

Europeiska unionens officiella tidning

ISSN 1725-2504

C 292

fyrtiosjätte årgången

2 december 2003

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I Meddelanden

2003/C 292/01

Särskild rapport nr 11/2003 om det finansiella instrumentet för miljön (Life) samt kommissionens svar.....

1

SV

I

(Meddelanden)

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT nr 11/2003

om det finansiella instrumentet för miljön (Life) samt kommissionens svar

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

(2003/C 292/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt	Sidan
Förkortningar		3
SAMMANFATTNING	I-VIII	4
INLEDNING	1	5
GRANSKNINGENS SYFTE OCH GRANSKNINGSMETOD	2–4	5
GEMENSKAPSSTÖD TILL MILJÖSKYDD	5–14	5
Allmän bakgrund	5–10	5
Medverkan när det gäller att utse områden till Natura 2000	11–14	7
LIFE-PROGRAMMETS UTMÄRKANDE DRAG	15–27	8
Struktur och handlingsområden	15–20	8
Förvaltning och finansiering	21–22	9
Finansiellt genomförande	23–27	9
URVAL AV PROJEKT	28–45	12
Urvalsförfaranden	28