1999.

Tabell 6

Smör – Import från och export till Estland

År	Import	Export
1996	3 987	783
1997	12 014	2 244
1998	3 419	1 590
1999	222	1 692

Källa: Comext.

60. Risken att smör från EU som exporterats med bidrag till Estland skulle återimporteras som estniskt smör identifierades av OLAF 1997 och medlemsstaterna informerades.

61. På grundval av laboratorieprov kom de tyska tullmyndigheterna fram till att smör som hade förklarats vara av estniskt ursprung när det importerades till EU inte hade tillverkats där. Det kunde därför inte falla under frihandelsbestämmelserna. Återbetalningskrav på omkring 700 000 euro som betalats för lite i tull utfärdades i Tyskland.

62. Som ett resultat av sina undersökningar i Estland kom OLAF fram till att det var svårt att spåra smör från EU när det väl hade klarerats för fri omsättning. De estniska myndigheternas undersökning visade att ett estniskt företag som var en viktig exportör av smör till EU hade otillräckliga bevis för utfärdandet av varucertifikat. Dessa certifikat är nödvändiga för att smöret skall dra fördel av de reducerade tullsatserna för import till EU. Under en 12-månadersperiod 1996/1997 hade detta företag importerat 1 056 ton smör från EU och exporterat 1 107 ton till EU. De berörda medlemsstaterna (Tyskland, Frankrike och Nederländerna) har därefter inlett ett förfarande för att få resterande obetalda tullar. Dessa beräknas till omkring 3 miljoner euro.

63. Frihandelsbestämmelserna för mjölkprodukter med Estland borde ha beaktat de fördelar som kan erhållas genom att återimportera smör från EU som har subventionerats med exportbidrag. Bidragssatsen för export av smör till Estland borde ha satts till noll i likhet med vad man nyligen har gjort för export av ost till den bestämmelseorten ⁽²⁾.

64. Problemet beträffande frihandel med mjölkprodukter var inte begränsat till smör till och från Estland. Frihandelsavtalen för mjölkprodukter omfattar även de andra baltiska staterna, Lettland och Litauen, och andra mjölkprodukter så som ost och skummjölkpulver (SMP). Det finns en betydande export- och importhandel i ost (*Tabell 7*) och en mindre i SMP. För att eliminera risken för bedrägerikedjor bör kommissionen pröva om det är berättigat med exportbidrag för produkter som omfattas av frihandelsavtal.

⁽¹⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 2508/97 (EGT L 345, 16.12.1997, s. 31).

⁽²⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 1869/2000 (EGT L 222, 2.9.2000, s. 8).

Tabell 7

Sammanställning av import av ost från och export av ost till de baltiska staterna

Export av ost från EU till de baltiska staterna					Import av ost till EU från de baltiska staterna			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Estland	742	585	544	453	—	—	18	—
Lettland	270	236	263	204	320	1 047	1 034	1 451
Litauen	198	231	115	199	993	2 032	1 518	1 814
Totalt	1 211	1 053	922	857	1 313	3 079	2 570	3 265

Anm.: Beloppen är avrundade.
Källa: Comext.

Eventuell avledning av ost till Kanada

65. Bidragssatserna för export av ost till Kanada har alltid varit lägre än bidragssatserna för export av likvärdig ost till Förenta staterna. Från september 1995 var till exempel alla bidragen för ost till Kanada fastställda till noll medan bidragen för Förenta staterna fortfarande var positiva. EU:s statistik över export av ost till Kanada anger betydligt lägre kvantiteter för åren 1995 till 1999 än Kanadas statistik över import av ost med ursprung i EU (Tabell 8). Detta tyder på att en del av importen av ost till Kanada från EU eventuellt har skett via Förenta staterna och därigenom beviljats oberättigade bidrag på grundval av ogiltiga ankomstbevis. Fallet undersöks för närvarande av OLAF. Om bidrag skulle betalas ut för skillnaderna i kvantiteter mellan 1995 och 1999 överstiger det sammanlagda beloppet sannolikt 15 miljoner euro.

Tabell 8

Jämförelse mellan statistik över import av ost från EU till Kanada

År	EU:s exportstatistik	Kanadas importstatistik	Avvikelse
2000	12 746	ej tillgänglig	
1999	10 098	12 935	2 837
1998	9 159	12 776	3 617
1997	8 291	13 074	4 783
1996	8 078	12 901	4 823
1995	7 663	12 228	4 565

Anm.: I siffrorna ingår ej export av ost från Österrike, Finland och Sverige.
Källor: COMEXT och Kanadas departement för utrikesfrågor och internationell handel.

Nordkorea – bevis på marknadspenetrering

66. Detta fall, som rör export av omkring 3 200 ton dansk fetastost till Nordkorea med utbetalning av omkring 2,23 miljoner euro i exportbidrag, hänsköts av revisionsrätten till OLAF för undersökning.

67. När exporten av feta till Iran upphörde 1996 fanns en betydande mängd kvar i lager. En del av lagret såldes till tillverkare av smältost inom EU och i slutet av 1998 bestod lagret av omkring 3 200 ton.

68. I december 1998 skickades 3 200 ton feta, som tillverkats i början av 1996, från Danmark till Nordkorea. Utgångsdatumet för feta i tetraförpackningar är i regel 18 månader efter produktionsdatum. Det senaste produktionsdatumet för de transaktioner som har granskats av revisionsrätten var den 8 mars 1996. Fetan i fråga hade således överskridit sitt utgångsdatum med åtminstone 12 månader. Affären ingick inte i något program för livsmedelsbistånd men produkten skulle distribueras av Nordkoreas kommitté för återställande av översvämningsskador (North Korean Flood Damage Rehabilitation Committee). Fetan fakturerades med 0,3 euro per kg, vilket kan jämföras med bidragssatsen på 0,7 euro per kg. Totalfakturan var på omkring 966 000 euro. Normala exportbidrag på sammanlagt omkring 2,23 miljoner euro betalades till exportören.

69. Fetans fakturerade värde, motsvarande 30 euro per 100 kg, understiger det lägsta priset fritt gränsen på 230 euro per 100 kg som krävs för att berättiga till exportbidrag⁽¹⁾. Denna sats fastställdes den 5 maj 1996 och tillämpades för alla sorters ost. Från den 12 juli 1996 till den 3 februari 1999 gjordes emellertid undantag för feta som tillverkats av komjölk⁽²⁾. Det är tveklaktigt om detta var berättigat, då det var det enda undantaget från kravet på priset fritt gränsen, och mot bakgrund av att det sammanföll med anhopningen av ett stort lager feta som det visade sig vara svårt att finna avsättning för.

70. Det faktum att fetan hade överskridit sitt normala utgångsdatum med mer än 12 månader, att detta var den enda försäljningen av feta till Nordkorea under senare år (det har inte skett någon mer sedan dess), och att bidraget var mer än dubbelt så stort som det fakturerade värdet, tyder på att detta inte var någon

⁽¹⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 823/96 (EGT L 111, 4.5.1996, s. 9).

⁽²⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 1315/96, (EGT L 170, 9.7.1996, s. 20).

normal affärstransaktion i syfte att penetrera en marknad. Transaktionen hade inte något verkligt ekonomiskt syfte och genomfördes enbart för att erhålla en betalning från gemenskapen. Bidrag borde därför inte ha betalats eftersom produkten inte gick att sälja på normala villkor ⁽¹⁾.

Japan – berättigande för bidragssatser för ost som inte är avsedd för direkt konsumtion

71. Japan är den tredje största marknaden för ost från EU, som årligen exporterar omkring 35 000 ton till detta land. Subventionerna för export av ost till Japan uppgår till omkring 25 miljoner euro varje år. De viktigaste sorterna av ost som exporteras är dansk Samsø, Maribo och Mozzarella, tysk Gouda och Steppen-käse. Bidragssatserna varierar beroende på ostsart och ligger mellan 0,8 och 1 euro per kg.

72. Större delen av den ost som konsumeras i Japan är antingen förädlad eller riven. Japan har en importkvot för ost som förädlas (till smältost). År 1999 var EU:s andel av denna kvot omkring 2 150 ton. En del av den ost från EU som importeras till Japan bär förbehållet "endast för industriellt bruk" på fakturor och/eller förpackningar. Andra ostar från EU som importeras till Japan är till stor del avsedda att rivs. För 1997 uppskattades denna siffra till omkring 19 000 ton.

73. Ända till 2000 ⁽²⁾ angavs alltid i ingressen till de förordningar som fastställer bidragssatserna för mjölkprodukter att bidragsnivån för ost var beräknad för produkter avsedda för direkt konsumtion. Kommissionen har inte lämnat någon motivering för avskaffandet av denna bestämmelse. Eftersom bidragssatserna för både smältost och ost för rivning är lägre än för hela ostar kan det ifrågasättas huruvida ostar som är särskilt avsedda för sådan användning skall åtnjuta de satser som gäller för ost som är avsedd för direkt konsumtion.

74. Det finns också en skillnad mellan Japans importstatistik och EU:s exportstatistik. För 1999 visar japansk statistik import av riven ost från Irland och Tyskland som inte återspeglas vare sig i EU:s exportstatistik eller i databaserna över utbetalda exportbidrag. Frågan har hänskjutits till OLAF för undersökning.

Uruguay, Ukraina, Kroatien – importdeklarationer som inte styrker klarering för fri omsättning

75. I vissa fall placeras varorna som berättigar till differentierade exportbidrag i frizoner eller under system för magasinering eller

aktiv förädling på bestämmelseorterna icke-medlemsländer. Eftersom det är föreskrivet att varorna skall släppas ut på marknaden på samma bestämmelseort ⁽³⁾ efter magasinering eller förädling, utgör inte införsel i en frizon, magasinering, aktiv förädling eller tillfällig import tillräckliga bevis för att varorna har släppts ut på marknaden på den angivna bestämmelseorten.

76. De ankomstbevis för export av ost till Uruguay som godtogs av det danska utbetalningsstället var kopior av den uruguayanska tullens importdeklarationer för vilka den danska generalkonsuln i Uruguay hade intygat att de överensstämde med originalen. Importdeklarationerna beskrev emellertid importen som tillfällig och de överensstämde inte med mallen i den danska sammanställningen över giltiga bevis. De var därför inte godtagbara bevis på utsläppande på marknaden i Uruguay men hade ändå godtagits av det danska utbetalningsstället.

77. Felaktigt betalda bidrag uppgick under EUGFJ-åren 1997 och 1998 till omkring 268 000 euro. I skrivande stund har de danska myndigheterna inte inlett något återkravsförfarande.

78. I Österrike avvisade utbetalningsstället ankomstbevis som tydde på aktiv förädling i Ukraina och Kroatien och skickade tillbaka dem till betalningsmottagarna som omgående ändrade dokumenten till att ange klarering för fri omsättning och lämnade in dem på nytt till utbetalningsstället. Dessa förändringar upptäcktes och ett förfarande för att kräva återbetalning inleddes. Som ett resultat av revisionsrättens iakttagelser återsänds originalbevis inte längre till betalningsmottagare.

79. Liknande fall beträffande export till Ukraina har även identifierats av det italienska utbetalningsstället. I dessa fall sökte man emellertid ytterligare bevis.

Albanien – oriktiga ankomstbevis för import från Grekland

80. För att lösa problemet med oriktiga bevis på ankomst till bestämmelseorter i Albanien föreslog de grekiska myndigheterna för kommissionen att alla handlingar som rör betalningar av exportbidrag som inte hade avgjorts mellan 1995 och 1998 (cirka 820 000 euro) reglerades genom att tillämpa den regel som tillåter medlemsstater att undanta exportören från att inkomma med ankomstbevis då transaktionen ifråga är föremål för en exportdeklaration som berättigar till ett bidrag av vilket den differentierade delen inte överstiger 1 000 euro ⁽⁴⁾. Kommissionen avvisade förslaget och de grekiska myndigheterna avgjorde senare

⁽¹⁾ EG-domstolens utslag i mål C-12/73 är relevant här. Det lyder: "En produkt som inte kan säljas inom gemenskapen under normala betingelser och under den beteckning som lämnas i bidragsansökan skulle inte uppfylla dessa krav i fråga om kvalitet."

⁽²⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 74/2000, (EGT L 10, 14.1.2000, s. 13).

⁽³⁾ Artikel 15.2 i kommissionens förordning (EG) nr 800/1999 (EGT L 102, 17.4.1999). Se även utslaget i EG-domstolens mål C-74/98.

⁽⁴⁾ Artikel 19 kommissionens förordning (EEG) nr 3665/87 (EGT L 351, 14.12.1987, s. 1).

fallen på grundval av de dokument som ursprungligen lagts fram. Till följd av revisionsrättens ingripande bad kommissionen OLAF att genomföra en undersökning.

CONTAINERRÖRELSER

81. Under denna granskning ombads medlemsstaterna skaffa fram information om rörelserna för utvalda containrar som transporterade varor vilka hade fått exportbidrag. Syftet var att verifiera att containerbolagets beskrivning av varorna och deras kvantitet stämde överens med uppgifterna på bidragsansökan, och att varorna lastades ur containern på den bestämmelseort som uppgivits på bidragsansökan.

82. Vissa medlemsstater (Tyskland, Grekland, Frankrike, Italien och Sverige) tillhandahöll den begärda informationen. Förenade kungariket ansåg emellertid inte att revisionsrätten hade rätt att kräva av medlemsstaterna att dessa skall skaffa fram och tillhandahålla information som de inte är i besittning av för egna syften, Nederländerna kunde inte skaffa fram all information på grund av att landets resurser var ansträngda och Danmark behövde över fyra månader för att skaffa fram information som inte var fullständig.

83. Denna sida av granskningen var därför inte komplett när det var dags att skriva utkastet till denna rapport. På grundval av den information som då hade erhållits erfordrades uppföljning av medlemsstater (Tyskland, Frankrike, Italien och Österrike) i ungefär 5 % av fallen, eftersom containernumren vid första anblicken var felaktiga eller uppgifterna om förflyttningar inte stämde överens med dem på bidragsansökan.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

84. Några betydande svagheter har konstaterats i godkännandet och kontrollen av kontroll- och övervakningsföretag och i det system där medlemsstaters ambassader utfärdar bevis. Många oegentligheter och misstänkta bedrägerier har avslöjats av OLAF och på initiativ av DG AGRI. I en del fall är kontroll- och övervakningsföretag som är godkända för att utfärda ankomstbevis inblandade. Revisionsrättens granskning har avslöjat ännu fler misstänkta oegentligheter. Det finns därför inte anledning att hysa någon större tilltro för systemet med ankomstbevis⁽¹⁾ (se punkterna 17–80). Denna slutsats är desto mer oroande mot bak-

⁽¹⁾ Se även årsrapporten för budgetåret 1987 där revisionsrätten drog slutsatsen att: "Så länge som differentierade bidrag tillämpas har revisionsrätten svårt att föreställa sig något kontrollsystem för ankomstbevis som skulle utgöra ett tillräckligt gott skydd mot ett beslutsamt försök till bedräglig deklaration" (EGT C 316, 12.12.1988).

grund av att kommissionen har identifierat allvarliga svagheter i medlemsstaternas fysiska kontroller av beskrivningar av och kvantiteter för exporterade varor (se punkt 8).

85. Det är emellertid viktigt att skilja på bevisens giltighet och transaktionens äkthet. Det finns inga belägg för att flertalet av de transaktioner som föranleder bidrag inte skulle vara genuina affärs-transaktioner. Detta ifrågasätter kravet på systematiskt uppvisande av ankomstbevis. Systemet är komplicerat och betungande. Det ger upphov till betydande kostnader både för administrationen och för handeln men det ger inte mycket till säkerhet. De flesta oegentligheterna och bedrägerierna har upptäckts efter det att bevisen har accepterats av utbetalningsställen.

86. Revisionsrätten anser att det för sådana produkter som kräver exportstöd vore fördelaktigare att tillämpa en bidragsansats för varje produkt till alla bestämmelseorter. Revisionsrätten är emellertid medveten om att detta för närvarande av olika skäl, inklusive gällande handelsavtal, inte är möjligt.

87. Beträffande systemet för kontroll av att varor har släppts ut på marknaden i icke-medlemsländer rekommenderar revisionsrätten följande:

- Ankomstbevis bör endast krävas om det finns anledning till tvivel eller för bestämmelseorter med hög risk.
- Transportdokument och affärsfakturer bör lämnas in till utbetalningsställen för alla ansökningar som överskrider minimigränsen⁽²⁾.
- Efterhandskontroller⁽³⁾ av utsläppande på marknaden bör intensifieras och databaser över skeppning och containerrörelser bör konsulteras för de transaktioner som väljs ut för efterhandskontroll.

88. Om systemet med obligatoriskt framläggande av ankomstbevis vidmakthålls rekommenderar revisionsrätten följande:

- Kontrollerna för utfärdande av bevis som skall utföras av medlemsstaternas ambassader bör vara desamma som för kontroll- och övervakningsföretagen (se punkterna 35–38).

⁽²⁾ Artikel 17 i kommissionens förordning (EG) nr 800/1999 (EGT L 102, 17.4.1999, s. 11).

⁽³⁾ Rådets förordning (EEG) nr 4045/89 (EGT L 388, 30.12.1989, s. 18).

- Kommissionen bör överta ansvaret för att godkänna kontroll- och övervakningsföretag (se punkt 26) vilket redan är fallet när det gäller livsmedelsbistånd.
 - När godkännandet för ett kontroll- och övervakningsföretag återkallas bör detta gälla för alla företag inom samma grupp (se punkt 26).
 - Införandet av sanktioner för oriktiga ankomstbevis utfärdade av kontroll- och övervakningsföretag bör övervägas (se punkt 17).
 - Kommissionen bör vara ansvarig för att sammanställningar över mallar för godtagbara ankomstbevis upprättas och uppdateras och bör samordna verifieringen i icke-medlemsländer (se punkt 13).
89. Kommissionen och OLAF bör se till att upptäckta fall av bedrägeri och oegentligheter noggrant följs upp i alla berörda medlemsstater.
90. De misstänkta oegentligheter som framkommit i denna rapport gäller mer än 100 miljoner euro. Kommissionen bör också försäkra sig om att åtgärder omgående inleds för att återvinna dessa belopp, i de fall där detta inte redan skett. I andra fall, så som avskrivningen av fallet med levande djur till Libanon i Italien, bör kommissionen överväga åtgärder inom förfarandet för avslutande av räkenskaperna.
91. Slutligen skall inte bidrag betalas för produkter för vilka icke-medlemsländer och stater inom EU tillämpar reducerade importsatser enligt handelsavtal när detta skapar möjligheter till bedrägerikedjor (se punkterna 59–64).

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 11 och 12 juli 2001.

För revisionsrätten

Jan O. KARLSSON

Ordförande

BILAGA

HUVUDSAKLIGA KRAV FÖR BEVIS UTFÄRDADE AV KONTROLL- OCH ÖVERVAKNINGSFÖRETAG

Artikel 16.5 i kommissionens förordning (EG) nr 800/1999

Minimivillkoren för godkännande av företag som på internationell nivå är specialister på kontroll och övervakning skall vara följande:

- a) På begäran från kontroll- och övervakningsföretagen skall dessa godkännas av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna för en period av tre år. Godkännandet skall gälla i alla medlemsstater.
- b) När de bevis som nämns i punkterna 1 b och 2 c läggs fram skall kontroll- och övervakningsföretagen genomföra alla de kontroller som behövs för att fastställa arten, egenskaperna och kvantiteten för de produkter som nämns i intyget. För varje intyg som utfärdas skall en dossier sammanställas i vilken de övervakningsåtgärder som vidtas beskrivs. Kontrollerna skall göras på platsen och då importen sker, utom i vederbörligen motiverade fall.
- c) De kontroll- och övervakningsföretag som avses i punkterna 1 b och 2 c skall vara fristående från de parter som är involverade i den transaktion som kontrolleras. Ett kontroll- eller övervakningsföretag som utför en kontroll av en särskild transaktion, eller en filial som tillhör samma företagsgrupp som detta, får inte delta i denna kontroll i egenskap av exportör, tullspeditör, transportör, varumottagare, lagerhavare eller i någon annan egenskap som kan ge upphov till intressekonflikter.
- d) Utan att det påverkar bestämmelserna i artikel 8 i förordning (EEG) nr 729/70 och i artikel 3 i rådets förordning (EEG) nr 4045/89 ⁽¹⁾ skall medlemsstaterna kontrollera kontroll- och övervakningsföretagens verksamhet. Detta skall ske regelbundet eller då det finns skäl att misstänka att godkännandevillkoren inte uppfylls.
- e) Medlemsstaterna skall helt eller delvis dra in godkännandet om det konstateras att kontroll- och övervakningsföretaget inte längre kan garantera att godkännandevillkoren uppfylls. Den berörda medlemsstaten skall utan dröjsmål informera övriga medlemsstater och kommissionen om att ett godkännande har dragits in. Detta skall ligga till grund för överläggningar i alla berörda förvaltningskommittéer. Om ett godkännande dras in skall detta gälla i alla medlemsstater.

⁽¹⁾ EGT L 388, 30.12.1989, s. 18.

KOMMISSIONENS SVAR**SAMMANFATTNING**

I. För att man skall förstå varför exportbidraget i sektorn för nötkött och mjölk är differentierat och konsekvenserna av detta för sektorernas allmänna ekonomi vill kommissionen, innan den besvarar revisionsrättens enskilda iakttagelser, tydligt förklara den logiska grunden för det befintliga systemet, presentera ekonomiska data och betona att differentierade bidragssatser har mycket begränsad tillämpning.

— Kommissionen anser att nuvarande system är väl motiverat av följande skäl:

- Bidragssatserna för differentierade exportbidrag är lägre än för allmänna bidrag, varigenom kostnaderna för EUGFJ:s budget minskar.
- Internationella åtaganden förpliktar EU att avstå från att införa någon åtgärd som skulle påverka prisnivån i handeln (exportbidrag såväl som försäljning till nedsatta priser från interventionslager) för nötkött som skall exporteras till Sydkorea, Taiwan, Japan, Singapore och Malaysia (dessa länder hör till de länder i världen som importerar mest nötkött). På liknande sätt förpliktar internationella avtal i mjölksektorn till betalning av lägre bidragssatser, eller inga bidrag alls, för att uppfylla våra internationella åtaganden räknat i kvantitet och utgifter. (EU avvecklade t.ex. bidragen till vissa destinationer för ost för att minska behovet av exportlicenser med bidrag och för att hålla sig inom GATT:s gränser.) Internationella avtal gör emellertid också att EU i vissa fall kan betala lägre bidrag (t.ex. mjölkprodukter till Kanada och Förenta staterna).
- Dessutom medger EU enligt artikel 4 i rådets förordning (EG) nr 1706/98 en årlig importkvot till förmånstullar av 52 100 ton nötkött (urbenad vikt) från ett antal AVS-länder. Inga exportbidrag beviljas för dessa destinationer.

Konsekvensen av detta är att differentieringen mellan länder för vilka bidrag kan eller inte kan beviljas verkar ge upphov till en faktisk differentiering.

- Budgetkostnaden för systemet bör också tas med i beräkningen.
- Utgifterna för exportbidrag har minskat betydligt under det senaste årtiondet, och den trenden fortsätter.
- Den har stor betydelse för att stabilisera EU:s inre marknad och för att minimera behovet av interventionsköp. I dagsläget orsakar ett ton kött (slaktviktsekvivalent) som köps för intervention en kostnad för EUGFJ av omkring 1 900 euro. Exportbidraget för samma kvantitet nötkött i form av slaktkropp av handjur är 970 euro. Ett liknande exempel från mjölksektorn visar att ett ton skummjölkspulver i maj 2001 orsakar en kostnad av 500 euro för intervention, medan samma kvantitet kan avyttras för 50 euro genom exportbidrag.
- Samma bidragssats tillämpas på omkring 90 % av värdet av den totala exporten av nötkött och mjölk. För återstoden av exporten tillämpas en väsentligt lägre sats, särskilt för export till kandidatländerna. Omkring 21 % av all export av ost och 7 % av exporten av nötkött från gemenskapen sker utan bidrag.

II. Kommissionen anser att rätten till exportbidrag enligt artikel 3 i förordning (EG) nr 800/1999 uppstår när produkterna lämnar gemenskapens tullområde om en enda bidragssats gäller för samtliga tredje länder.

I vissa mycket speciella fall (starkt tvivel) kan emellertid utbetalningsstället innan exportbidraget betalas ut kräva bevis på import till tredje land eller väsentlig behandling eller bearbetning.

III. Det system som godtas för bevis på ankomst till bestämmelseorten grundas bl.a. på en dokumentation från officiell källa, t.ex. tullens importdeklarationer. År 1992 ställdes en katalog med giltiga formulär och stämplat från tullen i 58 tredje länder till förfogande för medlemsstaterna. Kommissionen ställer sig positiv till idén att undersöka möjligheterna att skapa en katalog för åtminstone vissa tredje länder, och att fortlöpande hålla den aktuell.

IV. Kommissionen har gjort en särskild revision med avseende på ankomstbevis som utfärdats av kontroll- och övervakningsföretag. Av skäl som beskrivs i punkterna 34 och 35 gjordes revisionen i Tyskland, som i själva verket var den enda medlemsstat som godtog sådana intyg i stor skala. Undersökningen ledde till en finansiell rättelse av omkring 20 miljoner euro.

Det är vidare sant att kommissionen alltid har utvärderat ankomstbevis för transaktioner som valts ut för kontroll inom förfarandet för avslutande av räkenskaper. Denna utvärdering har gett upphov till andra finansiella rättelser under tidigare avslutanden.

V. Villkoren för godkännande av kontroll- och övervakningsföretag kommer att utvärderas under den pågående revisionen (påbörjad i maj 2001) av differentierade bidrag som genomförs under avslutningen av räkenskaper. När kommissionen har informerats om att en medlemsstat har dragit in godkännandet av ett kontroll- och övervakningsföretag som tillhör en grupp, har andra medlemsstater som har godkänt dotterbolag till denna grupp inom sina territorier anmodats kontrollera om samma svagheter finns i dessa dotterbolag.

VI. När det gäller intyg från ambassader har kommissionen inlett en diskussion med medlemsstaterna om lämpligaste sättet att skapa en harmoniserad och mera tillfredsställande metod.

VII. Enligt upplysningar från revisionsrätten hänför sig beloppet i stort sett till misstänkta oegentligheter som konstaterats i en medlemsstat under perioden 1994–1996 (60 miljoner euro) och till olaglig export till Irak sedan embargoet infördes 1991 (cirka 40 miljoner euro). Fallen har uppmärksammat av kommissionen, och de följs upp enligt reglerna. När det gäller övriga fall kommer lämpliga åtgärder att vidtas av kommissionen.

VIII. Det går inte att lindra villkoren för framläggande av ankomstbevis på det sätt revisionsrätten rekommenderar. Om man kräver ankomstbevis endast i tveksamma fall eller för bestämmelseorter med hög risknivå, kan det finnas risk för att man förlorar kontrollen över exporten till länder för vilka exportbidrag inte fastställs. Gemenskapen skulle också utsättas för principiell kritik för sitt sätt att övervaka och kontrollera sin subventionerade handel med tredje länder, speciellt med hänsyn till de internationella åtagandena att avstå från att bevilja exportbidrag för särskilda marknader.

Därför kan en lindring av kraven på framläggande av ankomstbevis endast skapa en potentiell risk för gemenskapens budget.

— Kommissionen kommer att med förtur diskutera med de avdelningar som ansvarar för kontroll i efterhand hur man kan få in konsultation av databaser över skeppning och containerrörelser i revisionsprogrammen.

INLEDNING

2. Kommissionen anser att rätten till (icke-differentierat) exportbidrag enligt artikel 3 i förordning (EG) nr 800/1999 uppstår när produkterna lämnar gemenskapens tullområde. I vissa mycket speciella undantagsfall (beskrivna i artikel 20.1 a, 20.1 b och 20.1

c) kan emellertid utbetalningsstället innan (det icke-differentierade) exportbidraget betalas ut kräva bevis på att produkterna importerats till tredje land eller undergått väsentlig behandling eller bearbetning inom 12 månader efter exportdatum. Sedan exportbidraget betalats ut gäller andra regler (fall som avses i artikel 20.4).

GRANSKNING AV RÄKENSKAPSAVSLUT

7. Med anledning av vad som konstaterats i Tyskland har man beslutat genomföra en undersökning i alla övriga medlemsstater för att utvärdera de ankomstbevis de godtagit (tullens importdeklarationer, bevis från ambassader etc.). Denna undersökning pågår för närvarande.

KVALITETEN PÅ KONTROLLEN AV ANKOMSTBEVIS

10. Det finns primära och sekundära bevis för ankomst till bestämmelseorten. Om exportören inte kan skaffa ett primärbevis (efter eget val, tullens importdeklarationer eller intyg om lossning och import utfärdat av ett kontroll- och övervakningsföretag), kan det ersättas med andra handlingar (sekundärbevis) som förtecknas i detalj i artikel 16.2 i förordning (EG) nr 800/1999. Alla dessa handlingar är lika tillförlitliga och har samma rättsliga verkan.

11. Då en medlemsstat begär det tar kommissionen kontakt med myndigheterna i tredje land för att få veta om den handling medlemsstaten skickat gäller i detta tredje land.

Kommissionen instämmer i att det är de enskilda medlemsstaternas sak att övervaka detaljerna i ankomstbevisen. Det är emellertid viktigt att nämna att dessa bevis skall uppfylla samma krav i hela EU.

12. Huvudsyftet med den undersökning av differentierade bidrag som skall genomföras inom förfarandet för avslutande av räkenskaper är att utvärdera de system för förvaltning och kontroll av ankomstbevis som tillämpas i de olika medlemsstaterna.

13. Kommissionen skall tillsammans med medlemsstaterna undersöka frågan om att hålla ett register med mallar för ankomstbevis som medlemsstaterna kan godta, samt närmare föreskrifter för en bättre samordning.

EFFEKTEN AV SYSTEMET MED ANKOMSTBEVIS PÅ ÅTERLÄMNANDET AV SÄKERHETER

16. Ankomstbevisen har införts bl.a. för att bekämpa omdirigering av handeln. Kommissionen anser att de strikta reglerna i nuvarande system är nödvändiga för att säkerställa en riktig kontroll.

GODKÄNNANDE OCH KONTROLL AV KONTROLL- OCH ÖVERVAKNINGSFÖRETAG

17. När en medlemsstat beslutar dra in ett godkännande av ett kontroll- och övervakningsföretag underrättar kommissionen de övriga medlemsstaterna om detta. Den upplyser också om skälen till att medlemsstaten dragit in godkännandet när dessa är kända. De kan vara knutna till kontroll- och övervakningsföretagets organisation i medlemsstaten eller till den kontroll detta företag genomför i det importerande tredje landet.

Dessutom skall kommissionen och medlemsstaterna diskutera möjligheten att föreskriva säkerhet som villkor för godkännande av kontroll- och övervakningsföretag.

18. Risken för intressekonflikt när det gäller kontroll- och övervakningsföretag har undersökts. Ett arbetsdokument utarbetat av kommissionen ger riktlinjer i ämnet som bl.a. går ut på att det kontroll- och övervakningsföretag (eller dotterbolag tillhörande samma företagsgrupp som detta) som utför en kontroll av en exporttransaktion enligt artikel 16 i förordning (EG) nr 800/1999 inte får delta i denna transaktion i egenskap av tullspeditör, transportör, speditör, lagerhavare eller i någon annan egenskap som kan ge upphov till intressekonflikt.

19–23. Enligt uppgifter som enheten för avslutande av räkenskaper har tillgång till, och som konstateras bl.a. i kommentarerna till punkterna V och 34, godkände endast Tyskland intyg från kontroll- och övervakningsföretag i stor skala. Handelsidkare i andra medlemsstater lade endast i undantagsfall fram sådana bevis; de lämnar i regel tullens importdeklarationer till utbetalningsställena. Kommissionen avser emellertid att genomföra en revision av differentierade bidrag och kommer att överväga finansiella rättelser om det finns systematiska fel i kontrollen av sådana intyg.

25–28. Kommissionen kommer att överväga ett system som innebär att större ansvar läggs på kontroll- och övervakningsföretagen.

26. Godkännande av kontroll- och övervakningsföretag i systemet med ankomstbevis till bestämmelseorten och tillsyn av deras verksamhet har alltid varit medlemsstaternas ansvar. Kommissionen planerade en gång att införa godkännande på gemenskapsnivå (förordning (EEG) nr 887/92). Denna bestämmelse tillämpades aldrig och upphävdes genom förordning (EG) nr 2955/94. Erfarenheten har visat att medlemsstaterna i detta fall är bäst lämpade att bedöma om ett kontroll- och övervakningsföretag kan godkännas. Kommissionen diskuterade ingående med medlemsstaterna för att utarbeta ett dokument som publicerades 1995. Det innehåller riktlinjer ifråga om förfarandet för medlemsstaternas godkännande och tillsyn av dessa företag. Vissa av riktlinjerna i dokumentet, särskilt de som rör villkoren för godkännande av

företagen, togs dessutom av rättssäkerhetsskäl in i de övergripande reglerna för exportbidrag (artikel 16.5 i förordning (EG) nr 800/1999).

27–28. De problem som nämns av revisionsrätten meddelades till OLAF, som för närvarande håller på med en undersökning.

29–30. Sedan kommissionen hade uppmärksammat problemen i Tyskland, skickade den ett brev till alla medlemsstater med en förfrågan om hur många intyg från kontroll- och övervakningsföretag som hade godkänts av utbetalningsställena under den aktuella tiden. Det visade sig att 7 546 intyg hade godkänts, av vilka 7 280 i Tyskland (97 %) och 266 (3 %) i alla andra medlemsstater tillsammans.

Det har därför beslutats att kontrollerna skall koncentreras till Tyskland, eftersom detta land fram till slutet av 1995 tillät att primära ankomstbevis utfärdades av kontroll- och övervakningsföretag, även då dessa inte i tid hade fått instruktioner från exportören att vara närvarande vid lossningstillfället för att genomföra kontroll. Det finns inget som tyder på att samma systemfel existerade i någon annan medlemsstat.

Den tillämpade korrektionssatsen (i 97 % av alla fall) var 25 % av de riskerade utgifterna, eller 20 miljoner euro. Det är en mycket hög sats som tillämpas endast i undantagsfall.

Kommissionen anser därför att kontrollerna i själva verket var inriktade på de riskerade utgifterna. Dessutom har det beslutats att genomföra ovan nämnda revision av differentierade bidrag för att undersöka vilka ankomstbevis andra medlemsstater godkänner (eftersom kontroll- och övervakningsföretag sällan anlitas av dessa andra länder) och vilka kontroller som genomförs med avseende på dessa bevis.

31. OLAF följer dessa fall.

32. Kommissionen har under årens lopp ansträngt sig för att finna lämpliga lösningar på frågan vilka typer av bevis på ankomst till bestämmelseorten som kan godkännas. För att underlätta för gemenskapens exportörer att skaffa importbevis har kommissionen genom förordning (EEG) nr 887/92 infört som primärbevis (det existerade tidigare som sekundärbevis) intyg som lämnas av kontroll- och övervakningsföretag, vilket jämförs med tullens importdeklarationer.

Kommissionen anser det värdefullt att behålla denna typ av primärbevis från kontroll- och övervakningsföretag för att ge exportörer större möjligheter att verka och inte lämna dem helt i händerna på importörer i tredje länder när det gäller att skaffa primära importbevis, eftersom det normalt är denne importör som har tillgång till tullens importdeklarationer i handelskedjan.

TILLFÖRLITLIGHETEN FÖR ANKOMSTBEVIS SOM HAR UTFÄRDATS AV MEDLEMSSTATERNAS AMBASSADER

35. Ambassader och konsulat har en annan rättslig ställning än kontroll- och övervakningsföretag. För dessa företag finns särskilda bestämmelser i gemenskapens lagstiftning (artikel 16.5 i förordning (EG) nr 800/1999).

38. Dessa frågor kommer också att följas upp under ovan nämnda särskilda revision av de differentierade bidragen (se punkt 12). Kommissionen vill också framhålla att medlemsstaterna har ett tydligt ansvar för att bevisen är korrekta.

PROBLEM OCH/ELLER OEGENTLIGHETER SOM HAR UPPTÄCKTS VID EXPORT TILL VISSA BESTÄMMELSEORTER

Jordanien – kringgående av FN:s embargo på leveranser till Irak

40–42. Med tanke på indrivningen bör OLAF ta hänsyn till principerna i gemenskapsrätten som bl.a. gör det möjligt att överklaga till behörig förvaltningsdomstol eller högre rättslig instans.

Ryssland – förfalskade importdeklarationer

43. Vid den sjätte konferensen för cheferna för EU:s utbetalningsställen som hölls den 6 maj 1999 hade varje berört utbetalningsställe ombetts ta kontakt med OLAF (som då hette UCLAF) för att få de regler för ryska tullkontor som fanns tillgängliga.

47. Kommissionen är tacksam för att revisionsrätten har noterat kommissionens åtgärder mot problemet med godtagbarhet och kontroll av ankomstbevis för export till Ryssland.

Egypten – behandling av underskott och avvisade produkter

48. Det finns ingen meningsmotsättning mellan kommissionen och revisionsrätten om hur skillnaderna mellan vikten vid avståndet och vikten på bestämmelseorten skall hanteras. Revisionsrättens begäran avser endast uppföljningen av enskilda berörda fall. I den mån de noterade skillnaderna hänför sig till prover som tagits av myndigheterna i det tredje landet (om detta visas vara fallet), medger artikel 15.4 i förordning (EG) nr 800/1999 att exportbidrag beviljas för provernas vikt.

Dessa fall kommer att undersökas när enheten för avslutande av räkenskaper granskar de differentierade bidragen under sina uppdrag i Irland, Tyskland och Frankrike.

Marocko – berättigande för bidragssatser och underskott

54–56. Den risk som beskrivs av revisionsrätten att slaktdjur ur bidragssynpunkt kan behandlas som avelsdjur noterades av kommissionen i ett verkligt fall i Tyskland vid tidpunkten för enandet. Kommissionen utredde en omfattande export till Polen av nötkreatur som deklarerats som avelsboskap. Undersökningen visade att det i själva verket rörde sig om slaktboskap (se 1991 års sammanfattande rapport om avslutningen av räkenskaperna, punkt 6.1.2).

Kommissionens undersökning ledde till slutsatser beträffande

- avsaknad av stamboksbevis utfärdade från officiella stamböcker med uppgift om resultat av prestationstest och resultat av bedömning av djurens, deras föräldrars och mor- och farföräldrars genetiska värde,
- hälsocertifikat för avelsdjuren som uppfyllde importländernas krav, och
- avsaknad av ålderskriterier och allmänt bristande kontroll av kommersiell bevisning (pris, leveransvillkor etc.).

Undersökningsresultatet utgjorde skäl för att fastställa villkor som skall uppfyllas för bidrag till avelsboskap. I artikel 3 i förordning (EEG) nr 2342/92 fastställs dessa villkor. Detta fall belyser att kommissionen har tagit nödvändiga initiativ för att skaffa rimliga garantier för att det högre bidraget betalas endast för äkta avelsboskap. Dessutom bör i tveksamma fall artikel 20 i förordning (EG) nr 800/1999 tillämpas (tvivel om faktisk destination). Förordning (EEG) nr 4045/89 (redovisningskontroll i efterhand) verkar vara ett lämpligt verktyg för att kontrollera att det verkligen är avelsboskap som går i handel.

55. Kommissionen kommer att vidta lämpliga åtgärder.

57. De fall som rapporteras här visar vikten av det senare slaget av kontroller och möjligheten att gå tillbaka i fall där bidrag måste återbetalas.

Bidrag medges inte för djur som dött under transporten. Exportörerna måste alltid deklarerat det antal djur som har tullbehandlats i importlandet (artikel 5.2 i förordning (EG) nr 615/98).

Libanon – underskott – inkonsekvent uppföljning från medlemsstaternas sida

58. Beträffande export av levande nötkreatur till Libanon med bidrag har de behöriga italienska myndigheterna anmodats lämna

mera detaljerade upplysningar om avslöjade överträdelser, berörda bidragsbelopp och antalet exportörer för vilka det har utfärdats lossningsbevis med felaktiga uppgifter. Frankrike har under år 2000 anmält oegentligheter i tre företag till ett belopp av 1 061 506,85 franska franc. Ytterligare anmälningar väntas mot en fjärde aktör.

Estland – handelsavtal som skapar risk för bedrägerikedjor

59. Kommissionen instämmer inte i revisionsrättens uppfattning att exportbidrag inte borde betalas för smör avsett för Estland, eftersom import av estniskt smör till gemenskapen inte är tullbelagd.

Kommissionen är emellertid beredd att undersöka situationen mot bakgrund av revisionsrättens kommentarer. Kommissionens nuvarande ståndpunkt är den att Estlands mjölkpriser hör till de lägsta i kandidatländerna: 13 euro/100 kg, mot 24 euro/100 kg i Polen, och följaktligen ligger de estniska smörpriserna nära världsmarknadspriset.

60. I fallet Estland är det värt att notera att de uppställda reglerna fyller sin funktion och att de behöriga myndigheterna inom och utanför EU samarbetar för att bekämpa fall av oegentligheter. Medan de estniska myndigheterna hävdar att de inte kan fastställa ursprunget för smör i fri omsättning skall ett sådant påstående bedömas mot bakgrund av att veterinärintyg alltid måste utfärdas av ursprungslandet och alltid följa produkterna av hälsoskäl. Dessutom kommer forskningen om eventuell användning av isotoper, som är i ett framskridet stadium men som kommer att kräva medverkan från tredje länder, att göra det möjligt att i framtiden kontrollera/spåra smörets ursprung.

62. Kommissionen delar inte revisionsrättens uppfattning att exportbidraget för smör inom frihandelsavtalet för mjölkprodukter med Estland borde ha satts till noll som var fallet med ost.

Om kommissionen skulle fastställa nollbidrag för smör till Estland, skulle den vara nödsakad att göra på samma sätt med övriga mjölkprodukter som omfattas av avtalet. Den skulle därmed utestänga EU:s mjölkprodukter från marknaden i ett kandidatland och låta andra länder ta över EU:s andel av den marknaden.

Att stimulera handelsflödena mellan EU och kandidatländerna är enligt kommissionens mening ett viktigt mål på medellång sikt med hänsyn till Estlands framtida anslutning till den inre marknaden. Kommissionen förordar inte att EU skall stå utanför den estniska lågprismarknaden genom att fastställa exportbidraget till noll.

Kommissionen skall emellertid med hänsyn till revisionsrättens kommentarer fortsätta att nära följa situationen och undersöka

revisionsrättens uppfattning att exportbidrag inte bör betalas för vissa produkter när importavgifterna för samma produkter är lägre än den normala importavgiftssatsen eller noll.

Nordkorea – bevis på marknadspenetrering

66–69. Eftersom undersökningen ännu pågår, anser OLAF det olämpligt att kommentera detta ärende.

70. OLAF kommer att avgöra om transaktionen var en handelstransaktion och fastställa om varorna inte kunde säljas på normala villkor.

Japan – berättigande för bidragssatser för ost som inte är avsedd för direkt konsumtion

71–74. I sin not till revisionsrätten av den 19 februari 2001 (AGR 004898) har kommissionen tydligt förklarat sina motiv för att ändra ingressen till exportbidragsförordningen. Det har aldrig funnits någon bestämmelse i förordningens artiklar som motsvarar denna särskilda fras i ingressen. Texten utformades efter juridiskt samråd genom att frasen uteslöts ur ingressen, eftersom den var omöjlig att tillämpa i praktiken.

Kommissionen delar revisionsrättens syn att bidrag till ost för bearbetning under lämpliga marknadsförhållanden i teorin skulle kunna vara lägre än på naturlig ost i lämplig presentation för direktkonsumtion. Det är i praktiken omöjligt att kontrollera slutanvändningen i ett tredje land. Bidrag är fastställt för att överbrygga gapet mellan interna priser och externa priser med beaktande av den allmänna marknadssituationen. Sedan frasen togs bort ur ingressen har marknadssituationen och EU:s export av ost varit sådan att den motiverar ett upprätthållande av status quo med avseende på bidrag för ost, vare sig den är avsedd för bearbetning i ett tredje land eller för direktkonsumtion. Det bidrag som betalas för ost är nära knutet till dess torrsubstanshalt. Torrsubstanshalten ändras inte om ändamålet i ett tredje land ändras från direktkonsumtion till bearbetning. Därför finns det starka skäl för att behandla den exporterade mjölktorrsubstansen på samma sätt oberoende av ostens destination i ett tredje land. Kommissionen skall emellertid fortsätta att övervaka och hålla frågan under uppsikt.

74. Kommissionen kommer att samarbeta nära med OLAF för att klara ut skillnaderna mellan EU:s exportdata och japanska importdata. Undersökningen pågår ännu.

Uruguay, Ukraina, Kroatien – importdeklarationer som inte styrker klarering för fri omsättning

77–79. Enligt artikel 3 i förordning (EEG) nr 595/91 skall OLAF informeras om sådana oegentligheter.

80. OLAF arbetar med fallet.

CONTAINERRÖRELSE

81–83. För att kunna uttala sig om enskilda exporttransaktioners verkliga karaktär kan man använda information från databaser som Lloyds (om skeppningar) eller, om det låter sig göra, information som kan erhållas från containerföretag.

Båda typerna av kontroller kan ge insyn i de fysiska rörelserna under en tidsperiod för ett chartrat transportmedel eller en chartrad container.

Under inga omständigheter kan dessa kontroller på ett godtagbart sätt bevisa de exporterade varornas vikt, slag och egenskaper, och inte heller kan de bevisa att produkter importerats till tredje land.

Även om kommissionen är öppen för tanken att undersöka möjligheterna att utnyttja denna typ av kontroller i enskilda fall där det t.ex. finns misstanke om oegentligheter, anser den inte att dessa kontroller kan tillämpas på all export.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

84. Kommissionen instämmer i revisionsrättens slutsats att betydande svagheter konstaterats i vissa avseenden, t.ex. det sätt på vilket godkända kontroll- och övervakningsföretag genomför sina uppdrag, och avsaknaden av nödvändiga garantier för den verkliga karaktären av vissa andra bevis. Därför har åtgärder redan vidtagits för att stärka tillämpade förfaranden och skapa tillgång till alternativa bevis. Kommissionen kommer att diskutera de punkter revisionsrätten tagit upp i detta avseende med medlemsstaterna.

Kommissionen skall fortsätta sina granskningar inom förfarandet för avslutande av räkenskaper för att minimera den finansiella risken för EU-utgifterna.

85. Kommissionen är tacksam för att revisionsrätten allmänt sett inte ifrågasätter de berörda handelstransaktionernas äkta karaktär.

86. Samma bidragssats tillämpas på omkring 90 % av värdet av den totala exporten av nötkött och mjölk. För återstoden av exporten tillämpas en väsentligt lägre sats, särskilt för export till kandidatländerna.

Kommissionen skall studera i vilken sektor tillämpning av ett anbudssystem är möjlig och genomförbar.

87.

— Det går inte att lindra villkoren för framläggande av ankomstbevis på det sätt revisionsrätten rekommenderar. Om man kräver ankomstbevis endast i tveksamma fall eller för bestämmelseorter med hög risknivå, kan det finnas risk för att man förlorar kontrollen över exporten till länder för vilka exportbidrag inte fastställs. Gemenskapen skulle också utsättas för principiell kritik för sitt sätt att övervaka och kontrollera sin subventionerade handel med tredje länder, speciellt med hänsyn till de internationella åtagandena att avstå från att bevilja exportbidrag för särskilda marknader.

Därför kan en lindring av kraven på framläggande av ankomstbevis endast skapa en potentiell risk för gemenskapens budget.

— Kommissionen anser att framläggande av transportdokument och handelsfakturer när bidragen är differentierade inte ger tillräcklig garanti för ankomst till det tredje land för vilket bidraget betalats. Kommissionen kommer emellertid att undersöka om det är möjligt att höja de belopp som anges i artikel 17 i förordning (EG) nr 800/1999 i samband med förenklingen av det administrativa förfarandet för framläggande av ankomstbevis.

— Kommissionen kommer att diskutera med de avdelningar som ansvarar för kontroll i efterhand hur man kan införa konsultation av databaser för skeppning och containerrörelser i granskningsprogrammen.

88.

— Kvaliteten i den tillsyn medlemsstaterna utövar kommer att granskas i kommande kontrolluppdrag för avslutande av räkenskaper. Granskningen började i maj 2001.

Kommissionen påminde i en deklaration som presenterades vid sammanträdet med förvaltningskommittén för handelsmekanismer den 12 september 2000 medlemsstaterna om att ambassadernas intyg borde ange de berörda produkternas kvantitet, slag och egenskaper för att kunna godtas som sekundärbevis. Den framhöll också att ambassaderna borde ha akter med alla utfär-

dade intyg och uppgifter om utförda kontrollåtgärder till stöd för de utfärdade intygen.

— Kommissionen tänker inte ändra nuvarande system, då den anser att medlemsstaterna är närmare verkligheten och har bättre möjlighet än kommissionen att bedöma om ett kontroll- och övervakningsföretag kan godkännas. Om kommissionen skulle återta detta ansvar skulle den nödgas stödja sig på erfarenhet och bedömningar från respektive företags medlemsstater.

Dessutom kan man vid efterhandskontroller kontrollera om företagen följt gemenskapens regler och de riktlinjer kommissionen utfärdar.

— Kommissionen kommer att tillsammans med medlemsstaterna undersöka den idé som framförs i denna strecksats, men två punkter behöver klargöras:

— Finansiella kriterier för effektiv kontroll eller för tillhörighet till en och samma grupp.

— Vilken del av ett kontroll- och övervakningsföretag det gäller. Effekten av upptäckta svagheter är mycket större om det rör sig om ett dotterbolag utanför Europeiska unionen som levererar tjänster till alla dotterbolag inom denna (t.ex. kontor för företagsgrupp i Angola). I sistnämnda fall finns det säkert anledning att dra in godkännandet för alla gruppens dotterbolag i gemenskapen.

— Om det har konstaterats att kontroll- och övervakningsföretaget har lämnat ett intyg som inte överensstämmer med verkligheten, skall mottagaren av bidraget bära ansvaret för denna handling och dess konsekvenser (artikel 52.4, andra stycket i förordning (EG) nr 800/1999), och följaktligen skall bidraget återbetalas och sanktioner enligt artikel 51 i förordning (EG) nr 800/1999 tillämpas.

Parallellt skall kommissionen överväga ett system som innebär ökat ansvar för kontroll- och övervakningsföretagen.

Kommissionen skall snarast möjligt undersöka möjligheten att skapa och underhålla en katalog med formulär och tullstämplar som används i tredje länder eller i vissa tredje länder.

89. Under senare år har enheten för avslutande av räkenskaper noggrant granskat de utgifter för exportbidrag som deklarerats av medlemsstaterna, och betydande finansiella rättelser har gjorts i fall där det har upptäckts att betalningarna inte har gjorts enligt reglerna.

Ankomstbevis som valts ut för transaktioner som valts ut för kontroll under förfarandet för avslutande av räkenskaper har alltid utvärderats, och där så har varit nödvändigt har finansiella rättelser gjorts under tidigare avslutanden.

90. Enligt meddelande från revisionsrätten hänför sig beloppet i stort sett till misstänkta oegentligheter som konstaterats i en medlemsstat under åren 1994–1996 (60 miljoner euro), och till olaglig export till Irak efter införandet av embargot 1991 (omkring 40 miljoner euro). Fallen har uppmärksammats av kommissionen, och de följs upp i överensstämmelse med reglerna. När det gäller övriga fall kommer lämpliga åtgärder att vidtas av kommissionen.

Efter en undersökning som pågick i fem år, under vilken tusentals intyg som utfärdats av kontroll- och övervakningsföretag undersöktes i detalj, har en finansiell rättelse på 20 miljoner euro tillämpats för Tyskland, vilket motsvarar 25 % av den riskerade

utgiften. Enheten för avslutning av räkenskaper kommer under 2001 och 2002 att undersöka vilka kontrollförfaranden som tillämpas på ankomstbevis i andra medlemsstater.

För Italien gjordes en finansiell rättelse på cirka 33 miljoner euro för bristande tillsyn med anledning av att italienska domstolar ogillade ett brottmål som rörde export av levande djur till Libanon. Det bör nämnas att sådana fall skall överlämnas till OLAF.

91. Kommissionen kommer att undersöka revisionsrättens uppfattning att exportbidrag inte bör betalas för vissa produkter när EU:s importtull för samma produkter är lägre än den normala tullsatsen eller t.o.m. noll. Som kommissionen nämner i sina kommentarer till punkt 59 kommer den att överväga denna punkt i samband med EU–Estlandsfallet.

SÄRSKILD RAPPORT nr 10/2001**om den finansiella kontrollen av strukturfonderna, kommissionens förordningar (EG) nr 2064/97 och (EG) nr 1681/94 samt kommissionens svar***(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)*

(2001/C 314/02)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<i>Punkt</i>	<i>Sida</i>
FÖRKORTNINGAR		27
SAMMANFATTNING	I-IV	28
INLEDNING	1-3	29
REVISIONSRÄTTENS GRANSKNING	4-6	29
REGELVERK	7-18	29
Förordning (EG) nr 2064/97	8-15	30
Förordning (EG) nr 1681/94	16-18	30
MÅLEN MED FÖRORDNING (EG) nr 2064/97	19-21	30
KOMMISSIONENS ROLL I GENOMFÖRANDET AV FÖRORDNING (EG) (EG) nr 2064/97 ...	22-36	31
Kommissionens revisionshandbok	25-28	31
Kommissionens utvärdering av förordningens efterlevnad	29-34	31
Samordning inom kommissionen	35-36	32
NORMER SOM SKALL TILLÄMPAS	37-41	32
MEDLEMSSTATERNAS GENOMFÖRANDE	42-87	33
Nuvarande ordning	43-50	33
Samordning inom medlemsstaterna	51-60	33
Ansvar för att utföra kontrollerna	61-62	35
Stickprovstagning	63-65	35
Kontrollernas innehåll	66-69	35
Kontroll av stödberättigande utgifter	70-74	36
Minskning av femprocentsmålet	75-79	36
Revisionsutlåtandet vid avslutande	80-84	37
Verifieringskedjor	85-87	37
MÅLEN MED FÖRORDNING (EG) nr 1681/94	88-89	37
OLAF:s OCH ÖVRIGA KOMMISSIONSENHETERS ROLL I GENOMFÖRANDET AV FÖRORDNING (EG) nr 1681/94	90-126	38
Förvaltningssystemen	90-94	38
Kommissionens riktlinjer	95-106	38
OLAF:s och övriga kommissionsenheters övervakning av förordning (EG) nr 1681/94	107-114	40
OLAF:s och övriga kommissionsenheters uppföljning av oegentligheter	115-126	41
SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	127-132	43
BILAGA 1-2		45
Kommissionens svar		47

FÖRKORTNINGAR

BMF	Bundesministerium der Finanzen (det tyska förbundsfinansministeriet)
CICC	Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (de franska ministeriernas gemensamma kommitté för samordning av kontroller)
ERUF	Europeiska regionala utvecklingsfonden
ESF	Europeiska socialfonden
EUGFJ	Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket
FFU	Fonden för fiskets utveckling
GSR	Gemenskapsstödrum
IGA	Inspection Générale pour l'Administration (Frankrike: allmänna förvaltningsinspektionen)
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado (Spanien: allmänna inspektionen för nationella utgifter)
IGAG	Inspection Générale de l'Agriculture (Frankrike: allmänna jordbruksinspektionen)
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales (Frankrike: allmänna inspektionen för socialfrågor)
IGF	Inspection Générale des Finances (Frankrike: finansinspektionen)
IGRUE	Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (Italien: allmänna inspektionen för ekonomiska förbindelser med EU)
OLAF	Office de lutte antifraude (Europeiska byrån för bedrägeribekämpning)
UCLAF	Unité de coordination de la lutte antifraude (Enheten för samordning av bedrägeribekämpning)

SAMMANFATTNING

I. Revisionsrätten har inriktat sin granskning på kommissionens och medlemsstaternas genomförande av två förordningar vilkas syfte är att förbättra den finansiella kontrollen av strukturfonderna: kommissionens förordning (EG) nr 2064/97 genom vilken man inför ett system med kontroller som medlemsstaterna skall utföra av utgifter inom projekt som samfinansierats av EU, och kommissionens förordning (EG) nr 1681/94 genom vilken man inför ett system för medlemsstaternas överlämnande av information om oriktigheter/oegentligheter (irregularities).

II. Granskningen utfördes vid OLAF och andra enheter vid kommissionen samt i Tyskland, Spanien, Frankrike, Italien och Förenade kungariket. Ett inledande besök gjordes i Portugal.

III. Införandet av förordning (EG) nr 2064/97 är ett viktigt initiativ från kommissionen för att förbättra medlemsstaternas finansiella kontroll av utgifter inom strukturfonderna. De kontroller som görs och de revisionsutlåtanden vid avslutande som är resultatet av dessa bör bidra till att förhindra att EU samfinansierar icke stödberättigande utgifter. Även om stora insatser görs i medlemsstaterna fann revisionsrätten många fall där medlemsstaterna inte tillämpade förordningen korrekt (punkterna 42–80.) Kommissionen har inte gett tillräcklig vägledning i tid, trots vägledningen i två bilagor till revisionshandboken som distribuerades i oktober 1999 och som ger en bra grund för genomförandet av förordningen. Kommissionen hade i slutet av 2000 endast i liten utsträckning utvärderat medlemsstaternas insatser (punkterna 22–36). Om man inte snarast vidtar åtgärder för att se till att medlemsstaterna tillämpar förordningen korrekt kommer det inte att finnas tillräcklig tillförlitlig information som kan ligga till grund för avslutandet av de olika stödformerna.

— Kommissionen bör göra en detaljerad genomgång av medlemsstaternas genomförande av förordningen samt ge dem adekvat vägledning.

— Kommissionen måste snarast och systematiskt ge rekommendationer till medlemsstaterna som visar om deras kontroller och rapporter är adekvata.

IV. Enligt OLAF:s statistik ökar mängden upptäckta oegentligheter inom strukturfonderna. Brister påträffades i tillämpningen av förordning (EG) nr 1681/94 på alla nivåer – regionalt, nationellt, inom OLAF och inom andra enheter vid kommissionen. Uppgifterna om oegentligheter var ofullständiga, inaktuella och av begränsad nytta, delvis på grund av att OLAF:s databas inte fungerade under treårsperioden 1998–2000 och delvis på grund av att den information som fanns tillgänglig inte följdes upp ordentligt av kommissionen (punkterna 88–126).

— Kommissionen bör undersöka hur de system som medlemsstaterna skall använda för att avslöja och informera om oegentligheter inom medlemsstaterna fungerar, och sedan övervaka systemen i syfte att se till att informationen kommer i tid, att den är fullständig och relevant, samt ge vägledning när så behövs.

— Medlemsstaterna behöver se över sina egna system för att säkerställa att upptäckta fall redovisas och framsteg rapporteras.

— OLAF och övriga enheter inom kommissionen bör gemensamt fastställa sina respektive ansvarsområden och bestämma huruvida uppföljningen skulle bli effektivare om meddelandena skickades till de nya enheter som inrättats inom de generaldirektorat som ansvarar för strukturfonderna och först undersöktes av dessa.

— Kommissionen bör formulera förslag som kombinerar olika aspekter i de två förordningarna för att skapa effektiva och sammanhängande kontroll- och rapporteringssystem i hela EU utifrån en tydlig och konsekvent grund.

INLEDNING

1. Utgifterna inom strukturfonderna motsvarar ungefär 30 % av budgetutgifterna (153 038 miljoner euro till 1994 års priser för sexårsperioden 1994–1999). Förvaltningen av strukturfonderna inom ramen för fleråriga program sköts huvudsakligen av medlemsstaterna som skickar utgiftsredogörelser till kommissionen, baserade på slutmottagarnas kostnader. Gemenskapen samfinansierar en fastställd andel av dessa kostnader. I sina tidigare granskningar har revisionsrätten upptäckt många fel i de underliggande transaktionerna och allvarliga brister i kontrollsystemen inom strukturfonderna. Dessa brister avser icke stödberättigande utgifter eller åtgärder, deklarerade utgifter som överskrider de faktiska samt otillräckliga verifikationer. Många av dessa fel har kanske inte någon direkt effekt på gemenskapens utbetalning av förskott, men det finns en verklig risk för att de får konsekvenser när programmen avslutas. Förbättring av den finansiella kontrollen måste vara ett huvudsyfte vid införandet av den nya gemenskapsstödramen 2000–2006 (GSR 3).

2. I denna rapport behandlas tillämpningen av följande två förordningar vilkas syfte är att förbättra den finansiella kontrollen av strukturfondsutgifterna:

- a) Kommissionens förordning (EG) nr 2064/97 i vilken det fastställs detaljerade villkor för medlemsstaternas finansiella kontroller av verksamhet som samfinansieras av strukturfonderna ⁽¹⁾.
- b) Kommissionens förordning (EG) nr 1681/94 om oriktigheter och återvinning av belopp som felaktigt har utbetalats i samband med finansieringen av strukturpolitiken och om organisationen av ett informationssystem ⁽²⁾.

3. Revisionsrätten rapporterade om vilka åtgärder kommissionen vidtagit för att genomföra förordning (EG) nr 2064/97 i sina årsrapporter för 1998 respektive 1999 ⁽³⁾. I en särskild rapport 1998 ⁽⁴⁾ utvärderades UCLAF:s verksamhet (kommissionens dåvarande bedrägeribekämpningsenhet som fanns före OLAF, den nyligen inrättade byrån för bedrägeribekämpning).

⁽¹⁾ EGT L 290, 23.10.1997.

⁽²⁾ EGT L 178, 12.7.1994.

⁽³⁾ Revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1998, punkterna 3.14–3.19 (EGT C 349, 3.12.1999) och revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1999, punkterna 3.69–3.74 (EGT C 342, 1.12.2000).

⁽⁴⁾ Särskild rapport nr 8/98 om de avdelningar inom kommissionen som har ansvaret för kampen mot bedrägeri, i synnerhet "Enheten för samordning av åtgärderna för bekämpning av bedrägeri" (UCLAF) (EGT C 230, 22.7.1998).

REVISIONSRÄTTENS GRANSKNING

4. Revisionsrätten har granskat i hur hög grad kommissionen ser till att dessa båda förordningar tillämpas, och därigenom förbättrar den finansiella kontrollen och ökar säkerheten angående strukturfondsutgifternas laglighet och korrekthet.

5. Granskningen delades in i två separata områden:

- a) OLAF:s och andra kommissionsenheters förvaltning för att säkerställa att kraven i förordningarna tillämpas fullt ut och effektivt.
- b) Medlemsstaternas genomförande av dessa förordningar.

6. Granskningen utfördes vid OLAF och andra enheter vid kommissionen samt i Tyskland, Spanien, Frankrike, Italien och Förenade kungariket. Ett inledande besök (med ett begränsat antal granskningsåtgärder) gjordes i Portugal för att preliminärt fastställa granskningens omfattning och syfte. Medlemsstaterna valdes ut på grundval av sin ekonomiska betydelse och sina olika administrativa strukturer. Information från de medlemsstater som inte besöktes erhöles genom svar på frågeformulär. Senare granskning av en del av den lämnade informationen visar emellertid att man inte kan lita på att den är korrekt och fullständig. Iakttagelserna i denna rapport baseras därför främst på resultatet av granskningen i ovan nämnda medlemsstater.

REGELVERK

7. De bestämmelser som reglerar den finansiella kontrollen av strukturfonderna bygger på artikel 23 i rådet förordning (EEG) nr 4253/88 (såsom ändrad genom rådets förordning (EEG) nr 2082/93) ⁽⁵⁾. Enligt denna skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att kontrollera att de verksamheter som finansieras av gemenskapen har genomförts korrekt, förhindra oegentligheter och vidta sanktioner mot sådana samt återkräva medel som förlorats till följd av oegentlighet eller försummelse. Dessa bestämmelser bör ses mot bakgrund av fördraget, enligt vilket kommissionen skall ansvara för genomförandet av budgeten och medlemsstaterna skall samarbeta för att säkerställa att anslagen används i överensstämmelse med principerna för en sund ekonomisk förvaltning.

⁽⁵⁾ EGT L 193, 31.7.1993.

Förordning (EG) nr 2064/97

8. Kommissionens förordning (EG) nr 2064/97 (förordningen) trädde i kraft i november 1997 och infördes i syfte att bemöta kritiken av kvaliteten på den ekonomiska förvaltningen av strukturfonderna, där nästan alla utgifter förvaltas av medlemsstaterna.

9. Dessförinnan utförde medlemsstaterna antingen i begränsad utsträckning eller inte alls kontroller efter betalning. Revisionsrätternas tidigare granskningar ⁽¹⁾ har visat att kommissionens kontroller vid avslutande av en stödform är begränsade.

10. I artikel 2 i förordningen fastslås minimikraven på medlemsstaternas administrations- och kontrollsystem, inklusive detaljerade bestämmelser om vad som krävs för en tillfredsställande verifieringskedja.

11. Enligt artikel 3 skall medlemsstaterna verifiera effektiviteten i befintliga administrations- och kontrollsystem samt verifiera de utgiftsredogörelser som lämnats på de olika nivåerna. Kontrollerna skall utföras innan varje stödform avslutas, och skall omfatta minst 5 % av den totala summan stödberättigande utgifter och samtidigt vara både representativ och riskbaserad (se punkterna 19–21).

12. Enligt artikel 8 skall medlemsstaterna, senast då slutlig utbetalning begärs och slutlig utgiftsredovisning lämnas för varje stödform, lämna ett revisionsutlåtande till kommissionen som upprättas av en person eller organisation som är organisatoriskt oberoende av den genomförande enheten (revisionsutlåtande vid avslutande). Detta utlåtande skall innehålla en sammanfattning av slutsatserna från de kontroller som genomförts och en övergripande bedömning beträffande giltigheten av begäran om slutlig utbetalning liksom lagligheten och korrektheten i de transaktioner som ligger till grund för den slutliga utgiftsredogörelsen.

13. Förordningen trädde i kraft i mitten av programplaneringsperioden 1994–1999 som i de flesta fall fortsätter till den 31 december 2001, vilket är sista betalningsdatum. Enligt artikel 3.2 får medlemsstaterna minska procentandelen 5 % proportionellt för stödformer som godkänts före ikraftträdandet av denna förordning. Enligt kommissionens förordning (EG) nr 2406/98 ⁽²⁾ krävs inget utlåtande vid avslutandet om sista anmälningsdag för åtaganden var före den 1 januari 1997.

14. Enligt artikel 9 i förordningen skall medlemsstaterna senast den 30 juni varje år informera kommissionen om hur de tillämpat denna förordning under föregående kalenderår. Såsom revisionsrätten påpekade i sin årsrapport för budgetåret 1999 ⁽³⁾ har dessa rapporter varierat vad gäller kvalitet och typ av information.

⁽¹⁾ Årsrapporten för 1998, punkt 3.33 och årsrapporten för 1999, punkt 3.75.

⁽²⁾ EGT L 298, 7.11.1998.

⁽³⁾ Årsrapporten för 1999, punkt 3.74 (EGT C 342, 1.12.2000).

15. I förordningen finns också krav på att åtgärder skall vidtas mot oegentligheter. Det står i artikel 7 att medlemsstaterna skall säkerställa att "uppenbara oegentligheter" utreds och handläggs på ett tillfredsställande sätt. Detta understryker i själva verket kraven i förordning (EG) nr 1681/94.

Förordning (EG) nr 1681/94

16. Kommissionens förordning (EG) nr 1681/94 utgör en ram för rapportering och uppföljning av upptäckta oegentligheter. Enligt artikel 2.1 skall medlemsstaterna informera kommissionen om sina förfaranden för att säkerställa lagligheten i gemenskapsfinansierad verksamhet, förebyggande åtgärder mot oriktigheter och återvinning av förlorade belopp samt beskriva ledningens befintliga kontrollsystem. Enligt artikel 2.3 skall kommissionen granska medlemsstaternas meddelanden och informera dem om de slutsatser som den avser dra på grundval av dessa.

17. Huvudansvaret för att anmäla oegentligheter ligger på de utsedda myndigheterna för varje strukturfond i medlemsstaterna. Detta ansvar inbegriper följande: att varje kvartal meddela kommissionen (i praktiken OLAF) detaljer om upptäckta oegentligheter som har en ekonomisk effekt som överstiger 4 000 euro (artikel 3) och uppdatera uppgifterna om dessa fall varje kvartal (artikel 5).

18. Enligt artikel 8 skall kommissionen upprätthålla kontakt med medlemsstaterna i syfte att sprida information om den lärdom man kan dra och om var det kan finnas en risk för liknande oegentligheter.

MÅLEN MED FÖRORDNING (EG) nr 2064/97

19. Medlemsstaterna är skyldiga att organisera kontroller enligt en lämplig urvalsmetod för att verifiera effektiviteten i befintliga administrations- och kontrollsystem samt på grundval av riskanalyser verifiera de utgiftsredogörelser som lämnats på de olika nivåerna. Förekomsten av fel kan orsaka stora förluster för gemenskapsbudgeten och kan därför skada de europeiska skattebetalarnas intressen. Förordningens mål och den teoretiska och praktiska effektiviteten i de kontrollförfaranden den omfattar är av största betydelse.

20. Den metod genom vilken de kontroller som föreskrivs i förordning (EG) nr 2064/97 skall tillämpas hade inte definierats på ett tydligt sätt när förordningen utfärdades. Vägledning gavs senare angående urvalsmetod i bilagorna 2 och 5 i kommissionens revisionshandbok för strukturfonderna. Dessa kontroller skall enligt förordningen baseras på ett urval som är både riskbaserat och representativt. Detta har gett upphov till diskutabla metoder i medlemsstaterna.

21. Ett tillvägagångssätt kan vara att kombinera de båda metoderna inom en logisk ram inom vilken man dels gör en riskanalys och identifierar poster som skall kontrolleras utförligt i syfte att upptäcka och korrigerar fel, dels kontrollerar ett representativt urval ur den återstående populationen, vilket visar om risken där verkligen är låg och att den därför endast innehåller få väsentliga fel. Kommissionen bör ge medlemsstaterna ytterligare vägledning om urvalsmetoden samt om hur resultatet skall användas, framför allt i samband med utlåtandet vid avslutande.

KOMMISSIONENS ROLL I GENOMFÖRANDET AV FÖRORDNING (EG) nr 2064/97

22. Kommissionens viktigaste roll är att säkerställa att förordningen tillämpas korrekt i alla medlemsstater och i alla strukturfonder, så att utlåtandena vid avslutande baseras på slutsatser från revisionen som är resultatet av noggrant och tillförlitligt granskningsarbete.

23. Fram till juli 2000 var Generaldirektoratet för ekonomistyrning (GD Ekonomistyrning) samordnande generaldirektorat för frågor rörande förordningen. Under perioden januari 1998 till juni 2000 träffade GD Ekonomistyrning återstående bilaterala administrativa överenskommelser (protokoll med medlemsstaterna) för vilka det fanns en rättslig grund i artikel 10, analyserade de rapporter som sammanställdes enligt artikel 9 och organiserade de bilaterala mötena med medlemsstaterna. Samtidigt gjorde GD Ekonomistyrning ett antal kontroller på platsen av medlemsstaternas ansökningar beträffande vissa aspekter i förordning (EG) nr 2064/97. Detta var emellertid otillräckligt för en bedömning av medlemsstaternas genomförande av förordning (EG) nr 2064/97. Vidare ansåg de fyra berörda operativa generaldirektoraten (Regionalpolitik, Sysselsättning och socialpolitik, Jordbruk och Fiske) fram till mitten av 2000 att det inte var deras uppgift att bedöma genomförandet av förordningen.

24. Sedan juli 2000 har generaldirektoratet för regionalpolitik (GD Regionalpolitik) tagit över den samordnande funktionen, men de övriga tre operativa generaldirektoraten ansvarar för genomförandet av förordningen beträffande sina fonder.

Kommissionens revisionshandbok

25. Kommissionen utgav den 19 april 1999 (ungefär 18 månader efter det att förordningen trädde i kraft) en revisionshandbok med titeln "Handbok för revision av administrations- och kontrollsystem avseende strukturfonderna – kontroll i medlemsstaterna". Denna handbok är visserligen inte juridiskt bindande för medlemsstaterna, men i inledningen till dess bilaga 2 (som riktar sig direkt till medlemsstaterna och som avser deras genomförande av förordningen) står det att syftet med bilagan "är att redovisa kraven på medlemsstaternas kontroller och ge vägledning om hur dessa krav tolkas och kontrolleras av kommissionen". Revisionsrätten anser att denna bilaga ger en bra grund för genomförandet av förordningen.

26. Den skickades emellertid inte till medlemsstaternas myndigheter på lämpliga språk förrän i oktober 1999, vilket i praktiken var för sent för att den skulle få någon större effekt på metoderna för att genomföra förordningen i några av de medlemsstater revisionsrätten granskat. Exempelvis identifierades inte i någon av medlemsstaternas riskanalyser de relevanta inneboende risker och kontrollrisker som anges i denna revisionshandbok för strukturfonderna. Revisionsrättens granskningar i medlemsstaterna under 2000 visade dessutom att vissa av de organ som ansvarade för genomförande och samordning av förordningen och kontrollanterna själva inte kände till att kommissionens revisionshandbok för strukturfonderna existerade till stor del på grund av samordningsproblem inom dessa medlemsstater (1).

27. Trots att kommissionens revisionshandbok för strukturfonderna distribuerades förblev tolkningen av vissa delar av förordningen oklara för medlemsstaterna, framför allt med avseende på den proportionella minskningen av femprocentsmålet för kontrollerna (se punkterna 75–79). Kommissionen hade i slutet av 2000 inte gett ut några gemensamma riktlinjer till medlemsstaterna i denna viktiga fråga.

28. Det står i revisionshandboken för strukturfonderna att kommissionen skall bedöma om kraven i förordningen efterlevs, det vill säga bedöma planeringen och framstegen i medlemsstaternas kontroller för att se till att dessa är lämpliga och tillräckliga för att femprocentsmålet skall uppnås. Denna bedömning kan inte göras på ett tillfredsställande sätt med användning endast av de rapporter som sammanställs i enlighet med artikel 9 och den information man erhåller vid de årliga bilaterala mötena med medlemsstaterna. Ytterligare utvärdering krävs därmed, framför allt på central och regional nivå i medlemsstaterna, för att kommissionen skall få tillräcklig information om dessa kontrollers kvalitet och kvantitet.

Kommissionens utvärdering av förordningens efterlevnad

29. GD Ekonomistyrning gjorde ett antal kontroller av vissa aspekter i förordningen. En granskning av rapporterna från generaldirektoratet för sysselsättning och socialpolitik (GD Sysselsättning och socialpolitik) och generaldirektoratet för jordbruk (GD Jordbruk) för 1999 och 2000 om besök i medlemsstaterna visade att det visserligen fanns hänvisningar till förordningen men dessa bestod av specifika kommentarer om och beskrivningar av medlemsstaternas system. Någon undersökning av huruvida förordningen efterlevdes fanns inte i något fall med i granskningsmålen. GD Regionalpolitik hade i slutet av 2000 utfört mycket få granskningar av genomförandet av denna förordning.

30. Varken GD Regionalpolitik eller GD Sysselsättning och socialpolitik har resurser för att fullt ut utvärdera förordningens efterlevnad mot bakgrund av de många stödformerna, särskilt som kontrollenheterna inom vart och ett av de generaldirektorat som arbetar med strukturfonderna under 2001 åtagit sig att utföra omfattande arbete avseende efterlevnad av bestämmelserna för den nya programplaneringsperioden 2000–2006. GD Sysselsättning och socialpolitik har meddelat revisionsrätten att dess

(1) Frankrike: CICC, DATAR, inrikesministeriet, DGEFP. Förenade kungariket: Handels- och industriministeriet, GOWM.

revisions- och kontrollenhet har betydande personalbrist och att verksamheten inom denna enhet under 2001 kan komma att äventyras.

31. Generaldirektoratet för fiske (GD Fiske) utförde en granskning på platsen i oktober 2000 sedan det hade erhållit ett utlåtande vid avslutande i samband med att ett operativt program avslutades. I rapporten bedömdes det nationella systemets förenlighet med artikel 2 i förordningen (att det fanns adekvata administrations- och kontrollsystem som fungerade korrekt) men inte kontrollernas kvalitet enligt artikel 3 (kontrollernas kvalitet, deras innehåll, uppföljning av resultatet, uppnående av andelen 5 %, efterlevnad av lämplig mix av projekt, osv.). Det är visserligen glädjande att generaldirektoratet utförde en granskning på platsen med avseende på detta avslutande, men ovannämnda frågor bör undersökas och rapporteras vid alla sådana granskningar.

32. De fyra operativa generaldirektoraten planerar att genomföra en rad besök under 2001 för att bedöma genomförandet av förordningen. Om detta arbete inleds under 2001 finns det enligt revisionsrättens uppfattning inte tillräckligt med tid för en riktig utvärdering av det arbete som utförs av alla dem som utför kontroller och lämnar utlåtanden vid avslutande. Dessutom kan det mycket väl vara för sent att korrigera eventuella allvarliga brister i juni 2002, såsom kvaliteten på kontrollerna, urvalets sammanställning eller giltigheten i det arbete som utförts av dem som lämnat utlåtanden vid avslutande.

33. Det har även förekommit förseningar vid medlemsstaternas genomförande av femprocentskontrollerna. I Italien hade exempelvis endast fyra av 36 ministerier/regioner inlett femprocentskontrollerna den 30 juni 2000, och i vissa fall hade kontrollorganet inte ens valts ut i slutet av 2000. Eftersom alla kontroller måste vara slutförda senast den 30 juni 2002 (sista datum för avslutande), är det oroväckande att medlemsstaterna kanske inte kommer att kunna utföra kontroller av tillräckligt hög kvalitet under den tid som återstår. Kommissionen bör identifiera och snarast följa upp de medlemsstater som är sena med att inleda sina kontroller.

34. Avsaknaden av utvärdering på platsen av medlemsstaternas genomförande av denna förordning har fått till följd att kommissionen först i ett sent skede blev medveten om tolkningsproblem i medlemsstaterna. Detta betyder att medlemsstaterna har utfört kontroller som inte stämmer överens med förordningen. Om kommissionen hade genomfört dessa utvärderingar tidigare skulle den dels ha kunnat täcka ett större antal regioner och stödformer, dels snabbt ha kunnat påvisa missförstånd och feltolkningar och informera alla medlemsstater om den riktiga tolkningen i god tid.

Samordning inom kommissionen

35. Kommissionens generaldirektorat skulle behöva lägga fram ett samordnat svar på tolkningsfrågor beträffande förordningen. Medlemsstaterna riktar sina frågor främst till det generaldirektorat som ansvarar för den berörda fonden och har fått motstridiga råd och tolkningar, såsom när det gäller minskningen av femprocentsmålet (se punkterna 75–79).

36. Ett annat exempel på olika tolkningar inträffade när generaldirektoratet för fiske informerade de italienska myndigheterna om att den som undertecknar utlåtandet vid avslutande måste vara en statstjänsteman. Enligt all annan vägledning från kommissionen i denna fråga behöver detta inte vara fallet. För att undvika sådana fall bör svar till medlemsstaterna godkännas av det samordnande generaldirektoratet GD Regionalpolitik, och för all vägledning av generell karaktär bör ett exemplar skickas till en central kontaktpunkt i varje medlemsstat.

NORMER SOM SKALL TILLÄMPAS

37. Det framgår inte av artikel 3 i detalj hur medlemsstaterna skall utföra kontrollerna. I sin granskning utvärderade revisionsrätten kontrollförfarandena och de kontroller som medlemsstaterna utfört utifrån revisionshandboken för strukturfonderna och god revisionssed. Enligt revisionsrättens uppfattning kan dessa kriterier anses utgöra minimikraven på en kontroll enligt artikel 3, även om karaktären på det konkreta arbete som medlemsstaterna skall utföra på platsen bör anpassas till varje typ av stöd. I punkterna nedan beskrivs hur revisionsrätten anser att kontrollerna skulle kunna organiseras.

38. De som utför kontrollerna bör inte delta i projektets genomförande. Det bör finnas checklistor som täcker de grundläggande målen med dessa kontroller, och som anpassats till de olika risker som hänger samman med varje typ av projekt. Kontrollen bör innebära att man undersöker de fysiska förutsättningarna för projektet på platsen och jämför alla delar av utgiftsredogörelsen med källdokument. Detta bör omfatta test av verkligheten bakom transaktionerna, finansiella aspekter och de underliggande utgifternas överensstämmelse med lagstiftningen. Revisionsrätten anser att endast utgifter som kontrollerats på detta sätt bör räknas i förhållande till femprocentsmålet. I ett kontrollteam kan det behöva finnas en lämplig tekniskt sakkunnig (t.ex. en ingenjör) samt en sakkunnig inom ekonomi/revision.

39. Enligt artikel 3.1 a skall den som utför kontrollen verifiera effektiviteten i befintliga administrations- och kontrollsystem. Detta arbete bör utföras av ett oberoende organ, såsom det som lämnar utlåtandet vid avslutande. Projektförvaltarna bör i detta sammanhang inte verifiera effektiviteten i sina egna administrations- och kontrollsystem.

40. Kontrollerna bör dokumenteras fullständigt och det bör finnas en skriftlig rapport om resultatet av utfört arbete. I rapporten bör man redovisa hur projektet valdes ut, beskriva det utförda granskningsarbetet och identifiera de stödberättigande utgifter som kontrollerats. Värdet av de fel/oeftligheter som upptäckts bör också registreras, så att den som lämnar utlåtandet vid avslutande ges möjlighet att i enlighet med artikel 8.2 i förordningen besluta om de är väsentliga eller inte.

41. I de fall då det är omöjligt att kontrollera 100 % av utgiftsposterna i ett projekt medger ett normalt granskningsförfarande att ett representativt urval av lämplig storlek granskas så att man skall kunna dra en slutsats om alla utgifternas stödberättigande. Mot bakgrund av förordningen kan projektets totala utgifter fram till kontrolldatumet anses ha kontrollerats om man kan visa att det granskade urvalet är representativt. Andra substansgranskningsåtgärder såsom analytisk granskning kan också användas för att man skall erhålla bevis för projektets laglighet och korrekthet. När en kontroll av 100 % av posterna inte genomförs bör sålunda rapporten innehålla detaljerade uppgifter om urvalet och en motivering av varför det är representativt och tillräckligt.

MEDLEMSSTATERNAS GENOMFÖRANDE

42. I punkterna nedan sammanfattas resultatet av granskningen i de besökta medlemsstaterna. Det bör emellertid påpekas att det slutliga ansvaret för att kontrollera att förordningen tillämpas korrekt ligger på kommissionen.

Nuvarande ordning

43. I *Frankrike* utförs kontrollerna enligt artikel 3 för ERUF, EUG-FJ:s utvecklingssektion och FFU av tjänstemän från den avdelning som förvaltar utgifterna, under överinseende av regionens prefekt. Kontrollerna avseende ESF utförs av en separat regional kontrollinstans.

44. Utlåtandet vid avslutande lämnas av ministeriernas gemensamma kommitté för samordning av kontroller (Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles – CICC). Vid detta organ finns representanter från finansinspektionen (Inspection Générale des Finances) och från och den allmänna inspektionen (Inspection Générale) vid varje ministerium som ansvarar för en fond. Det är organisatoriskt oberoende av den enhet som verkställer de samfinansierade utgifterna vilket betyder att artikel 8.1 efterlevs.

45. I *Förenade kungariket* utförs kontrollerna enligt artikel 3 för ERUF av tjänstemän vid myndigheternas regionala kontor som förvaltar projektet (eller, för Skottland och Wales, Skottlands regering respektive den walesiska församlingen). För att oberoendet skall säkerställas är det en separat enhet inom ekonomiavdelningen som ansvarar för kontrollerna. Detta gäller även för ESF, men där finns dessutom en oberoende central enhet som utför vissa av kontrollerna. För EUGFJ:s utvecklingssektion används en separat grupp av kontrollanter. Utlåtandet vid avslutande lämnas i samtliga fall av det berörda nationella ministeriets internrevisionsavdelning. Detta garanterar oberoendet och därmed att artikel 8.1 efterlevs.

46. I *Spanien* är ansvaret för att utföra kontrollerna enligt artikel 3 delat mellan den allmänna inspektionen för nationella utgifter (Intervención General de la Administración del Estado – IGAE), för åtgärder som förvaltas nationellt, och de 17 Intervenciones

Generales i de autonoma regionerna, för de åtgärder som förvaltas av dessa autonoma regioner. Utlåtandena vid avslutande kommer för alla fonder att lämnas av dessa organ, som är organisatoriskt oberoende av den genomförande enheten.

47. I *Italien* hade den definitiva strukturen inte fastställts vid tiden för revisionsrättens granskning i oktober 2000. Varje nationellt ministerium och varje region som ansvarar för genomförandet av stödformer kommer själva att kunna utforma sina egna förfaringsätt. Kontrollerna enligt artikel 3 kommer att utföras antingen av en intern kommitté som skapats av ministeriet/regionen eller av privata externa revisorer. I allmänhet kommer kontrollorganet även att lämna utlåtandet vid avslutande. Därmed säkerställs oberoendet.

48. I *Tyskland* är delstaterna också autonoma, och kontrollerna enligt artikel 3 utförs huvudsakligen av de operativa avdelningarna inom de delstatsministerier som förvaltar fonderna och utlåtandet vid avslutande lämnas av oberoende avdelningar som exempelvis den som är budgetansvarig (Beauftragte für den Haushalt) inom det berörda ministeriet.

49. De tyska myndigheterna sökte förhandsgodkännande från kommissionen om att deras befintliga administrativa ordning uppfyllde förordningens krav. GD Ekonomistyrning och företrädare för det federala ministeriet undertecknade 1998 en överenskommelse (gemensamma slutsatser), som bekräftade att de befintliga systemen inom den federala regeringen och i delstaterna, såsom de beskrivs i den systembeskrivning som de tyska myndigheterna tillhandahållit, redan uppfyllde förordningens krav. Den mycket begränsade granskning kommissionen utförde av de tyska administrations- och kontrollsystemet gav upphov till reservationer angående nyckelfrågor såsom huruvida den som lämnar utlåtandet vid avslutande är oberoende eller inte. Kommissionen gav emellertid de tyska myndigheterna ett godkännande utan reservationer. Därför är den grund på vilken kommissionen beslutade att det tyska administrations- och kontrollsystemet uppfyllde kraven i förordningen oklar. Vidare visade revisionsrättens granskning att det system som tillämpats för ERUF inte uppfyllde kraven i förordningen.

50. I *Portugal* utförs kontrollerna delvis av kontrollorgan som är oberoende av de förvaltande avdelningarna, och delvis av den enhet som lämnar utlåtandet vid avslutande och som ingår i finansministeriet. Detta garanterar oberoendet och därmed att artikel 8.1 efterlevs.

Samordning inom medlemsstaterna

51. I medlemsstaterna finns ett antal organ som utför kontrollerna. Revisionsrätten anser därför att ett samordnande organ skulle underlätta förordningens genomförande genom att det kan upprätta riktlinjer, utforma bästa metoder, ge råd och vara knutpunkt för kommunikation med kommissionen. Ett av kännetecknen på medlemsstaternas genomförande av ERUF-åtgärder är att ett stort antal organ är inblandade. Detta medför att det är svårt men viktigt att standardisera förfarandena och utforma gemensamma instruktioner.

52. I *Frankrike* har CICC varit mycket aktiv när det gäller att ge regionerna rekommendationer om bästa metoder för att utföra kontrollerna enligt artikel 3. Detta organ besöker alla regioner och bedömer relevansen (urvalets överensstämmelse med artikel 3.3), kvantiteten (om man uppnått nödvändig täckning) och kvaliteten i kontrollerna enligt artikel 3, och har överblick över alla stödformer i denna medlemsstat. CICC bedömer även administrations- och kontrollsystemens lämplighet. CICC återvänder till varje region för att se till att dess rekommendationer om förbättringar har följts.

53. I *Portugal* har finansinspektionen (Inspecção-Geral de Finanças) liknande överblick över alla stödformer och över det arbete som utförts enligt artiklarna 2 och 3. Dessutom utför detta organ egna kontroller. I *Förenade kungariket* utförde de olika ministeriernas internrevisionsorgan liknande arbete som CICC i Frankrike, men varje organ ägnar sig bara åt en fond⁽¹⁾.

54. I *Italien* finns det inget enskilt organ som ansvarar för utlåntanden vid avslutande, men det finns ett samordnande organ, nämligen allmänna inspektionen för ekonomiska förbindelser med EU (Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea – IGRUE) inom finansministeriet. IGRUE samordnar i mycket liten utsträckning revisionsmetodiken och det finns inga detaljerade praktiska riktlinjer för frågor såsom vad som är en kontroll enligt artikel 3 och vilket arbete den som lämnar utlåntandet vid avslutande bör utföra. Det finns heller inga centralt utgivna checklistor som skall säkerställa grundläggande konsekvens och miniminormer för olika ministerier/regioner med liknande typer av utgifter. IGRUE tillåter varje förvaltande organ att besluta vem som skall lämna utlåntandet vid avslutande. På grund av regionernas autonomi är varje organ ansvarigt för sitt eget arbete och får själv bestämma sin metodik. Det finns alltså ingen garanti för konsekvens mellan olika organ eller inom samma fond vad gäller revisionsred och behandling av fel.

55. IGRUE är inte kommissionens enda samtalspartner i Italien när det gäller förordningen, utan förfrågningar sänds ofta direkt från ministeriet eller regionen till det generaldirektorat som ansvarar för den berörda fonden. IGRUE informeras inte alltid om denna korrespondens eller om svaren.

56. I *Tyskland* ansvarar de 16 delstaterna för att de följer förordningen, och förbundsfinansministeriet (BMF) samordnar genomförandet av förordningen för alla strukturfonder. Det finns emellertid ingen översikt eller kvalitetskontroll av genomförandet. På federal nivå har man ingen information om vilka organisatoriska beslut delstaterna fattat beträffande genomförandet av kontrollerna enligt artikel 3 eller om utnämningen av den som skall lämna utlåntandet vid avslutande.

57. Även i *Spanien* är regionerna oberoende av de nationella myndigheterna. Fördelen med det spanska systemet är dock att det organ som lämnar utlåntandet vid avslutande också är det som utför kontrollerna enligt artikel 3, vilket innebär att man har en naturlig översikt över kvaliteten i dessa kontroller för alla fonder. Trots att IGAE har gett ut standardiserade instruktioner och checklistor till alla autonoma regioner har man inte lyckats se till att dessa instruktioner följs och tolkas konsekvent i olika regioner för de stödformer som en autonom region ensam ansvarar för på grund av Spaniens konstitutionella organisation⁽²⁾.

58. I de tre sistnämnda medlemsstaterna, med utvecklade konstitutionella och administrativa organisationer, granskar inte den centralt ansvariga myndigheten det arbete som utförs av de regionala myndigheterna och beslutar inte, med undantag för Spanien, hur granskningarna skall utföras eftersom de regionala myndigheterna ensamma ansvarar för dessa. Eftersom det förekommer mycket lite kontakt mellan de regionala myndigheterna för diskussioner om metodik och behandling av upptäckta fall, finns det ingen garanti för att behandlingen blir konsekvent och inte heller för att varje regional myndighet konsekvent tillämpar samma miniminivåer på kontrollerna. Kommissionen bör i samarbete med de berörda medlemsstaterna vidta åtgärder för att ta itu med detta, exempelvis genom att inrätta samordningskommittéer.

59. För att ett sammanfattande utlåtande vid avslutande skall kunna utarbetas krävs betydande samordning mellan de berörda nationella och regionala organen. När en stödform omfattar både nationella och regionala utgifter och när nationella och regionala organ utför separata kontroller bör ett enda utlåtande vid avslutande lämnas. Detta beror för det första på att själva förordningen kräver ett sådant utlåtande för varje stödform och för det andra på att om flera utlåntanden vid avslutande lämnas, eventuellt med olika slutsatser, skulle det bli ohanterligt för kommissionen.

60. Övervakningen av uppnåendet av femprocentmålet enligt artikel 3 i förordningen konstaterades vara otillräcklig på nationell nivå i vissa av de medlemsstater revisionsrätten besökte. Det konstaterades att sådan övervakning förekom endast i Spanien och Italien. I Frankrike är det bara när det gäller ESF som det ansvariga nationella ministeriet ständigt övervakar framstegen i förhållande till målet. Detta förfaringssätt bör införas av de nationella myndigheterna för varje fond och i varje medlemsstat. Informationen bör även visa om några oegentligheter dykt upp som behöver meddelas kommissionen i enlighet med förordning (EG) nr 1681/94.

⁽¹⁾ Internrevisionsorganet inom Förenade kungarikets ministerium för jordbruk, fiske och livsmedel ansvarar emellertid för både EUGJF:s utvecklingssektion och FFU.

⁽²⁾ Spanien: IGAE har inte befogenhet att granska och driva igenom förändringar i det arbete som utförs av de 17 regionala myndigheterna "Intervenciones Generales".

Ansvar för att utföra kontrollerna

61. Kommissionen har förklarat att en tydlig åtskillnad mellan de funktioner som åligger förvaltande och utbetalande organ och kontrollorgan är avgörande för att syftet med artikel 3 i förordningen⁽¹⁾ skall kunna uppnås, men i oktober 2000 och mars 2001 diskuterade kommissionen fortfarande med medlemsstaterna om oberoendet för de organisationer som utförde kontrollerna enligt artikel 3 under perioden 1994–1999. Detta borde kommissionen ha löst när förordningen infördes. I artikel 3 finns visserligen inget uttryckligt krav på ett sådant oberoende, men genom den nya förordningen⁽²⁾, som avser programplaneringsperioden 2000–2006, infördes principen att det bör vara en tydlig åtskillnad mellan kontroll och förvaltning.

62. I Brandenburg utför de personer som ansvarar för förvaltningen av ERUF-projekt, inklusive godkännande för betalning, även kontrollerna enligt artikel 3. I Frankrike (Nord-Pas-de-Calais) var det inte alltid möjligt att säkerställa att den som utförde kontrollen inte var projektförvaltaren. Båda regionerna har meddelat revisionsrätten att de efter revisionsrättens granskning har vidtagit åtgärder för att säkerställa en lämplig åtskillnad. I ett annat fall godkände kommissionen att internrevisionsenheterna vid två företag inom privata sektorn (som var verkställande organ) fick utföra både kontrollerna enligt artikel 3 och utlåtandena vid avslutande enligt artikel 8. Organen var även slutmottagare för ett antal åtgärder, vilket äventyrade deras oberoende. I sådana fall där det inte finns någon extern offentlig granskning kan kontrollernas oberoende äventyras.

Stickprovstagning

63. Vid granskningen upptäcktes allvarliga problem med stickprovsförfarandena i tre medlemsstater beträffande granskningsurvalets representativitet och avsaknad av riskanalys, vilka båda är krav enligt förordningen.

64. I Tyskland (Brandenburg) vidtogs inga åtgärder för att se till att urvalet var representativt, med en lämplig sammansättning av projekttyper och storlek på projekt. I Tyskland (federal nivå) valdes endast projekt med totala stödberättigande utgifter på mer än 500 000 euro ut, och i Brandenburg baserades det urval av 5 % som skulle granskas på 5 % av antalet samfinansierade ERUF-projekt, i stället för på 5 % av de totala stödberättigande utgifterna som förordningen kräver. I Förenade kungariket uteslöts dessutom avslutade ERUF- och EUGFJ-projekt från urvalsförandet.

65. I Italien för ESF och i Tyskland (Brandenburg, ESF och EUGFJ-utveckling) struntade man i riskanalyskriteriet vid stickprovstagningen, och i andra fall gjordes urvalet enbart på grundval av risker, med hänsyn till fel som redan upptäckts i de berörda projekten. Urval genom den sistnämnda urvalsmetoden blir inte representativ eftersom det inte ger en sann bild av den totala förekomsten av fel och inte uppfyller kraven i artikel 3.2 och 3.3.

Kontrollernas innehåll

66. I Förenade kungariket (Skottland) fann revisionsrätten att kontrollerna av ERUF utgjorde kontroller av hur systemet fungerade och inte substansgranskning av enskilda utgiftsredogörelser för projekt. Medlemsstaten efterlevde alltså endast artikel 3.1 a som handlar om kontrollen av administrations- och kontrollsystemen och inte artikel 3.1 b som handlar om kontroll av utgiftsredogörelser. I samma medlemsstat bedömdes vid kontrollerna av ESF-utgifter endast om det fanns system som skulle säkerställa att utgiftsredogörelserna var korrekta, och de rapporter som revisionsrättens revisorer undersökt innehöll följaktligen endast i begränsad utsträckning substansgranskning av projekten.

67. Motsatsen påträffades för ESF-åtgärder i Tyskland på både nationell och regional nivå, där effektiviteten i de befintliga administrations- och kontrollsystemen inte ingick i kontrollerna. Eftersom inga andra kontroller av systemen utfördes efterlevdes inte artikel 3.1 a.

68. I Frankrike uppfyller de centralt utgivna instruktionerna för kontrollerna på regional nivå kraven i artikel 3. I Nord-Pas-de-Calais visade det sig emellertid att många av de kontroller som räknats in i målet för kontrollernas täckning, för alla fonder utom ESF, var rutinkontroller före slutlig betalning som fanns innan förordningen infördes. Som sådana innefattade de normalt ingen djupgående redovisningsrevision av utgifterna. Skyldigheten att utföra kontroller på 5 % av utgifterna tillämpades inte på ett tillfredsställande sätt vid tiden för granskningen i februari 2000. De franska myndigheterna har sedan dess meddelat revisionsrätten att denna brist har åtgärdats.

69. Brister påträffades beträffande innehållet i granskningsrapporterna. I allmänhet var det ovanligt att rapporterna innehöll kvantitativa resultat av kontrollerna, trots att denna information är nödvändig vid utarbetandet av utlåtandet vid avslutande. I Frankrike (Nord-Pas-de-Calais) bestod de granskade rapporterna för ERUF och EUGFJ av ett intygande på en rad av det utförda arbetet och en rekommendation om att den slutliga betalningen skulle göras till den projektansvariga. Sedan revisionsrätten genomförde sin granskning har man utfärdat nya instruktioner för att åtgärda detta. I Brandenburg, Tyskland (ESF och EUGFJ-utveckling), och på nationell nivå (ESF), lämnades inga detaljuppgifter om vad som hade granskats eller huruvida, och i så fall hur, representativa urval hade gjorts.

⁽¹⁾ Skrivelse av den 28 september 2000 från kommissionen till Förenade kungariket.

⁽²⁾ EGT L 63, 3.3.2001, förordning (EG) nr 438/2001.

Kontroll av stödberättigande utgifter

70. Enligt artikel 3.1 b och artikel 4 d och 4 e i förordningen och kommissionens revisionshandbok för strukturfonderna ⁽¹⁾ skall bakomliggande utgifter granskas ⁽²⁾. Endast utgifter som lett till utbetalning och som deklarerats och blivit föremål för substansgranskning kan anses ha kontrollerats i enlighet med förordningen. I många av de granskade fallen hade sådan granskning emellertid inte utförts.

71. I Förenade kungariket fanns det bland de ESF-utgifter som registrerats som kontrollerade utgifter även ansökningar om bidrag för utgifter från åren före och efter det år som faktiskt undersökts, utan att den underliggande dokumentationen faktiskt kontrollerats. I ett annat fall ansågs projekt ha substansgranskats på grundval av en granskning av ekonomisystemen ⁽³⁾.

72. En gemensam brist som påträffades under granskningen var att utgifter inkluderades trots att de inte hade uppstått vid tiden för kontrollen, framför allt när det gäller ERUF-utgifter där kontroller gjordes medan projekten pågick. I dessa fall räknade medlemsstaterna hela det godkända stödberättigande utgiftsbeloppet som kontrollerat. I ett fall i Tyskland inkluderades de utgifter som kontrollerats två gånger även två gånger i förhållande till femprocentmålet.

73. Myndigheterna i Spanien och Förenade kungariket rapporterade att de redan hade uppnått målprocentsatsen för vissa stödformer, i vissa fall så tidigt som 1998. Ytterligare utgifter kommer att behöva kontrolleras under följande år för att hela perioden skall täckas, eftersom förordningen föreskriver att kontrollerna skall spridas jämnt över den aktuella perioden.

74. Trots att vissa medlemsstater tror motsatsen får inte revisionsrättens och kommissionens granskningar inkluderas i femprocenttotalen, eftersom det står i förordningen att "medlemsstaterna skall organisera kontroller av projekt ..." (artikel 3). Dessutom kan det vara så att metoderna för urval av projekt för granskning och målen för de granskningar som utförs av EU:s

⁽¹⁾ I revisionshandboken för strukturfonderna står det om "en noggrann kontroll på plats av alla aspekter av utgiftsredogörelsen mot källdokumentet och annan redovisning som innehas av slutmottagarna av stödet från strukturfonden" och om "en substansgranskning för att fastställa om vissa bestämda transaktioner är korrekta" (avsnitt B i bilaga 2) samt "i de kontroller som tillgodoräknas för de fem procenten av de stödberättigande kostnaderna skall ingå kontroller på plats av enskilda utgiftsredogörelser". Slutligen står det i avsnitt A att "verifieringen av utgiftsredogörelserna [endast ger] säkerhet om de utgiftsredogörelser som faktiskt kontrollerats".

⁽²⁾ Enligt artikel 3.1 b skall medlemsstaterna på grundval av riskanalyser selektivt verifiera de utgiftsredogörelser som lämnats på de olika berörda nivåerna.

⁽³⁾ Exempelvis kontrollerades ansökningarna om slutbetalning 1998 för två kurser som samfinansierats av ESF, men alla de 28 kurser som samfinansierats av ESF räknades som kontrollerade, utifrån den slutsatsen att samma system gällde för dem trots att stödberättigande och verklig förekomst avseende de övriga 26 kurserna inte hade granskats. Trots att myndigheterna på ett korrekt sätt tillämpade slutsatserna av resultatet avseende de två kurserna på de övriga 26, är det, när en granskning inte påvisar några systembrister eller väsentliga fel, inte motiverat att extrapolera denna avsaknad av fel till ansökningar som inte har undersökts.

revisorer inte uppfyller samma kriterier. Enligt internationellt erkänd god revisionssed skall emellertid den som lämnar ett utlåtande vid avslutande beakta resultatet av EU:s granskningar.

Minskning av femprocentmålet

75. Kommissionen har inte på lämpligt sätt förklarat den bestämmelse som medger en minskning av femprocentmålet, och det förekom förvirring i medlemsstaterna angående dess tillämpning. Vidare ger inte revisionshandboken för strukturfonderna någon vägledning i frågan, utöver att minskningen beräknas på grundval av slutdatumet för betalningar (31 december 2001).

76. En tolkning som GD Sysselsättning och socialpolitik fört fram är att stickprovet på 5 % endast bör tas bland utgifter under perioden 1998–2001 (det vill säga sedan förordningen infördes), och att inga utgifter från perioden 1994–1997 skulle behöva kontrolleras. En annan tolkning (som rekommenderas av GD Ekonomistyrning ⁽⁴⁾) är att en mindre procentandel av utgifterna skall kontrolleras för varje år 1994–2001 ⁽⁵⁾.

77. Eftersom resultaten av dessa kontroller kommer att vara en viktig del av slutsatserna i utlåtandet vid avslutande anser revisionsrätten att de, liksom de slutliga utgiftsredogörelserna, bör omfatta hela programplaneringsperioden. I enlighet med vad GD Ekonomistyrning rekommenderar vore det lämpligare med en beräkning i proportion till utgifternas storlek än en beräkning som är kopplad till hur lång tid som förflutit.

78. I februari 2001 visade kommissionens (GD Regionalpolitik) första övervakningsbesök som var särskilt avsett för denna förordning att de irländska myndigheterna inte täckte de utgifter som uppkommit före denna förordnings införande. Revisionsrätten fann själv en liknande tolkning i Italien och Sverige under sin redovisningsrevision för år 2000. Med en tidigare utvärdering av genomförandet av förordningen skulle kommissionen ha blivit uppmärksam på de olika tolkningarna. Det är mycket viktigt att kommissionen snarast ger medlemsstaterna vägledning i denna fråga.

79. Förordning (EG) nr 2406/98 gäller endast utarbetandet av utlåtandet vid avslutande. Kravet att 5 % (eller den reducerade procentsatsen) av de totala stödberättigande utgifterna skall kontrolleras kvarstår för alla former av stöd, vilket inbegriper exempelvis mål 2 under 1994–1996. Granskningen visade att ingen medlemsstat hade utfört femprocentkontrollerna för programplaneringsperioden 1994–1996. Kommissionen bör antingen vidta åtgärder för att säkerställa att medlemsstaterna tillämpar förordningen fullt ut eller föreslå en ändring av förordningen.

⁽⁴⁾ Skrivelser till Danmark och Finland.

⁽⁵⁾ För ett operativt program för perioden 1994–1999 kan exempelvis betalningar göras under en åttaårsperiod. När förordningen trädde i kraft återstod ungefär fyra åttondelar av perioden (november 1997) och den andel som skulle kontrolleras skulle alltså vara fyra åttondelar av 5 %. Följaktligen skulle 2,5 % av utgifterna för varje år (1994–2001) kontrolleras.

Revisionsutlåtandet vid avslutande

80. Endast få stödformer hade avslutats när revisionsrätten genomförde sin granskning. Granskningen avslöjade inga fall där den som lämnar utlåtandet vid avslutande inte uppfyllde kravet på oberoende (med undantag för fallen i punkt 62). I en senare granskning av ERUF i Grekland fann emellertid revisionsrätten att den som lämnar utlåtandet inte gick igenom det arbete som utförts av dem som ansvarade för kontrollerna, vilket kommer att göra det svårare att lämna ett meningsfullt utlåtande.

81. Granskningen belyste medlemsstaternas oro över att de skulle kunna straffas med minskad samfinansiering från EU om de utför noggranna kontroller och systemgranskningar och rapporterar en stor förekomst av oegentligheter⁽¹⁾. Ett sådant agerande kan avskräcka medlemsstaterna från att lämna kritiska utlåtanden. Kommissionen har antytt för revisionsrätten att endast oegentligheter som man vet finns kvar i den slutliga utgiftsredogörelsen skulle komma att uteslutas från EU:s samfinansiering. Dessutom skulle kommissionen endast extrapolera oegentligheter och genomföra finansiella korrigeringar i de fall där förordningen inte tillämpats korrekt. Revisionsrätten anser att det är oklart vilken rättslig grund kommissionen skulle kunna stödja sig på för att göra detta.

82. Man kan inte bortse från en hög frekvens av fel i den granskade populationen, även om de upptäckta felen korrigeras. Urvalet bör visserligen göras med beaktande av eventuella riskfaktorer, men det bör även vara representativt. Om urvalet avslöjar en hög frekvens av oegentligheter, skulle det tyda på en betydande förekomst av oegentligheter även i den del av populationen som inte granskats. Om de oegentligheter som påträffas under kontrollerna är systematiska skall medlemsstaterna enligt artikel 7 i förordningen korrigeras de enskilda fall som inte påvisats vid dessa kontroller. Det är mycket viktigt att kommissionen nu tar upp frågan om hur den kommer att använda utlåtandet vid avslutande samt informerar medlemsstaterna framför allt beträffande de oegentligheter som påvisats och som inte är systematiska.

83. Kommissionen har inte utfärdat några riktlinjer om vad som utgör en hög eller låg frekvens av oegentligheter. Detta medför en risk för att vad som anses vara en "hög" frekvens i en medlemsstat, kanske anses "godtagbart låg" i en annan. Kommissionen bör ta reda på vilka kriterier medlemsstaterna tillämpar i detta sammanhang samt utfärda riktlinjer. Den bör även anta en gemensam policy som de operativa generaldirektoraten skall följa när de erhåller ett utlåtande vid avslutande, för att säkerställa att olika medlemsstater och strukturfonder behandlas lika.

84. Termen "frekvens" är inte tillräcklig i sig för en bedömning av vilken effekt oegentligheter har på en utgiftsredogörelse. Det kan förekomma många oegentligheter (och då skall orsaken undersökas), men effekten på utgiftsredogörelsen kan vara mycket liten.

Frekvensen av oegentligheter är inget mått på oegentligheternas ekonomiska verkan, och utan ett sådant är det svårt att göra en riktig bedömning av en utgiftsredogörelses tillförlitlighet. Därför krävs en kvantifiering av oegentligheterna som speglar den verkliga omfattningen av deras effekt på de underliggande utgifterna.

Verifieringskedjor

85. En verifieringskedja består av de enskilda utgiftsregistren och verifierande underlag på olika administrations- och mottagarnivåer. Kommissionen anlätte en konsultfirma för en undersökning av kontroll- och administrationssystem för strukturfondsutgifterna i vissa utvalda medlemsstater. Detta resulterade i en uppsättning flödesscheman och systembeskrivningar för de utvalda medlemsstaterna per fond. Liknande information samlades in av de resterande medlemsstaterna utifrån en modell som konsulterna utformat. Hela undersökningen skulle uppdateras regelbundet.

86. Innehållet i en tillräcklig verifieringskedja beskrivs i artikel 2.2 och bilaga I i förordningen. De verifieringskedjor som är resultatet av kommissionens undersökning visade ansvarsfördelningen, men de medgav varken en bedömning av om de befintliga administrations- och kontrollsystemen är lämpliga eller en identifiering av riskområden. De säkerställde inte heller att verifieringskedjan följde modellen i bilaga till förordningen.

87. Den stora mångfalden av projekt och administrativa system i medlemsstaterna för att förvalta och kontrollera strukturfonderna (framför allt ERUF) innebär att det är ovanligt att varje verifieringskedja kan tillämpas på alla former av stöd för den fonden i en medlemsstat. Den nytta man fick ut av kontraktet är tveksam⁽²⁾ eftersom revisionsrätten inte fann några bevis för att dessa verifieringskedjor användes, eller uppdaterades av vare sig kommissionens tjänstemän – som föredrar att förlita sig till sin egen kunskap om systemen – eller av medlemsstaterna.

MÅLEN MED FÖRORDNING (EG) nr 1681/94

88. Huvudsyftet med denna förordning är att göra det möjligt för kommissionen att hålla sig bättre informerad om relevanta rättsliga och administrativa bestämmelser i medlemsstaterna, karaktären och nivån på oegentligheter inom strukturfonderna, deras ekonomiska betydelse och om vilka korrigerande och förebyggande åtgärder de nationella myndigheterna vidtagit på detta område, i enlighet med artikel 23 i rådets förordning (EEG) nr 2082/93. I detta syfte planerar kommissionen att organisera ett informationssystem för oegentligheter och återvinning av belopp som felaktigt har utbetalats.

⁽¹⁾ I artikel 8 i förordningen används ordet "oegentlighet". I detta sammanhang anser revisionsrätten att "oegentligheter" bör innefatta begreppet felaktigheter.

⁽²⁾ Kontraktkostnad 300 000 euro.

89. Förordningen klargör varken hur termen oegentlighet skall tolkas av medlemsstaterna (detta skedde inte förrän förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 infördes)⁽¹⁾ eller vilka mål kommissionen har när den kräver att ett sådant system skall inrättas. Framför allt sägs ingenting i förordningen om hur denna information skulle kunna användas, exempelvis vid riskanalys och övervakning av återvinning av belopp som felaktigt har utbetalats.

OLAF:s OCH ÖVRIGA KOMMISSIONSENHETERS ROLL I GENOMFÖRANDET AV FÖRORDNING (EG) nr 1681/94

Förvaltningssystemen

90. I december 1993 inrättades UCLAF som en del av kommissionens generalsekretariat. Ett av dess ansvarsområden var att säkerställa tillämpningen av förordning (EG) nr 1681/94, däri inbegripet mottagande och förvaltning av meddelanden från medlemsstaterna om oegentligheter. Kommissionens vanliga ekonomiska förvaltningsansvar för genomförandet av åtgärder inom strukturfonderna enligt artikel 23 i rådet förordning (EEG) nr 2082/93 låg kvar på de berörda generaldirektoraten inom kommissionen.

91. UCLAF:s (senare OLAF:s) system för förvaltning och registrering av medlemsstaternas rapporter om oegentligheter inom strukturfonderna har sedan 1997 hindrats av tekniska svårigheter och personalbrist. Från och med slutet av 1997⁽²⁾ upphörde man med att registrera alla meddelanden i UCLAF:s databas över oegentligheter, när databasen (som fanns i Luxemburg) stängdes och dess innehåll överfördes till huvudsystemet IRENE⁽³⁾ i Bryssel. På grund av att det saknades programvara, behandlades inga uppgifter och inte heller registrerades nya uppgifter i detta system. När databasen stängdes betydde det även att generaldirektoratens tillträde upphörde. Medan UCLAF fortsatte att ta emot kvartalsrapporter om oegentligheter från medlemsstaterna fanns det alltså ingen regelbunden eller systematisk överföring av meddelanden om oegentligheter från UCLAF till kommissionens övriga enheter efter 1997⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Enligt artikel 1.2 i rådets förordning (EG, EURATOM, EURATOM) nr 2988/95 (EGT L 312, 23.12.1995) avses med oegentligheter "varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppstår direkt för gemenskapernas räkning".

⁽²⁾ I OLAF:s verksamhetsrapport för perioden 1 juni 1999–31 maj 2000 av den 23 maj 2000 står det beträffande medlemsstaternas meddelanden att all information som lämnats i enlighet med förordning (EG) nr 1681/94 förts in i byråns databas IRENE (punkt 1.1.1).

⁽³⁾ IRENE (Irregularities, Enquiries, Exploitation – oegentligheter, utredningar användning) har varit i funktion sedan den 1 december 1992.

⁽⁴⁾ Av de 14 fallen som medlemsstaterna meddelat OLAF under perioden 1997–1999 avseende FFU, hade GD Fiske endast underrättats om 4 av dessa innan det begärde uppdaterad information från OLAF i maj 1999.

92. Endast GD Regionalpolitik och GD Fiske hade ett system för förvaltning, registrering och uppföljning av meddelanden om oegentligheter, även om även dessa visade sig ha brister. Alla frågor om den ekonomiska förvaltningen av strukturfonderna förvarades i enskilda ekonomiska akter, vilket försvårade en full kontroll över och användning av informationen. Som ett resultat av revisionsrättens granskning uttryckte kommissionens enheter att de uppmanade till förbättringar på detta område.

93. Med hänsyn till att OLAF inrättades den 1 juni 1999⁽⁵⁾ utformas ett nytt informationssystem i form av en databas som skall beakta den nya organisationens många informationsbehov, och som enligt planerna skall vara i funktion 2001. Revisionsrätten har informerats om att det föreslagna systemet kommer att möjliggöra elektronisk kommunikation och rådfrågning om oegentligheter från medlemsstaterna och kommissionens generaldirektorat.

94. I enlighet med kommissionens vitbok om reformen⁽⁶⁾ från mars 2000, och i samband med den nu aktuella förstärkningen och omorganiseringen av kommissionens internrevisionsfunktion, planerar kommissionen att skapa bättre samordning och samarbete mellan OLAF och kommissionens generaldirektorat, optimera det centrala systemet för tidig varning avseende mottagare av EU-stöd (vilket innebär att kommissionens redovisningssystem kan identifiera högriskmottagare före betalning) och effektivisera förvaltningen av återvinningen av belopp som felaktigt har utbetalats. I detta syfte bör OLAF och övriga enheter vid kommissionen överväga om en inledande kontroll av rapporter om oegentligheter bör utföras av de generaldirektorat som ansvarar för strukturfonderna. Detta skulle underlätta en direkt uppföljning i rätt tid av oegentligheter tillsammans med medlemsstaternas myndigheter och säkerställa att korrigeringar av framtida betalningar görs korrekt av kommissionen.

Kommissionens riktlinjer

95. En definition av oegentligheter finns i artikel 1.2 i rådets förordning (EG, EURATOM, EURATOM) nr 2988/95, förordningen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen. Där står det att man med oegentligheter avser

"varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget ... genom en otillbörlig utgift...".

96. Eftersom förordning (EG) nr 1681/94 inte innehåller någon definition av oegentligheter, använder OLAF ovannämnda definition i sina riktlinjer till medlemsstaterna om avslöjande och rapportering av oegentligheter. I allmänna ordalag är skillnaden

⁽⁵⁾ Den 28 april 1999 antog kommissionen beslut 1999/352/EG, EKGS, Euratom om inrättande av en europeisk byrå för bedrägeribekämpning (OLAF) (EGT L 136, 31.5.1999).

⁽⁶⁾ Vitboken om reformen, KOM(2000) 200 slutlig av den 1 mars 2000 och KOM(2000) 200 slutlig/2 av den 5 april 2000.

mellan bedrägeri och oegentlighet att bedrägeri är en avsiktlig handling och ett lagbrott medan en oegentlighet är varje överträdelse av gemenskapslagstiftningen som är följden av en handling eller en underlåtenhet.

97. OLAF:s uppgift har varit att skaffa fram information om och vägledning för hur bestämmelserna i förordning (EG) nr 1681/94 skall tolkas och tillämpas. Detta har man gjort genom seminarier som anordnats i medlemsstaterna, bilaterala möten med nationella myndigheter och möten i den rådgivande kommittén för samordning av bedrägeribekämpningen (Cocolaf⁽¹⁾). Dessa initiativ har visserligen i några fall lett till förbättringar vad gäller antalet rapporterade fall och kvaliteten på information om dem, men granskningen visade att OLAF⁽²⁾ inte hade detaljerad information om i hur hög grad varje medlemsstat uppfyller villkoren i förordningen, framför allt vad gäller tillämpningen av definitionen av oegentlighet, så att den kan utvärdera kvaliteten och kvantiteten vad gäller den information som rapporteras.

98. Avsaknaden av tydliga riktlinjer från kommissionens enheter och de nationella samordnande myndigheterna⁽³⁾ har bidragit till att många olika tolkningar används i medlemsstater och regioner och även vid de förvaltande myndigheterna för varje strukturfond. Exempelvis medförde motstridiga riktlinjer som Italien erhöll från kommissionens enheter ursprungligen att de oegentligheter som rapporterades begränsades till fall som ledde till påföljder, men senare inkluderades även fall som inte hade några negativa effekter för gemenskapens budget⁽⁴⁾. I Italien (Lazio) visade granskningen att de berörda regionala myndigheterna inte hade erhållit några instruktioner eller riktlinjer sedan 1995.

99. Denna svårighet med definitionen och tolkningen av de oegentligheter som medlemsstaterna skall rapportera togs upp av kommissionen i dess årliga rapport 1999 om bedrägeribekämpning. I rapporten som innehåller resultatet av en forskningsstudie⁽⁵⁾ baserad på medlemsstaternas rapporter om oegentligheter under perioden 1993–1997 drar man slutsatsen att medlemsstaternas rapporter skiljer sig från varandra vilket medför att medlemsstaternas nuvarande tillvägagångssätt inte är i linje med målen att säkerställa likvärdigt skydd för de ekonomiska intressena i hela EU.

⁽¹⁾ "Rådgivande kommittén för samordning av bedrägeribekämpningen" (COCOLAF) inrättades 1994 och består av företrädare för medlemsstaterna och dess möten leds av OLAF.

⁽²⁾ OLAF slog emellertid fast i sin verksamhetsrapport av den 23 maj 2000 (1 juni 1999–31 maj 2000) att medlemsstaternas förfaranden för rapportering är harmoniserade, och att en enhetlig form för meddelandena införs för att underlätta databehandling, när det gäller meddelanden enligt förordning (EG) nr 1681/94 (punkt 1.1.1).

⁽³⁾ Italien: Avdelningen för gemenskapspolitik inom premiärministerns kansli definierade inte oegentlighet på ett sätt som lätt kunde meddelas, varför varje förvaltning tolkade begreppet olika.

⁽⁴⁾ Skrivelse från GD Sysselsättning i april 1995, reviderad genom skrivelse 1319 av den 16 januari 2000 till den italienske arbetsmarknadsministern.

⁽⁵⁾ Studie vid det gemensamma forskningscentret 1993–1997.

100. Vissa rapporterade myndigheter tolkade (kanske på grund av att UCLAF/OLAF i första hand är en bedrägeribekämpningsbyrå) felaktigt sin rapporteringsskyldighet som begränsad till bedrägeri och misstänkta bedrägerifall, trots att denna snäva tolkning av oegentligheter förkastades den 4 oktober 1995 vid Cocolafs möte såsom oförenlig med förordning (EG) nr 1681/94.

101. I fall där icke bedrägliga oegentligheter erkändes som rapporteringsbara enligt förordningen, förekom även förvirring angående huruvida en betalning eller ansökan krävdes innan en oegentlighet kunde erkännas. I Förenade kungariket ledde detta till att tre olika tolkningar tillämpades för tre strukturfonder, i Tyskland (Brandenburg) tillämpade samma verkställande organ som ansvarade för förvaltningen av två strukturfonder utan synbar anledning olika tolkningar för dessa båda, och i Spanien rapporterades endast fall för vilka kravförfarande hade inletts.

102. Kriteriet att alla oegentligheter som varit föremål för administrativa eller rättsliga undersökningar skall anmälas har också tolkats olika av de nationella myndigheterna. I många fall ansåg myndigheterna att utfärdande av betalningskrav eller rättsliga förfaranden, snarare än upptäckt och analys, var en förutsättning för att de skulle anmäla en oegentlighet. I Frankrike och Italien resulterade detta i att ett betydande antal misstänkta fall av bedrägeri som var föremål för undersökning inte anmäldes till OLAF eller övriga enheter vid kommissionen.

103. Enligt artikel 3.3 i förordningen, och om så föreskrivs i den nationella lagstiftningen, kan det krävas tillstånd från en behörig domstol för meddelanden om oegentligheter. En korrekt tillämpning av denna bestämmelse har i vissa fall lett till förseningar på upp till två år⁽⁶⁾, när myndigheterna avvaktat resultatet av administrativa och rättsliga förfaranden. De förfaranden man valde i Spanien och Förenade kungariket medgav däremot ofta en tidig rapportering av oegentligheter.

104. Förordningen tolkades i både Tyskland (Bayern) och Italien som att den inte gällde fall av oegentligheter som begåtts av de organ som förvaltade medlen. Denna tolkning är särskilt viktig om det förvaltande organet på grund av sin oberoende rättsliga ställning inte är föremål för revision av de myndigheter som godkänner finansieringen vilket innebär en större risk för den EU-finansierade verksamheten.

105. I många fall⁽⁷⁾ korrigerade de förvaltande myndigheterna upptäckta oegentligheter genom att minska det bidrag som betalades ut, utan att anmäla oegentligheten. Detta tillvägagångssätt bidrog, tillsammans med tolkningen av ovannämnda frågor, vad gäller vissa förvaltande organ, till ett relativt lågt antal rapporterade oegentligheter i Belgien, Frankrike och Nederländerna, och

⁽⁶⁾ Frankrike, Belgien, Nederländerna och Italien.

⁽⁷⁾ Nederländerna, Tyskland, Förenade kungariket, Italien.

en total avsaknad av oegentligheter i vissa fall ⁽¹⁾ för några strukturfonder. Utifrån en fullständig tillämpning av definitionen av oegentligheter bedömde ett av de besökta förvaltande organen ⁽²⁾ i en första analys att tusentals fall nu skulle behöva rapporteras årligen. *Bilaga 1* visar antal och värde för de fall av oegentligheter som rapporterats under perioden 1994–2000 per strukturfond och per medlemsstat.

106. Det faktum att medlemsstaternas myndigheter tillämpar olika definitioner på en oegentlighet och att man inte lyckats hålla informationen uppdaterad leder till att det rapporteras ofullständiga, otillförlitliga, missledande och föråldrade uppgifter som är av föga värde för den ekonomiska förvaltningen. Även om gemensamma informationsseminarier har anordnats av nationella myndigheter och OLAF, behövs ytterligare insatser från kommissionens och medlemsstaternas sida för att man skall komma förbi de nationella rättsliga och administrativa hindren, och uppnå ett mer sammanhängande tillvägagångssätt för rapporteringen. En sammanfattning av medlemsstaternas system för efterlevnad av förordningen finns i *bilaga 2* vad gäller de besökta medlemsstaterna.

OLAF:s och övriga kommissionsenheters övervakning av förordning (EG) nr 1681/94

107. Huvudansvaret för att ta itu med upptäckta oegentligheter och för att göra finansiella korrigeringar ligger visserligen hos medlemsstaterna, men ansvaret för övervakning av systemet och meddelanden om oegentligheter på gemenskapsnivå delas mellan OLAF, GD Ekonomistyrning och kommissionens operativa generaldirektorat. Kommissionens övervakning av denna förordning visade sig vara bristfällig på ett antal områden. För det första fann revisionsrätten inga bevis för att kommissionen har gjort någon analys och bedömning av den olikartade information som medlemsstaterna lämnat om sina förvaltnings- och kontrollsystem och metoder att upptäcka och rapportera oegentligheter. OLAF är den högsta myndigheten beträffande genomförandet av förordning (EG) nr 1681/94 och erhåller meddelanden enligt artiklarna 3 och 5 från medlemsstaterna. GD Ekonomistyrning (i sin roll som revisor för medlemsstaternas ekonomiska system) erhåller rapporter om medlemsstaternas administrativa och rättsliga bestämmelser i enlighet med artikel 2 i förordningen och artikel 23.1 i förordning (EG) nr 4253/88. I strid med förordningens syfte innehåller inte denna information specifika detaljuppgifter om medlemsstaternas informationssystem för upptäckt och rapportering av oegentligheter, och varken OLAF eller kommissionens generaldirektorat hade specifika detaljuppgifter eller någon

analys av medlemsstaternas förfarande eller system för rapportering av oegentligheter.

108. För det andra hade ingen av kommissionens enheter genomfört besök på platsen i medlemsstaterna för att särskilt granska deras system på detta område. Behovet av detta illustreras av resultatet av revisionsrättens granskning som avslöjade många brister i systemet för upptäckt, registrering och anmälan av oegentligheter, både på central nivå och vid rapporterande myndigheter. OLAF och övriga enheter vid kommissionen var inte medvetna om dessa problem.

109. De enskilda myndigheter som ansvarade för förvaltningen av strukturfonderna på nationell och regional nivå hade exempelvis inga instruktioner eller skriftliga förfaranden för hur de skulle kontrollera tolkningen av eller kvaliteten på den erhållna informationen om oegentligheter. Trots bristen på övervakning på gemenskapsnivå och nationell nivå ⁽³⁾ av hur varje rapporterande organ tolkade termen "oegentlighet" var det ingen medlemsstats myndigheter som godkände karaktären på den information som erhöles utan den vidarebefordrades bara utan kontroll till kommissionen.

110. I de flesta fall hade de nationella samordnande myndigheterna dessutom inga register med en sammanfattning av alla rapporterade fall och den aktuella situationen för dessa, och utförde inga fullständighetskontroller eller rimlighetstest genom att analysera vilka av de rapporterande organen eller regionerna som lämnade en viss mängd oegentligheter. När det gäller det franska inrikesministeriet fördes inga register över erhållna meddelanden om oegentligheter, och i Förenade kungariket kunde ett ministerium inte tillhandahålla en lista över alla fall under perioden 1994–1999 på grund av att det raderade avslutade fall från sin databas. Revisionsrätten anser att sådan information bör bevaras för att användas vid riskanalys i samband med förordning (EG) nr 2064/97 och vid andra granskningar.

111. Medlemsstaterna skall enligt artikel 5 i förordningen varje kvartal lämna in aktuell information om rättsliga och administrativa åtgärder som vidtagits angående tidigare anmälda oegentligheter, men denna skyldighet fullgörs i allmänhet inte, vilket framför allt beror på de långa utredningsperioderna. Sådana förseningar förhindrar effektiviteten och insynen i uppföljningsförfarandena. På samma sätt nonchaleras ofta kravet på att man varje kvartal skall bekräfta att inga oegentligheter upptäckts.

112. Granskningen avslöjade att de register som de förvaltande myndigheterna förde över oegentligheter var av dålig kvalitet; det förekom många fel och bristande noggrannhet i registren hos myndigheter på alla nivåer. Exempelvis förkastade OLAF alla franska fall av oegentligheter som rapporterats under perioden 1997–1998, på grund av ofullständig information. I många fall ⁽⁴⁾ innebar avsaknaden av viktiga detaljuppgifter i de formulär om

⁽¹⁾ Förenade kungariket: FFU, Frankrike: ERUF, FFU, EUGFJ.

⁽²⁾ Tyskland: ministeriet för arbetsmarknadsfrågor, sociala frågor, hälsofrågor och kvinnofrågor (Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen – MASGF). På grund av den hittills mycket strikta tolkningen av begreppet oegentligheter i alla delstater, kan man förmoda att en generell tillämpning av förbundsfinansministeriets kriterier nu kommer att innebära att förbundsministeriet för arbetsmarknadsfrågor måste deklarerat flera tusen fall varje kvartal, vilket kommer att leda till en situation som är mycket olik den tidigare situationen, då endast 42 oegentligheter rapporterades under de fem och ett halvt åren fram till den 31 december 1999.

⁽³⁾ Förenade kungariket: handels- och industriministeriet (Department of Trade and Industry – DTI); Frankrike: CICC; Italien.

⁽⁴⁾ Frankrike: inrikesministeriet; Förenade kungariket: handels- och industriministeriet (DTI), ministeriet för miljö, transport och regionerna (Department of the Environment, Transport and the Regions – DETR); Spanien; Italien: industriministeriet.

oegentligheter som lämnats in till OLAF – såsom projektnamn, de belopp oegentligheterna rörde och ett enda referensnummer – samt användningen av icke standardiserade formulär att det var svårt att göra någon meningsfull analys av informationen.

113. Överlämnandet av uppgifter som i vissa fall var meningslösa, och det faktum att de accepterades utan uppföljning, visar att det behövs en tydligare och fungerande definition av vad som skall meddelas. Vidare bör riktiga register (på elektroniska medium) finnas så att man snabbt kan kontrollera vilka meddelanden som har mottagits eller är utestående, och kontrollera det allmänna innehållet i rapporterna och uppföljningen samt korrespondens i samtliga fall. Dessa register bör kontrolleras regelbundet mot register hos andra myndigheter i rapporteringssystemet, för att fel i sammanställningen av rapporter skall kunna undvikas.

114. Slutligen gav systemen i de flesta medlemsstaterna ingen garanti för att alla upptäckta oegentligheter faktiskt till slut meddelades OLAF på ett korrekt sätt ⁽¹⁾. I många fall motsvarade inte den centrala förvaltande myndighetens register över pågående och avslutade fall av oegentligheter registret hos de organ som förvaltar strukturfonderna, och det konstaterades att det förekom totala brott i rapporteringskedjan samt felaktiga och försenade rapporter. I Italien ⁽²⁾ användes ett antal parallella kommunikationskanaler för rapporteringen av oegentligheter, vilket resulterade i att oegentligheter inte anmäldes till OLAF och att de förmedlande myndigheterna förbigicks och inte gavs möjlighet att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda medlen.

OLAF:s och övriga kommissionsenheters uppföljning av oegentligheter

115. Enligt förordningarna om strukturfonderna får medlemsstaternas myndigheter, om de rapporterar en upptäckt oegentlighet före slutdatum för finansiella åtaganden inom ramen för det operativa programmet, använda anslagen till andra projektutgifter i stället för de icke stödberättigande beloppen. Om så inte sker, och om OLAF och kommissionens enheter senare får kännedom om oegentligheten, kan ett förfarande enligt artikel 24 i rådets förordning (EEG) nr 2082/93 inledas för att reducera, suspendera

⁽¹⁾ I en region anmäldes exempelvis inte sex fall av oegentligheter som registrerats av den regionala förvaltande myndigheten till vare sig de nationella myndigheterna eller OLAF.

⁽²⁾ Trots att det i Italien fanns instruktioner om att varje förvaltande organ skulle anmäla upptäckta oegentligheter till avdelningen för gemenskapspolitik, anmälde vissa oegentligheterna direkt till finansministeriet, medan andra sände dem direkt till de ministerier de lyder under och till kommissionens generaldirektorat.

eller upphäva gemenskapsstödet. Under 1999 utfärdades exempelvis ungefär 75 betalningskrav i enlighet med artikel 24, på totalt 82 miljoner euro ⁽³⁾.

116. Mycket få av OLAF:s utredningar är resultatet av meddelanden från medlemsstaterna. Detta beror framför allt på att kommissionens enheter förväntar sig att medlemsstaterna skall följa upp oegentligheter som de själva har upptäckt, och automatiskt korrigera, återkräva och/eller omdisponera de aktuella beloppen. Följaktligen prioriterar OLAF sina egna utredningar och högriskområden, medan de förvaltande generaldirektoraten prioriterar att registrera och följa upp fall av oegentligheter som upptäckts vid kommissionens egna och revisionsrättens granskningsbesök och OLAF:s utredningar.

117. Ofullständigheten i medlemsstaternas meddelanden ⁽⁴⁾ och det faktum att de haft liten betydelse i riskhänseende har också ofta lett till att de prioriterats lågt. OLAF uttryckte därför i sin verksamhetsrapport för 1999–2000 ⁽⁵⁾ att man inte kunde vara nöjd med den information som kom från traditionella källor utan även måste göra en analys för att fastställa om de upptäckta oegentligheterna utgjorde större delen av de oegentligheter som faktiskt begåtts eller endast en liten del.

118. Enligt uppgifter från OLAF ⁽⁶⁾, om perioden 30 juni 1994–31 december 2000 inlämnade medlemsstaterna totalt 3 244 meddelanden om oriktigheter i enlighet med rådets förordning (EG) nr 1681/94 för de fyra strukturfonderna (ERUF, ESF, EUGFJ och FFU), vilka uppgick till totalt 433,9 miljoner euro. I slutet av 2000 uppgick det totala belopp som ännu inte hade återbetalats vad gäller dessa fall till 317,3 miljoner euro. Det belopp som verkligen hade återbetalats avseende nämnda rapporter var 116,6 miljoner euro, eller lite drygt en fjärdedel av de belopp som förklarats vara behäftade med oegentligheter.

119. Tabellen visar det antal fall och värdet av oegentligheter som medlemsstaterna anmält under 2000. Under 2000 ökade antalet rapporterade fall med mer än 74 % jämfört med året före. Den största andelen fall gällde socialfonden (både räknat i antal, 55 %,

⁽³⁾ Strukturfonderna	Betalningskravets nr	Belopp
ERUF	22	63 303 281
EUGFJ	33	12 224 957
ESF	12	1 557 709
FFU	8	5 172 100
Summa	75	82 258 047

Källa: Kommissionen.

⁽⁴⁾ Medlemsstaternas meddelanden lämnades också in i mycket olika format, eftersom förordningarna inte innehåller några föreskrifter på detta område. Denna situation skapade ytterligare svårigheter vid inmatning och analys av informationen.

⁽⁵⁾ OLAF:s verksamhetsrapport av den 23 maj 2000 (1 juni 1999–31 maj 2000), punkt 5.1.2.

⁽⁶⁾ Observera att denna information avviker från den i "Skydd av gemenskapens finansiella intressen Kampen mot bedrägerier – Årsrapport 1999" (KOM(2000) 718 slutlig av den 8 november 2000, på grund av att informationen har uppdaterats.

och belopp, 51 %). Den betydande ökningen av antalet rapporterade fall speglar medlemsstaternas ökade ansträngningar att rap-

portera oegentligheter, men siffrorna döljer fortfarande enorma variationer mellan olika medlemsstater och mellan olika regioner.

Tabell

Bedrägerier och andra oegentligheter som meddelats av medlemsstaterna i enlighet med förordning (EG) nr 1681/94 (år 2000)

(1 000 euro)

Medlemsstat	ERUF		EUGFJ – Utveckling		FFU		ESF		Totalsumma	
	Antal	Belopp	Antal	Belopp	Antal	Belopp	Antal	Belopp	Antal	Belopp
Belgien	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Danmark	8	123	4	173	0	0	0	0	12	296
Tyskland	40	12 034	83	3 070	0	0	20	2 173	143	17 277
Grekland	2	2 359	3	165	0	0	9	130	14	2 654
Spanien	11	985	27	799	4	207	141	9 282	183	11 273
Frankrike	69	2 387	9	113	1	445	207	7 018	286	9 963
Irland	75	8 170	8	82	0	0	5	505	88	8 757
Italien	21	8 895	51	4 902	16	2 824	29	6 305	117	22 926
Luxemburg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nederländerna	0	0	0	0	0	0	223	23 736	223	23 736
Österrike	0	0	44	1 363	0	0	0	0	44	1 363
Portugal	10	786	23	576	2	296	15	1 835	50	3 493
Finland	2	271	5	32	0	0	6	56	13	359
Sverige	3	87	2	25	1	0	13	1 152	19	1 264
Förenade kungariket	51	4 461	0	0	0	0	28	6 196	79	10 657
Totalt	292	40 558	259	11 300	24	3 772	696	58 388	1 271	114 018

120. Eftersom huvudsyftet med anmälan av oegentligheter är att informationen skall kunna beaktas av kommissionen när den godkänner betalningar för enskilda strukturfondsprogram, är det av största betydelse att informationen är korrekt och inkommer i tid. Avsaknaden av ett överenskommet och dokumenterat system för uppföljning av de oegentligheter som medlemsstaterna rapporterat både inom de generaldirektorat som ansvarar för strukturfonderna och mellan OLAF och generaldirektoraten förhindrar en korrekt och effektiv användning av denna information.

121. I februari 1997 skickade OLAF exempelvis till de generaldirektorat som ansvarar för strukturfonderna en lista över alla oegentligheter som man tagit emot fram till dess. I många fall kunde generaldirektoraten inte följa upp fallen, på grund av att den information medlemsstaterna lämnat var otillräcklig ⁽¹⁾. Vidare gjordes inom GD Sysselsättning ingen analys eller uppföljning av dokumentet trots att man hade tre akter med kopior av meddelanden från 1998. På liknande sätt hade GD Regionalpolitik hänskjutit 17 fall till berörda geografiska enheter för uppföljningsåtgärder vilka efter två år fortfarande var utan åtgärd.

122. I många fall visade sig flödet av information och förfrågningar mellan OLAF och övriga enheter inom kommissionen vara mycket tillkrånglat. GD Regionalpolitik sände förfrågningar via OLAF till medlemsstaterna för att få svar, trots att en direkt kommunikation med medlemsstaterna skulle ha gett omedelbara resultat. I stället skapades stora mängder ibland meningslös korrespondens, vilket ledde till ineffektivitet.

123. Sanningshalten och korrektheten för alla betydande utgiftsposter som ligger till grund för en bidragsbegäran bör kontrolleras separat eller i förhållande till bakomliggande originaldokument. En övergripande analys av ansökningar om alltför stora bidrag (det vill säga begärda bidrag i jämförelse med slutligen godkända belopp) bör övervägas av de förvaltande myndigheterna, för att icke stödberättigande utgifter och oegentligheter som överstiger 4 000 euro skall kunna identifieras och resultatet av analysen inkluderas i riskprofiler.

124. Vissa medlemsstater rapporterade ett stort antal oegentligheter varje kvartal, men många av dessa fall förblev ouppklarade under långa perioder. I ett fall ⁽²⁾ tog det exempelvis först 16 månader innan inledande åtgärder vidtogs, och sedan förflöt

⁽¹⁾ GD Regionalpolitik: I 35 fall (33 % av 107 fall) var slutläget så att generaldirektoratet inte kunde identifiera mottagare/åtgärd/operativt program, osv.

⁽²⁾ Tyskland: Brandenburg: ILB (Investition Landesbank).

ytterligare fem år under vilka många uppmaningar till mottagaren om återbetalning av stödet nonchalerades. Trots att fallet identifierades som utestående i kvartalsrapporter till det samordnande organet vidtog varken detta organ, OLAF eller övriga enheter vid kommissionen några uppföljningsåtgärder.

125. De rapporterade oegentligheternas karaktär, tendens och frekvens analyserades inte systematiskt av vare sig OLAF eller övriga enheter vid kommissionen i riskanalyssyfte (till exempel fastställande av högriskområden för särskild uppmärksamhet vid revision), eller som källa till information för att kunna förbättra eller målinriktade ekonomiska kontroller. Vidare medgav inte OLAF:s databas IRENE, på grund av sin konfiguration och utformning, framställning av analytiska rapporter om oegentligheter över olika geografiska områden eller sektorer, och den användes i allmänhet inte heller som ett verktyg för riskanalys. Under perioden september 1997 till slutet av 2000 var det ur funktion. Den icke-systematiska uppföljningen och avsaknaden av analys av oegentligheter för olika operativa program och medlemsstater minskar effektiviteten i den ekonomiska förvaltningen och innebär att man på allvar måste ifrågasätta nyttan av detta rapporteringssystem.

126. I allmänhet användes inte informationen fullt ut i medlemsstaterna, då ingen statistisk analys utfördes för att olika sektors historia vad gäller oegentligheter skulle kunna jämföras. Inte heller har man kunnat se att revisionsrättens och kommissionens granskningsresultat inkluderats i det undersökta systemet för rapportering av oegentligheter. Om rapporteringen om oegentligheter skall vara värd besväret krävs omedelbar uppföljning för att EU:s medel skall skyddas i enskilda fall, och en analys måste göras av granskningsresultat från alla relevanta källor så att man kan dra allmänna slutsatser angående kontrollsystem och risker.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

127. Införandet av förordning (EG) nr 2064/97 är ett positivt steg i förbättringen av medlemsstaternas finansiella kontroll, eftersom de kontroller som utförs och de utlåtanden vid avslutande som lämnas borde bidra till att minska nivån på fel i de utgifter som samfinansieras av gemenskapen. Kommissionen bör ge högre prioritet åt vägledning och åt utvärdering av förordningens genomförande och därmed förbättra kontrollen av lagligheten och korrektheten i de utgifter som medlemsstaterna deklarerat som stödberättigande, antingen medan åtgärderna pågår eller vid avslutningen (punkterna 22–36). Revisionsrättens granskningar har vid upprepade tillfällen visat att det förekommer en betydande mängd fel i de slutliga utgiftsredogörelserna efter det att slutsaldot utbetalats och stödformen avslutats (punkt 1).

128. Revisionsrättens granskning har visat att stora revisionsinsatser görs i medlemsstaterna men att kvaliteten varierar, även inom regioner (punkterna 42–84). Det är mycket viktigt att kommissionen ser till att kontrollnivåerna är tillfredsställande i hela EU.

129. Vid granskningen konstaterades förseningar i genomförandet av förordningen (punkt 33) och vanligt förekommande felaktig tillämpning från nationella och regionala förvaltningsorgan vad gäller grundläggande detaljer i genomförandet (till exempel punkt 78), vilka delvis berodde på otillräcklig vägledning från kommissionen (punkterna 22–36). Granskningen visade att ingen av de besökta medlemsstaterna efterlevde förordningarna fullt ut. I allmänhet har de medlemsstater som besöktes under denna granskning meddelat revisionsrätten att de kommer att se över förfarandena och genomföra förbättringar. Mot bakgrund av den varierande karaktären på medlemsstaternas strukturfundsorganisationer bör alla medlemsstater se över genomförandet av förordningen, och kommissionen måste snarast genomföra en omfattande utvärdering av de system som används, och ge vägledning där så behövs.

130. Granskningen av genomförandet av förordning (EG) nr 1681/94 har visat att upptäckta oegentligheter inte anmäls och att framsteg inte rapporteras, vilket ger upphov till skillnader i den mängd och de typer av fall som medlemsstaterna rapporterar (punkterna 98–106 och 111–114). Det faktum att OLAF inte lyckats hålla en tillfredsställande databas under någon längre period (punkterna 91 och 125) och att de generaldirektorat inom kommissionen som ansvarar för strukturfonderna inte gjorde någon systematisk uppföljning (punkterna 92 och 121) har minskat nytan med förordningen. Med hänsyn till att OLAF vad gäller denna förordning hittills har haft rollen som förmedlare i kommunikationssystemet, bör OLAF och övriga enheter vid kommissionen se över nuvarande förfaranden så att meddelanden kan undersökas omedelbart och följas upp av de förvaltande strukturfondsgeneraldirektoraten (punkt 94).

131. Revisionsrätten konstaterar att rapporterade oegentligheter ökat under 2000. Kommissionen bör ändå utföra en rad omfattande kontroller på platsen i medlemsstaterna. Detta skulle leda till att brister identifieras i de nationella systemen för upptäckt, rapportering och uppföljning av oriktiga utgifter. Kommissionen bör ge medlemsstaterna tydliga skriftliga instruktioner angående karaktären på de obligatoriska kontroll- och kommunikationssystemen samt angående tidpunkt och format för rapporterna om oegentligheter. Kommissionen bör även utfärda rekommendationer om och uppmaningar till korrigerande åtgärder i enlighet med den nya rådsförordningen om strukturfonderna (EG) nr 1260/99⁽¹⁾ (punkterna 107–108).

⁽¹⁾ Rådets förordning (EG) nr 1260/1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna (EGT L 161, 26.6.1999).

132. Båda förordningarna bör ge OLAF, övriga enheter vid kommissionen och medlemsstaterna instrument för att identifiera och korrigera brister i förvaltning och kontroll. Kommissionen bör dessutom formulera förslag som kombinerar olika aspekter i de

två förordningarna för att det utifrån en tydlig och konsekvent grund skall skapas effektiva och sammanhängande kontroll- och rapporteringssystem i hela EU.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 19 juli 2001.

För revisionsrätten

Jan O. KARLSSON

Ordförande

BILAGA 1

MEDDELANDEN I ENLIGHET MED ARTIKEL 3 I FÖRORDNING (EG) nr 1681/94

(Perioden 30 juni 1994–31 december 2000)

Antal fall

Anslag	EUGFJ Utveckling	ESF	ERUF	FFU	Summa
Medlemsstater					
Österrike	44	1	0	0	45
Belgien	5	14	7	0	26
Danmark	10	14	14	1	39
Tyskland	258	62	93	3	416
Grekland	19	198	8	1	226
Spanien	91	416	88	9	604
Finland	7	12	3	1	23
Frankrike	10	407	80	1	498
Irland	16	8	128	3	155
Italien	100	128	40	21	289
Luxemburg	0	0	0	0	0
Nederländerna	0	258	3	0	261
Portugal	211	103	65	7	386
Sverige	17	42	5	2	66
Förenade kungariket	7	69	134	0	210
Summa	795	1 732	668	49	3 244

0: Inga fall av oriktigheter att rapportera.

Källa: OLAF.

Belopp deklarerat av medlemsstaterna

(euro)

Anslag	EUGFJ Utveckling	ESF	ERUF	FFU	Summa
Medlemsstater					
Österrike	1 363 000	0	0	0	1 363 000
Belgien	273 725	233 969	745 503	0	1 253 197
Danmark	225 213	363 251	418 823	104 719	1 112 006
Tyskland	13 113 144	23 760 810	29 275 297	137 548	66 286 799
Grekland	4 742 229	9 340 305	2 906 187	15 258	17 003 979
Spanien	4 543 382	18 928 581	30 280 447	921 081	54 673 491
Finland	51 424	157 530	301 819	37 541	548 314
Frankrike	122 681	10 978 239	4 718 833	445 000	16 264 753
Irland	202 160	590 549	14 012 838	179 244	14 984 791
Italien	19 211 671	49 149 226	29 639 564	3 360 807	101 361 268
Luxemburg	0	0	0	0	0
Nederländerna	0	25 691 540	49 371	0	25 740 911
Portugal	10 111 667	15 141 298	23 743 101	1 733 509	50 729 575
Sverige	68 959	2 256 557	202 936	4 954	2 533 406
Förenade kungariket	791 778	37 034 596	42 329 768	0	80 156 142
Summa	54 821 033	193 626 451	178 624 487	6 939 661	434 011 632

0: Inga fall av oriktigheter att rapportera.

Källa: Kommissionen.

BILAGA 2

SAMMANFATTNING AV EFTERLEVNADEN AV FÖRORDNING (EG) nr 1681/94 I DE MEDLEMSSTATER DÄR REVISIONSBESÖK GENOMFÖRTS

Medlemsstat	Definition av oegentligheter följer/följer inte förordningarna	Rapporterings- och kontrollsystem	Granskning av central samordning, verifieringskedja
Tyskland	<p><i>Exempel på att man inte följer förordningarna:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Endast allvarliga oegentligheter rapporterades — Slutsats att tusentals fall av oegentligheter skulle behöva rapporteras om de definierades korrekt — Rapporteringsplikt begränsad till bedrägeri och misstänkta fall av bedrägeri — Samma verkställande organ ansvarigt för två strukturfonder, tillämpade två olika definitioner av oegentlighet 	<ul style="list-style-type: none"> — De nationella samordnande myndigheterna hade inga register med en sammanfattning av alla rapporterade fall och den aktuella situationen för dessa, och utförde inga fullständigkontroller eller rimlighetstest genom att analysera vilka av de rapporterade organen eller regionerna som lämnade en viss mängd oegentligheter. Den federala EUGFJ-myndigheten kollektionerade och registrerade rapporter om oegentligheter från alla delstater 	<ul style="list-style-type: none"> — Ingen samordning mellan de tre federala ministerier som ansvarar för genomförandet av strukturfonderna och det federala samordnande ministeriet — Många av de anmälda fallen av oegentligheter förblev ouppklarade under långa perioder. I ett fall tog det exempelvis först 16 månader innan inledande åtgärder vidtogs, och sedan förflöt ytterligare fem år under vilka många uppmaningar till mottagaren om återbetalning av stödet nonchalerades. Trots att fallet identifierades som utestående i kvartalsrapporter till det samordnande organet vidtog varken detta organ, kommissionen eller OLAF några uppföljningsåtgärder
Spanien	<p><i>Exempel på att man inte följer förordningarna:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Oegentligheter rapporterades endast i fall för vilka kravförfarande hade inletts 	<ul style="list-style-type: none"> — Avsaknad av viktiga detaljuppgifter i de formulär för oegentligheter som inlämnats till OLAF, såsom mottagarens namn 	<ul style="list-style-type: none"> — Bristande samordning mellan centrala och regionala rapporterade myndigheter
Frankrike	<p><i>Exempel på att man inte följer förordningarna:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Myndigheterna avvaktar slutligt resultat av administrativa och rättsliga förfaranden — Oegentligheter korrigeras utan meddelande (totalt avsaknad av rapporterade oegentligheter för ERUF, FFU, EUGFJ) 	<ul style="list-style-type: none"> — Inrikesministeriet hade inga register över de meddelanden om oegentligheter som tagits emot. — Dålig kvalitet på de förvaltande myndigheternas register (fall under perioden 1997–1998 förkastades av OLAF) 	<ul style="list-style-type: none"> — Avsaknad av övervakning på nationell nivå av tolkningen av oegentlighet
Italien	<p><i>Exempel på att man inte följer förordningarna:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Olika tolkningar vid varje förvaltning — Betalningskrav eller rättsliga förfaranden är en förutsättning för att en oegentlighet skall rapporteras — Myndigheterna avvaktar resultat av administrativa och rättsliga förfaranden — Oegentligheter korrigeras utan meddelande — Förordningen tillämpas inte på oegentligheter som begåtts av de organ som förvaltar medlen 	<ul style="list-style-type: none"> — En nationell samordnande myndighet hade inga register med en sammanfattning av alla rapporterade fall och den aktuella situationen för dessa, och utförde inga fullständigkontroller eller rimlighetstest genom att analysera vilka av de rapporterade organen eller regionerna som lämnade vilken mängd oegentligheter — Avsaknaden av viktiga detaljuppgifter i de formulär om oegentligheter som lämnats in till OLAF – såsom projektnamn, de belopp oegentligheterna rörde och ett enda referensnummer – samt användningen av icke standardiserade formulär innebar att det var svårt att göra någon meningsfull analys av informationen 	<ul style="list-style-type: none"> — Avsaknad av övervakning på nationell nivå av hur varje rapporterade organ tolkar termen "oegentlighet" — Ett antal parallella kommunikationskanaler användes för rapporteringen av oegentligheter, vilket resulterade i att oegentligheter inte anmäldes till OLAF och att de förmedlande myndigheterna förbigicks och inte gavs möjlighet att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda medlen
Portugal	<p><i>Exempel på att man inte följer förordningarna:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — De portugisiska myndigheterna meddelar inte systematiskt uppdateringar av ursprungliga meddelanden enligt artikel 3. Framför allt vidarebefordras inte alltid detaljuppgifter till kommissionen om återbetalningar 	<ul style="list-style-type: none"> — Ingen väsentlig brist på efterlevnad konstaterades vid den preliminära granskningen 	<ul style="list-style-type: none"> — Ingen väsentlig brist på efterlevnad konstaterades vid den preliminära granskningen
Förenade kungariket	<p><i>Exempel på att man inte följer förordningarna:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Olika definitioner för de tre strukturfonderna (ERUF, EUGFJ och FFU) — Oegentligheter begränsade till utbetalda bidrag — Oegentligheter korrigeras utan meddelande 	<ul style="list-style-type: none"> — Den myndighet som ansvarade för ERUF i England kunde inte tillhandahålla en fullständig förteckning över alla fall av oegentligheter under perioden 1994–1999 på grund av att den raderade fallen från sin databas så snart de avslutats — Avsaknaden av viktiga detaljuppgifter i de formulär om oegentligheter som lämnats in till OLAF – såsom projektnamn, de belopp oegentligheterna rörde och ett enda referensnummer – samt användningen av icke standardiserade formulär innebar att det var svårt att göra någon meningsfull analys av informationen 	<ul style="list-style-type: none"> — Avsaknad av övervakning på nationell nivå (Förenade kungariket) av hur varje rapporterade organ tolkar termen "oegentlighet" — Det samordnande organet utförde inga fullständigkontroller eller analyser av vilka ministerier eller regioner som lämnar in oegentligheter — Ingen kontroll eller övervakning av hur myndigheternas olika regionala kontor tolkar förordningen

KOMMISSIONENS SVAR

SAMMANFATTNING

Båda förordningarna ingår i en process som syftar till att förbättra medlemsstaternas finansiella kontroll av strukturfondernas utgifter. Denna process har inneburit dels många förändringar av medlemsstaternas administrativa rutiner, dels ett behov av resurser för att uppfylla kraven. Många av dessa förändringar har skett gradvis under de senaste tre åren och vissa särskilda frågor klargörs i takt med att programmen trappas ned och avslutas.

De erfarenheter som gjorts kommer att bidra till att öka kontrollsystemens effektivitet under programperioden 2000–2006.

III. Då förordning (EG) nr 2064/97 antogs i slutet av 1997 avslutades ett utdraget förfarande som omfattade detaljerade diskussioner med medlemsstaterna i strukturfondskommittéerna som måste konsulteras avseende kommissionens förslag. Följderna av de principiella åtaganden som gjorts hade således varit föremål för granskningar och klargöranden redan innan förordningen antogs.

Sedan förordning nr 2064/97 trädde i kraft har kommissionen gjort stora ansträngningar för att lämna detaljerade vägledningar till medlemsstaterna om genomförande av förordningens bestämmelser, särskilt genom revisionshandboken för strukturfonderna, som först lades fram i juni 1998 och genom den systematiska behandlingen av frågor som rör förordningen inom ramen för bilaterala samordningsmöten med medlemsstaterna, vid årsmötena för EU:s styrekonomer samt vid andra tillfällen.

När det gäller bedömning av hur förordningen tillämpats sedan 1999 har strukturfondsenheterna genomfört ett antal revisionsbesök, där det kontrolleras att vissa aspekter av förordningens bestämmelser följs. Som en förberedelse för avslutandet av programmen från perioden 1994–1999 inleddes i början av 2001 en fullständig undersökning av samtliga medlemsstaters genomförande av förordningen. Om problem upptäckts vid undersökningen underrättas de nationella myndigheterna, så att de kan åtgärda detta.

Den fortsatta åtgärden för att öka såväl informationsmängd som kvaliteten på den information som erhålls i enlighet med förordning (EG) nr 1681/94, har varit lyckad, vilket framgår av det ökade antalet meddelanden som erhållits från medlemsstaterna. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) samarbetar nära med kommissionens övriga avdelningar och med medlemsstaterna, i syfte att åtgärda återkommande brister. OLAF använder sedan i december 2000 programvara som utvecklats för meddelanden i enlighet med förordning (EG) nr 1681/94. Den nya programvaran har testats av vissa medlemsstater och är klar att införas i samtliga medlemsstater.

I kommissionens vitbok om reform av kommissionen anges en uppsättning åtgärder för "Skydd av gemenskapens ekonomiska intressen" som syftar till att förbättra systemen för kartläggning och samarbete. Dessutom måste samarbetet mellan kommissionens avdelningar samt mellan kommissionen och medlemsstaterna klargöras på ett bättre sätt, särskilt när det gäller strukturfonderna, så att det vidtas mer verkningsfulla åtgärder för att förebygga och upptäcka oegentligheter, bedrägerier och korruption. Denna målsättning för strukturfonderna omvandlas sedan till Åtgärd 97 "Förbättrad övervakning av strukturfonderna" i vitbokens åtgärdsplan. Ett meddelande från kommissionen i detta ämne håller på att slutföras.

När det gäller samarbete mellan OLAF och de generaldirektorat som ansvarar för strukturfonderna anges det tydligt i den "Åtgärdsplan för 2001–2003" som kommissionen nyligen antog för "Skydd av gemenskapens ekonomiska intressen – bedrägeribekämpning" att det finns behov av att klarlägga de olika avdelningarnas ansvar beträffande uppföljning av rapporterade oegentligheter och bedrägerier samt återvinning av felaktigt utbetalda belopp. I åtgärdsplanen föreskrivs att det skall upprättas protokoll mellan OLAF och de generaldirektorat som ansvarar för strukturfonderna när det gäller uppföljning av de oegentligheter som medlemsstaterna har anmält i enlighet med förordning (EG) nr 1681/94. Enligt planerna kommer dessa protokoll att godkännas före utgången av år 2001.

Samordningen mellan OLAF, medlemsstaterna och de generaldirektorat som ansvarar för strukturfonderna har även säkerställts vid de årliga möten för kontrollsamordning som tidigare hölls med GD Ekonomistyrning som ansvarig och som från och med juli 2000 hålls med GD Regionalpolitik som ansvarig. Dessa möten omfattar alltid en diskussion om fall av oegentligheter som rapporterats av enskilda medlemsstater.

Det sker för närvarande en systemkontroll av tillämpningen av kontrollbestämmelserna i förordning (EG) nr 2064/97 i samtliga medlemsstater, vilket även omfattar en bedömning av efterlevnaden av artikel 7 i den förordningen beträffande behandling av oegentligheter.

Enligt artikel 2.5 b i kommissionens beslut 1999/352/EG, EKSG, EURATOM skall OLAF ansvara för insamling och förvaring av medlemsstaternas rapporter om oegentligheter. Det är viktigt att de databaser som innehåller information om oegentligheter innebär möjligheter till en helhetssyn. De decentraliserade databaserna vid de myndigheter som sköter utbetalningar uppfyller inte dessa krav. Sedan mars 2001 är det åter möjligt för de operativa avdelningarna att on-line ta del av medlemsstaternas meddelanden i det elektroniska registret över meddelanden (Electronic Communications Registry, ECR).

Förfarandena för medlemsstaternas rapportering har samordnats på kommissionsnivå för samtliga sektorer. Det införs en enhetlig presentation för att underlätta datoriserad behandling. All information som lämnas i enlighet med förordning (EG) nr 1681/94 förs in i databasen vid Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF). Denna byrå kommer att kunna dra stor nytta av att den nya programvaran sprids i medlemsstaterna. I den nya förordningen (EG) nr 448/2001 knyts tillämpningen av finansiella korrigeringar till de rapporter som gjorts tillgängliga inom ramen för förordning (EG) nr 1681/94. Det är därför inte nödvändigt att kombinera de båda förordningarna.

INLEDNING

1. Avslutningen av ett program på grundval av de nationella myndigheternas slutliga utgiftsdeklaration utgör ett formellt förfarande. Om det konstateras att utgiftsdeklarationen inte är korrekt kommer det ej stödberättigande beloppet att uteslutas. Lagstiftningen för programperioden 2000–2006, särskilt rådets förordning nr 1260/1999 och kommissionens förordningar (EG) nr 438/2001 och (EG) nr 448/2001, innebär en avsevärd förstärkning av de ekonomiska kontrollåtgärderna.

REGELVERK

Förordning (EG) nr 2064/97

9. I artikel 23 i rådets förordning (EEG) nr 4253/88 föreskrivs kontroller av samfinansierade insatser. Kommissionen har genomfört revision avseende medlemsstaterna under de fleråriga genomförandeperioderna. Kommissionen har inte koncentrerat sin revi-

sionsverksamhet till själva programavslutandet. Revisionskapaciteten avseende strukturfonderna har ökat efter det att kommissionens kontrollenheter i juli 2000 fördes över från Generaldirektoratet för Ekonomistyrning till de generaldirektorat som ansvarar för strukturfonderna, och efter den därpå följande fördelningen av tjänster för vissa enheter.

14. I sin senaste rapport, från juni 2000, om genomförandet av förordning (EG) nr 2064/97 angav kommissionen riktlinjer rörande den minimiinformation som bör ingå i rapporterna.

MÅLEN MED FÖRORDNING (EG) nr 2064/97

21. Kommissionen är i färd med att se över sin revisionshandbok med hänsyn till behoven av ytterligare vägledning, och man kommer att diskutera den närmare metodiken med medlemsstaterna.

KOMMISSIONENS ROLL I GENOMFÖRANDET AV FÖRORDNING (EG) nr 2064/97

23. Kommissionen ansåg att det var alltför tidigt att genomföra en revision av förordningens tillämpning före slutet av 1999. Den inleddes i själva verket i början av 2001. Under 1998, 1999 och 2000 diskuterades emellertid förordningens genomförande vid styrekonomernas årliga möten, på grundval av kommissionens och medlemsstaternas presentationer och rapporterna i enlighet med artikel 9. Tillämpningen av förordningen behandlades också inom gruppen bestående av personliga representanter för finansministrarna.

24. GD Regionalpolitik tog över den samordnande rollen i juli 2000 efter kommissionens beslut att föra över de två enheter som ansvarar för kontroll av regionala utgifter respektive samordning av strukturfondskontrollerna från GD Ekonomistyrning till GD Regionalpolitik.

Kommissionens revisionshandbok

25–26. Revisionshandboken för strukturfonderna presenterades för medlemsstaternas organ för finansiell kontroll vid ett seminarium i London den 2–3 juni 1998. Den presenterades igen vid ett seminarium i Budapest den 15–16 oktober 1998 för en församling bestående av styrekonomer från medlemsstater och kandidatländer. De berörda organen från medlemsstaterna bör således ha haft full kännedom om den vägledning som ges i revisionshandboken, även om den formellt inte distribuerades på samtliga gemenskapsspråk förrän i oktober 1999. Minst en medlemsstat tog själv initiativ till översättningen. Även med utgångspunkt från den formella distributionen på samtliga gemenskapsspråk i oktober 1999 skulle medlemsstaterna ha kunnat anpassa sina rutiner, exempelvis när det gäller metoder för riskanalys, då det återstod över två år till avslutandet för merparten av programmen.

27. Enligt förordningen skall den proportionella minskningen göras på olika sätt och det specificeras inte om den skall göras i proportion till utgifterna eller i proportion till tiden. Kommissionen kan således inte införa en enhetlig grund för hur minskningen skall göras. Kommissionen har, bilateralt till medlemsstaterna, utfärdat riktlinjer avseende önskat tillvägagångssätt, där frågan om proportionell minskning av kravet på kontroller av 5 % behandlades.

28. De rapporter som behandlas i artikel 9 och informationen från de bilaterala samordningsmötena utgör en användbar grund för övervakning av hur förordningen tillämpas, och kommissionen har vidtagit åtgärder för att komplettera sin bedömning genom systemrevisioner under 2001 i samtliga medlemsstater när det gäller genomförande av förordningens kontrollbestämmelser.

Kommissionens utvärdering av förordningens efterlevnad

30. Medlemsstaterna har huvudansvaret för kontrollen av att utgifterna är korrekta. Genom sina revisioner av ett urval program under programperioden söker kommissionen säkerställa att de nationella kontrollsystemen är ändamålsenliga. Bestämmelserna i artikel 8 i förordningen innebär en förstärkning av kraven på medlemsstaterna i detta avseende, genom kravet på ett revisionsutlåtande vid avslutande.

Enheten för revision och kontroll vid GD Sysselsättning lider för närvarande av betydande personalbrist, men man arbetar för att tillsätta de vakanta tjänsterna, så att det kan säkerställas att arbetsprogrammet för 2001 kan fullföljas.

31. I revisionsrapporten från GD Fiske anges tydligt att såväl det finansiella kontrollsystemet som de kontroller som utförs av de österrikiska myndigheterna överensstämmer med kraven i förordning (EG) nr 2064/97.

Alla de kraven (systemens innehåll, uppnående av andelen 5 %, lämplig mix av kontroller och beaktande av riskfaktorer, kontrollernas kvalitet och innehåll, uppföljning av resultaten) kontrollerades naturligtvis genom intervjuer med ansvariga tjänstemän och granskning av verifierande dokumentation (särskilt revisionsberättelserna).

Eftersom bestämmelserna följdes ansågs det inte nödvändigt att i detalj beskriva resultaten eller de olika skedena i revisionen.

Revisionsrättens rekommendation om detaljerad rapportering avseende kvaliteten på kontrollerna i enlighet med artikel 3 kommer dock att följas i framtiden.

32. I samtliga medlemsstater sker för närvarande en systemrevision avseende tillämpningen av kontrollföreskrifterna i förordning (EG) nr 2064/97. Kommissionen anser att det på grundval av det arbete som gjorts under 2001 kommer att bli möjligt att dra korrekta slutsatser om hur förordningen efterlevs. Eftersom medlemsstaternas kontroller kan genomföras fram till programmets avslutande, bör det fortfarande vara möjligt att åtgärda situationen. Om kommissionens avdelningar vid revisionsarbetet upptäcker brister i kontrollernas genomförande informerar man de ansvariga nationella myndigheterna om detta så att problemen kan åtgärdas.

33. Det är ett problem om en medlemsstat inte följer de tydliga föreskrifterna i förordningen. Medlemsstaterna måste säkerställa att förordningens kontrollbestämmelser följs före avslutandet, och om nödvändigt måste de ansöka om extra tid för detta ändamål.

Om förseningen upptäcks vid kommissionens pågående revision om tillämpningen av förordningen, uppmärksammas de nationella myndigheterna på konsekvenserna för avslutandet.

34. Utöver ställningstagandena vid protokollmöten och i svaren på skriftliga frågor, har kommissionen reagerat på tolkningsfrågor som uppstått vid dess revisionsverksamhet.

Det främsta problemet avseende kontroller som upptäckts vid kommissionens revisionsarbete tycks vara att de genomförda kontrollerna har varit otillräckliga, snarare än att kontrollerna inte överensstämmer med förordningen.

Samordning inom kommissionen

35–36. Kommissionen beslutade i juli 2000 att GD Regionalpolitik skall samordna svaren på alla frågor om tolkning av förordning (EG) nr 2064/97 och samråda med rättstjänsten när så krävs, innan svar lämnas till de nationella myndigheterna.

36. Genom sin skrivelse till de italienska myndigheterna avsåg GD Fiske att betona dels medlemsstatens subsidiära ansvar och dels det attesterande organets oberoende.

När det gäller den person eller det organ som skall underteckna den deklaration som avses i artikel 8 i förordning (EG) nr 2064/97 har de italienska myndigheterna underrättats om bristerna i den information som lämnats av GD Fiske.

NORMER SOM SKALL TILLÄMPAS

37–41. Kommissionen instämmer i att de normer som revisionsrätten anger på grundval av revisionshandboken för strukturfonderna utgör den bästa praxis som man skulle vilja att de nationella kontrollorganen tillämpar. Det är emellertid nödvändigt att skilja mellan de rättsligt bindande kraven i förordningen och den vägledning som ges i revisionshandboken.

Det skulle exempelvis vara svårt att dra ned på kontrollerna endast på grund av att det inte har upprättats några checklistor.

Kommissionen instämmer i att det är viktigt att säkerställa kontrollantens oberoende, men det är nödvändigt att i det sammanhanget beakta varje medlemsstats administrativa strukturer, de resurser som finns tillgängliga med hänsyn till programmets omfattning och de risker som föreligger.

MEDLEMSSTATERNAS GENOMFÖRANDE

42–87. Kommissionen erhöll alla medlemsstaternas svar på revisionsrättens sektorsskrivelser först i mitten av juni 2001. Av de medlemsstater som omfattas av revisionsrättens granskning har kommissionens avdelningar hittills besökt Frankrike, Tyskland, Spanien och Portugal inom ramen för sin revision avseende förordningen under 2001. Kommissionen kommer att beakta revisionsrättens resultat och följa upp de brister som upptäckts då man genomför sin egen revision.

Nuvarande ordning

49. Överenskommelsen rörde förhållandet mellan federala och regionala myndigheter och innebar att det godkändes att de kontroller som krävs enligt förordningen kunde utföras inom de befintliga administrativa strukturerna. På grund av de brister kommissionen upptäckte i förvaltnings- och kontrollsystemen infördes det en bestämmelse i överenskommelsen om att kommissionen, de federala myndigheterna och delstaterna tillsammans kommer att avtala att lösa eventuella problem som rör förordningens genomförande. I överenskommelsen föregrep man således inte resultaten från granskningarna av den faktiska tillämpningen av förordningens kontrollbestämmelser för att säkerställa att de fastställda kraven följs.

Samordning inom medlemsstaterna

58. Revisionsrätten kritiserar det faktum att det, särskilt i medlemsstater med federal struktur, inte finns någon central samordning eller central kvalitetskontroll av förordningens genomförande. Kommissionen delar revisionsrättens oro över att det inte finns någon garanti för en enhetlig behandling eller enhetlighet vid tillämpningen av samma miniminormer för kontroll vid varje regional myndighet. Kommissionen kommer att fortsätta sina ansträngningar för att övertyga de berörda medlemsstaterna om behovet av att bygga upp en central samordningsfunktion, och exempelvis föreskriva att regionerna skall vara representerade vid bilaterala samordningsmöten.

59. Det kommer i allmänhet att göras ett enda revisionsutlåtande per program eller ett revisionsutlåtande vid avslutandet för varje fond i ett program som berör flera fonder. I vissa fall (t.ex. Interreg-program) kan det dock krävas fler än ett sådant revisionsutlåtande.

Ansvar för att utföra kontrollerna

61. Frågan om vilka organisationer som skulle utföra kontrollerna för programperioden 1994–1999 har varit föremål för upprepade diskussioner med medlemsstaterna alltsedan förordningen antogs. Den kommer att beaktas som en riskfaktor då programmen avslutas.

62. Kommissionen ansåg att de två privata organen för genomförandet var lämpliga för genomförandet av kontroller i enlighet med artikel 3 och revisionsutlåtande vid avslutandet i enlighet med artikel 8. Då dessa organ också var slutliga stödmottagare för vissa åtgärder ifrågasätter revisionsrätten deras oberoende. Eftersom de respektive interna revisionsenheterna inom företagsstruktur är fullständigt fristående från ledningen (vad gäller både funktion och organisation), inklusive de avdelningar som ansvarar för utgiftsattestering, så anser kommissionen att den övergripande frågan om åtskillnad mellan funktioner har lösts på ett tillfredsställande sätt.

De båda organen ansvarar för de operativa programmens löpande verksamhet, medan det övergripande ansvaret ligger hos de två offentliga organen (ministerier) och kommissionen har i sin skriftliga vägledning till medlemsstaterna i fråga klargjort att de offentliga myndigheterna bör ge ett tydligt mandat till de privata organen, att revisionsmetodiken bör vara anpassad till strukturfonderna samt att de privata organens slutsatser bör bekräftas av dessa offentliga myndigheter.

Minskning av femprocentsmålet

75–77. Enligt förordningen kan den proportionella minskningen ske på olika sätt och det anges inte om den skall göras i proportion till utgifterna eller i proportion till tiden. Kommissionen kan därför inte fastställa en enhetlig grund för minskningen. Enligt förordningen får dock inte utgifter före 1998 undantas från all kontroll. Detta är nu kommissionens ståndpunkt och den gäller för revision av det pågående genomförandet av förordningens bestämmelser.

79. Det stämmer att förordning (EG) nr 2406/98 endast avser artikel 8 i förordning (EG) nr 2064/97, men bestämmelserna i artikel 3 måste tillämpas i förhållande till mål 2-programmen för 1994–96 med beaktande dels av möjligheten att minska den andel av utgifterna som skall kontrolleras och dels av proportionalitetsprincipen. Då förordningen trädde i kraft återstod det endast 12 månader till avslutandet av dessa program, medan det i många medlemsstater krävdes en betydligt längre period för införandet av nya strukturer för utförandet av kontroller i enlighet med föreskrifterna i artikel 3. Kommissionen kommer därför att undersöka om det krävs ytterligare åtgärder.

Revisionsutlåtandet vid avslutande

81. Det organ som utsetts enligt artikel 8 i förordningen skall i revisionsutlåtandet ange eventuella oegentligheter som inte har åtgärdats på ett tillfredsställande sätt och hur stora belopp av gemenskapsstödet som berörs. Kommissionen kommer därmed att ha en grund för att utesluta sådana belopp från samfinansiering. Om oegentligheten är systematisk bör medlemsstaterna ha utvidgat kontrollerna till att omfatta all verksamhet som sannolikt

har påverkats i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 7 i förordning (EG) nr 2064/97. Kommissionen anser dock att artikel 24 i förordning (EEG) nr 4253/88 utgör en rättslig grund för extrapolerade eller enhetligt fastställda finansiella korrigeringar i enlighet med vad som anges i de interna riktlinjerna för finansiella korrigeringar av den 15 oktober 1997.

82. Det organ som utfärdar revisionsutlåtandet vid avslutande måste lämna sitt yttrande, baserat på samtliga kontroller som utförts och de korrigerande åtgärder som vidtagits enligt artikel 7, beträffande giltigheten hos ansökan om slutbetalning och den underliggande verksamhetens överensstämmelse med lagar och regler. I artikel 8.2 i förordningen och i den vägledande förslaget för revisionsutlåtandet vid avslutande anges uttryckligen att om det föreligger en hög frekvens konstaterade felaktigheter, så skall det organ som avses i artikel 8 ange att man inte kan lämna ett säkert yttrande även om sådana felaktigheter har åtgärdats på ett tillfredsställande sätt.

I så fall kommer kommissionens avdelning att med de nationella myndigheterna diskutera de åtgärder som skall vidtas. Enligt artikel 8.2 andra stycket får kommissionen begära att det utförs ytterligare kontroller och kommissionen har ansvaret för finansiella korrigeringar.

83. Det organ som utfärdar revisionsutlåtandet vid avslutande måste fastställa och ange vilket tillvägagångssätt man använder med hänvisning till allmänt vedertagna revisionsnormer. Kommissionens avdelningar skall säkerställa att det finns ett enhetligt tillvägagångssätt genom att man samordnar sin ståndpunkt vid de olika fall som kan uppstå.

84. I förordningen används begreppet "frekvens". Enligt kommissionens uppfattning är det frekvensen felaktigheter som är den viktigaste indikatorn när det gäller systemets pålitlighet. Det organ som avses i artikel 8 måste beakta alla oegentligheter och övertyga sig om att handläggningen har varit korrekt.

Verifieringskedjor

85–87. Syftet med den undersökning som nämns, och som omfattade samtliga medlemsstater och fonder, var att underlätta granskningen av att kravet på verifieringskedjor är uppfyllt. Själva undersökningen var inte avsedd att utgöra en sådan granskning.

Undersökningens resultat finns tillgängligt för kommissionens revisorer och för nationella myndigheter. Möjligheten att uppdatera undersökningen i samband med tillämpningen av artikel 38.1 i förordning (EG) nr 1260/1999 granskas för närvarande.

MÅLEN MED FÖRORDNING (EG) nr 1681/94

89. Eftersom det inte finns någon exakt definition av termen "oegentlighet" i förordning (EG) nr 1681/94, var detta föremål för ett uttalande som fördes in i protokollet när det antogs. Kommissionen anser att det är ytterst viktigt att säkerställa att en enda definition av termen "oegentlighet" används av samtliga parter och man har därför funnit att den bör fastställas endast en gång, nämligen i förordning (EG) nr 2988/95.

Med det nya systemet för on-line-kommunikation kommer det att bli avsevärt enklare att utföra en detaljerad riskanalys och vidta lämpliga åtgärder för ekonomisk förvaltning.

OLAF:s OCH ÖVRIGA KOMMISSIONSENHETERS ROLL I GENOMFÖRANDET AV FÖRORDNING (EG) nr 1681/94**Förvaltningssystemen**

90. I december 1993 omorganiserade och centraliserade kommissionen sin avdelning för bedrägeribekämpning och man inrättade en särskild enhet inom UCLAF för strukturfonderna, direkta utgifter och bekämpning av korruption.

91. På grund av avvecklandet av stordatorn vid Centre de Calcul i Luxemburg var det nödvändigt att flytta databasen IRENE, med information om samtliga oegentligheter som rapporterats av medlemsstaterna, till Bryssel. Med hänsyn till det ökande antal ärenden som rapporterats av medlemsstaterna, samtidigt med införandet av den nya databasen, ändrades det sätt på vilket informationen från medlemsstaterna fördes in i databasen. På grund av tekniska och personalmässiga problem fanns emellertid den programvara som möjliggör medlemsstaternas on-line-kommunikation i elektronisk form inte tillgänglig omedelbart (den kommer att installeras i medlemsstaterna under andra hälften av 2001). Det är korrekt att den mest relevanta informationen i medlemsstaternas meddelanden under en övergångsperiod (1998–2000) infördes i en separat databas som endast fanns tillgänglig inom UCLAF/OLAF, och kommissionen beklagar detta. Under denna övergångsperiod har emellertid kommissionens avdelningar kunnat begära information från databasen. Den möjligheten har legat till grund för diskussionerna om anmälda oegentligheter vid de årliga kontrollsamordningsmötena med medlemsstaterna. Sedan början av 2001 lagras alla meddelanden från medlemsstaterna i Electronic Communications Registry (ECR) som ersatte IRENE. Där ingår de fall som rapporterats för åren 1998–2000 (data från den separata databasen har flyttats till ECR). Det har sedan mars 2001 varit möjligt för andra kommissionsavdelningar med ansvar för förvaltning eller kontroll av fonderna att få tillgång till ECR.

92. I kommissionens nyligen antagna "Åtgärdsplan för 2001–2003" för "Skydd av gemenskapens ekonomiska intressen – Bedrägeribekämpning" ⁽¹⁾ behandlas behovet av klagorande av de olika avdelningarnas ansvar när det gäller uppföljning av anmälda oegentligheter och fall av bedrägeri samt återvinning av felaktigt utbetalda belopp. Enligt åtgärdsplanen skall det upprättas protokoll mellan OLAF och de generaldirektorat som ansvarar för strukturfonderna när det gäller uppföljning av oegentligheter som anmälts av medlemsstaterna i enlighet med förordning (EG) nr 1681/94. Dessa protokoll skall enligt planerna vara avslutade före slutet av 2001.

Kommissionens avdelningar önskar granska och i detalj övervaka samtliga fall av oegentligheter som kommer till deras kännedom. De brister i informationssystemen som har blivit tydliga under de senaste åren när det gäller övervakning av meddelanden om oegentligheter i medlemsstaterna bör hädanefter åtgärdas efter införandet nyligen av den nya databas där samtliga medlemsstaternas meddelanden kommer att registreras och till vilken samtliga kommissionens avdelningar kommer att ha tillgång.

93. Sedan december 2000 har OLAF använt den nya programvara som utvecklades för meddelanden enligt förordning (EG) nr 1681/94. Alla oegentligheter som rapporterats av medlemsstaterna för år 2000 har förts in i det nyligen upprättade ECR (Electronic Communications Registry). De (sammanfattande) data om oegentligheter som rapporterats för tidigare år har flyttats från Excel-kalkyler till ECR. Den nya programvaran har testats av vissa medlemsstater och är redo att användas av samtliga medlemsstater. Medlemsstaterna kommer att lämna sina anmälningar av oegentligheter med hjälp av Afis-systemet, som kunde börja användas av medlemsstaterna i mars 2001 och för vilket det har utvecklats en särskild modul. På grund av bristande resurser vid OLAF har det dock inte varit möjligt att omedelbart främja dess användande i medlemsstaterna (genom användarutbildning och stöd vid installering), utan detta bör vara avslutat före utgången av 2001. Fr.o.m. mars 2001 har det varit tekniskt möjligt att nå ECR från andra generaldirektorat inom kommissionen.

94. När det gäller de generaldirektorat som ansvarar för strukturfonderna har vitboken om reformen konkretiserats i form av Åtgärd 97 "Förbättrad övervakning av strukturfonderna" i åtgärdsplanen. Ett meddelande från kommissionen om detta kommer inom kort att antas. De viktigaste preliminära resultaten från Åtgärd 97 har utgjorts av antagandet av kommissionens förordning (EG) nr 438/2001 om förvaltnings- och kontrollsystem och nr 448/2001 om förfarandet för finansiella korrigeringar samt omorganisering och förstärkning av vissa av kommissionens avdelningar med ansvar för kontroll av strukturfonderna.

När det gäller samarbete mellan OLAF och de generaldirektorat som ansvarar för strukturfonderna hänvisas det till svaret på punkt 92 avseende åtgärdsplanen 2001–2003 för skydd av gemenskapens ekonomiska intressen.

⁽¹⁾ KOM(2001) 254 slutlig, antagen den 15.5.2001, särskilt punkt 1.2.2.

Alla oegentligheter som rapporteras av medlemsstaterna förs in i ECR. De avdelningar inom kommissionen som ansvarar för förvaltning eller kontroll av strukturfonderna har nu tekniska möjligheter att få tillgång till ECR.

Kommissionens riktlinjer

96. I artikel 3 i förordning (EG) nr 1681/94 anges tydligt vad medlemsstaterna måste meddela kommissionen. Definitionen av "oegentlighet" samordnas i rådets förordning (EG) nr 2988/95, vilket specificeras i rapporten. Som anges i punkt 89 använder sig kommissionen av en enda definition av begreppet "oegentlighet".

97. OLAF gör uppföljningar av att medlemsstaterna rapporterar samtliga oegentligheter i enlighet med förordning (EG) nr 1681/94. Man begär särskilt (t.ex. vid samordningsmöten med medlemsstaterna) att få in detaljerad och korrekt information om varje ärende samt information om den uppföljning som görs. Denna information utgör en grund för beslut om OLAF:s egen undersökande eller uppföljande verksamhet och för förslag till de förvaltande generaldirektoraten om att tillämpa ekonomiska påföljder när så är lämpligt.

Vid mötena med medlemsstaterna (seminarier, Cocolaf, bilaterala möten) har OLAF tagit alla tillfällen att öka informationen och att förbättra dess kvalitet. Denna fortsatta åtgärd har varit framgångsrik, vilket återspeglas i det ökade antalet meddelanden från medlemsstaterna.

Kommissionen betonar att strukturfonderna förvaltas i partnerskap med medlemsstaterna. Det huvudsakliga ansvaret för att rapportera oegentligheter enligt kommissionens riktlinjer vilar på medlemsstaterna (se även revisionsrättens anmärkningar i punkt 107). OLAF kommer att främja enhetliga normer för rapportering av oegentligheter.

98. Efter det att förordning (EG) nr 1681/94 hade antagits utarbetade kommissionens avdelningar (UCLAF) ett formulär för överföring och förklarande riktlinjer för hur detta formulär skall fyllas i. Efter begäran från vissa medlemsstater under 1997 utarbetade UCLAF ett arbetsdokument ⁽¹⁾ i syfte att underlätta genomförandet och klargöra begreppet "oegentlighet". I detta dokument behandlas olika typer av oegentligheter i samband med tillämpningen av kommissionens förordningar (EG) nr 1681/94 och nr 1831/94 och det diskuterades med medlemsstaterna vid Cocolaf-mötet den 12 december 1997. UCLAF anordnade åtskilliga bilaterala möten specifikt avseende Italien i syfte att utfärda riktlinjer och klarlägga genomförandet av ovan nämnda förordning.

⁽¹⁾ SEK(97)9445.

99–100. Problemen rapporterades, som revisionsrätten uppger, vid olika tillfällen och i olika rapporter. Kommissionen har givit riktlinjer, men medlemsstaterna behövde en hel del tid för att förstå och acceptera omfattningen av sitt ansvar. I vissa fall följde man helt enkelt inte upp OLAF:s återkommande krav.

101. I artikel 3.1 första stycket punkt 3 anges tydligt att medlemsstaterna skall rapportera eventuella oegentligheter även innan det har gjorts någon utbetalning, utom om de felaktigheter eller försumligheter som upptäcks före utbetalningen inte leder till någon administrativ eller rättslig undersökning. Kommissionen är medveten om samordningsproblemen på nationell nivå.

102. I artikel 3.1 anges tydligt att eventuella oegentligheter som behandlas vid en inledande administrativ eller rättslig undersökning måste rapporteras. Genom artikel 5 stärks dessutom denna tolkning och där föreskrivs att medlemsstaterna "med hänvisning till eventuella rapporter som lämnats enligt artikel 3" skall rapportera följande:

- De belopp som har återvunnits eller **föväntas återvinnas**.
- De rättsliga och administrativa förfaranden som har inrättats i syfte att återvinna felaktigt utbetalda belopp.

Det står därmed klart att utfärdandet av återbetalningskrav eller rättsliga förfaranden inte är en förutsättning för rapportering av en oegentlighet.

103. Även om denna bestämmelse tillämpas kan vissa delar av ärendet (programmets referensnummer och berört belopp) meddelas utan det bemyndigande som krävs och utan att det inskränker den rätt till sekretess som föreskrivs i artikel 3.3. De nationella bestämmelserna måste dock följas.

104. Vid antagandet av förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 om skydd av Europeiska gemenskaperna finansiella intressen, där begreppet oegentlighet definieras, infördes följande uttalande i protokollet då det antogs:

"Rådet deklarerar att medlemsstaterna vid statlig maktutövning inte bör betraktas som sådana 'ekonomiska aktörer' som avses i förordningen".

De två berörda medlemsstaternas tolkning är inte korrekt, eftersom de organ som förvaltar fonderna inte agerade som statliga myndigheter.

105. OLAF anordnade ett bilateralt möte med de tre berörda medlemsstaterna, i syfte att underlätta genomförandet av förordningen.

De tre medlemsstaterna har haft vissa problem med tillämpningen av ovan nämnda förordning.

Det förefaller överdrivet att, som ett förvaltningsorgan i Tyskland, hävda att en strikt tillämpning av förordning (EG) nr 1681/94 skulle leda till att tusentals oegentligheter rapporteras. Även med ett relativt stort antal slutliga stödmottagare som får stöd från socialfonden kan endast en liten andel av betalningarna förväntas innebära oegentligheter. Endast de oegentligheter som omfattar mer än 4 000 euro behöver rapporteras.

106. Sedan genomförandet av förordning (EG) nr 1681/94 har samarbetet och informationsutbytet mellan medlemsstaterna och kommissionens avdelningar (i synnerhet OLAF) ökat allt mer. Denna utveckling kan väntas fortsätta.

OLAF:s och övriga kommissionsenheters övervakning av förordning (EG) nr 1681/94

107. GD Ekonomistyrning betraktar de rapporter som kommer in i enlighet med artikel 2 i förordningen som en del av hjälpmedlen för bedömning av medlemsstaternas kontrollsystem. Kommissionen anser att det inom ramen för reformen, i synnerhet när det gäller förbättringar av övervaknings- och kontrollförfarandena för strukturfonderna, vidtas åtgärder för att säkerställa att kommissionen kommer att informeras om de rutiner medlemsstaterna har infört. När det gäller samarbete mellan OLAF och de generaldirektorat som sköter den löpande verksamheten anges det tydligt i den "Åtgärdsplan för 2001–2003" som kommissionen nyligen antog för "Skydd av gemenskapens ekonomiska intressen – bedrägeribekämpning" att det finns behov av klargöranden av de olika avdelningarnas ansvar beträffande uppföljning av rapporterade fall av oegentligheter och bedrägeri samt återkrav av felaktigt utbetalda belopp. Enligt åtgärdsplanen kommer det därför att upprättas protokoll mellan OLAF och de generaldirektorat som ansvarar för strukturfonderna när det gäller uppföljning av oegentligheter som anmälts av medlemsstaterna i enlighet med förordning (EG) nr 1681/94. Enligt planerna kommer dessa protokoll att fastställas före slutet av 2001.

108. GD Ekonomistyrning ansvarade för granskningen av medlemsstaternas system, och man har fullgjort detta uppdrag. Den systemrevision av tillämpningen av förordning (EG) nr 2064/97 som för närvarande utförs av GD Regionalpolitik (som tagit över från GD Ekonomistyrning) omfattar bland annat en bedömning av överensstämmelsen med artikel 7 i den förordningen när det gäller handläggning av oegentligheter. Vid de årliga mötena för samordning av kontroller har man dessutom diskuterat medlemsstaternas rapportering av oegentligheter.

110. Kommissionens avdelningar är medvetna om situationen och i den nya förordningen (EG) nr 448/2001 ⁽¹⁾ knyts användandet av finansiella korrigeringar till rapporter som framställs inom ramen för förordning (EG) nr 1681/94.

111. Kommissionens avdelning OLAF instämmer i revisionsrätterns iakttagelser och påminner medlemsstaterna om den bristfälliga tillämpningen av artikel 5. Det måste dock beaktas att de flesta försenade ärenden rör nationella rättsliga förfaranden.

112. Kvaliteten på informationen från medlemsstaterna behöver fortfarande förbättras. Under möten med medlemsstaterna har OLAF tagit varje tillfälle (seminarier, COCOLAF, bilaterala möten, skrivelser) att förbättra informationens kvalitet. OLAF anser att skapandet av ny programvara för on-line-kommunikation, tillsammans med lämplig utbildning, utgör ett viktigt framsteg.

113. I artikel 3 i förordning (EG) nr 1681/94 anges mycket tydligt vilken information som skall lämnas. Det nya systemet för on-line-kommunikation av ärenden kommer dock att underlätta behandlingen av kommunikationen för lämplig uppföljning av varje ärende.

114. Varje gång kommissionens avdelningar informerades om att det fanns en oegentlighet som inte hade rapporterats, eller inte hade rapporterats korrekt, anmodade man de berörda medlemsstaterna att följa bestämmelserna i förordning (EG) nr 1681/94.

OLAF:s och övriga kommissionsenheters uppföljning av oegentligheter

116. För strukturfondernas verksamhet, där delfinansierad verksamhet är det vanligaste mönstret, prioriteras de ärenden som har stor ekonomisk betydelse och ärenden som utmärkt sig på ett eller annat sätt.

Uppföljningen av ärenden kommer att centraliseras inom OLAF för att säkerställa effektivare åtgärder.

⁽¹⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 448/2001 av den 2 mars 2001 om genomförandebestämmelser till rådets förordning (EG) nr 1260/1999 beträffande förfarandet för finansiella korrigeringar av stöd som beviljas inom ramen för strukturfonderna.

118. Medlemsstater som upptäcker en oegentlighet under det operativa programmet kan åtgärda situationen ekonomiskt senast i samband med slutbetalningen (återkrav av felaktigt utbetalda belopp eller minskning av en senare utbetalning) och, om det finns tid för det, omfördela de medel som frigörs till ett annat projekt som inte berörs av någon oegentlighet. OLAF har omstrukturerats i syfte att förbättra den administrativa och ekonomiska uppföljningen.

120. Det är nu tekniskt möjligt att låta kommissionens övriga avdelningar få tillgång till ECR och därmed erbjuds ett "godkänt och dokumenterat system". Detta kommer att stärkas ytterligare genom de protokoll som skall upprättas mellan olika avdelningar (se svaret på punkt 92).

När det gäller den tidigare perioden kom man den 29 september 1994, vid ett möte mellan olika avdelningar, med UCLAF som ordförande, överens om vilken roll varje avdelning inom kommissionen skall ha beträffande genomförandet av förordning (EG) nr 1681/94 och uppföljningen av rapporterade fall. Samordningen säkerställdes också vid de årliga mötena med medlemsstaterna för samordning av kontrollen.

121. När det gäller de 17 förfrågningar som inte besvarades av de geografiska enheterna till enheten för ekonomistyrning vid GD Regionalpolitik, så lämnades det inget slutligt svar till UCLAF (nuvarande OLAF) eftersom det vid ett möte den 6 maj 1998 mellan GD Regionalpolitik (Enheten för ekonomistyrning) och UCLAF hade fastställts att UCLAF redan hade erhållit denna information direkt från medlemsstaterna. Det fordrades således inga ytterligare åtgärder från GD Regionalpolitik.

122. Beroende på hur brådskande ärendet är, dess natur och nationella strukturer, kontakter kommissionens avdelningar direkt eller via OLAF de berörda nationella myndigheterna.

123. Kommissionens avdelningar håller för närvarande på att genomföra en förebyggande systemrevision av de rutiner för förvaltning, utbetalningar och kontroll som medlemsstaterna infört för den nya programperioden. I denna revision ingår granskning av kontrollförfarandena vid förvaltningsmyndigheter och utbetalande myndigheter när det gäller de ansökningar om utbetalning som kommer från de slutliga stödmottagarna och de betalningsdeklarationer som lämnas till kommissionen.

124. Som nämnts i punkt 116 kommer uppföljningen att stärkas genom den nyligen upprättade strukturen för OLAF.

125. Se svaret på punkterna 91 och 94.

126. Genom den nya förordningen (EG) nr 448/2001 knyts tillämpningen av finansiella korrigeringar till eventuella brister i de rapporter som utarbetats inom ramen för förordning (EG) nr 1681/94 eller eventuell uppföljning från medlemsstaten. Som en följd av detta kommer medlemsstaterna att ha större incitament att i största möjliga utsträckning använda den tillgängliga informationen.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

127–129. Sedan förordningen antogs 1997 har kommissionen givit hög prioritet åt att säkerställa att medlemsstaterna genomför dess bestämmelser på ett korrekt sätt. Kommissionen har ägnat avsevärda resurser åt olika informationsåtgärder – utarbetande, presentation och distribution av handboken för strukturfonderna, anordnande av årliga bilaterala möten med medlemsstaterna i enlighet med protokollen om ekonomistyrning, anordnande av seminarier och avgivande av svar på frågor som inkommit. Kontroller av hur förordningens bestämmelser tillämpas har i allt större utsträckning tagits med i de normala revisionsbesök som kommissionens avdelningar gör. Kommissionens avdelningar genomför för närvarande en systemrevision avseende tillämpningen av kontrollbestämmelserna i förordning (EG) nr 2064/97 i syfte att kontrollera att förordningen tillämpas på ett korrekt sätt, så att det säkerställs att det sker tillräckliga kontroller i hela gemenskapen. På grundval av dessa revisioner lämnas det rekommendationer till medlemsstaterna, med uppgift om på vilka punkter bestämmelserna inte har följts. Kommissionen har lämnat avsevärd vägledning och man kommer att behandla ytterligare frågor allt eftersom de uppstår.

Avsikten är att utföra avslutande revisioner under 2002, och dessa kommer att inriktas på kontroll av att de slutliga utgiftsdeklarationerna och revisionsutlåtandena vid avslutande är korrekta.

130. Kommissionen anser att de protokoll mellan olika avdelningar som skall upprättas enligt åtgärdsplanen för 2001–2003 för skydd av gemenskapens ekonomiska intressen (punkt 92) och de åtgärder som vidtas för att förbättra övervakningen och kontrollen av strukturfonderna för den nya programperioden 2000–2006 (punkt 107), kommer att innebära förbättrad rapportering och uppföljning av oegentligheter.

131. Kommissionen har lämnat klara skriftliga instruktioner avseende tidpunkt och format för rapportering av oegentligheter. Det faktum att en del medlemsstater har haft vissa problem med tillämpningen av förordning (EG) nr 1681/94 har inget samband med denna fråga. Då förordning (EG) nr 2064/97 antogs godkände kommissionen även interna riktlinjer för tillämpning av artikel 24 i förordning (EEG) nr 4253/88 (Ekonomiska korrektio-

Inom ramen för de protokoll mellan OLAF och de generaldirektorat som ansvarar för strukturfonderna som föreskrivs i åtgärdsplanen för 2001–2003 för skydd av gemenskapens ekonomiska intressen och bekämpning av bedrägerier, kommer det dock även att klart anges vilka avdelningar som ansvarar för kontroller av de nationella systemen för upptäckt, rapportering och uppföljning av oegentligheter. OLAF kommer dessutom att införa åtgärder för att minimera skillnaderna i medlemsstaternas tolkning av begreppet "oegentlighet".

Kommissionen anser, som betonats i svaret på punkt 107, att det i de åtgärder som vidtagits i samband med kommissionens reform

för den nya programperioden tydligt fastställs riktlinjer för medlemsstaterna och att det där säkerställs att de nationella systemen för rapport av oegentligheter definieras och beskrivs.

Se även svaret på punkterna 127–129.

132. Frågan om enhetlighet har behandlats under Åtgärd 97 för förbättrad finansiell övervakning och kontroll av strukturfonderna, där det anges vilka åtgärder som skall vidtas och för vilka det håller på att utarbetas ett meddelande. Det har redan tagits betydande steg genom antagandet av kommissionens förordningar (EG) nr 438/2001 och (EG) nr 448/2001, varav den senare utgör en klar anknytning till förordning (EG) nr 1681/94.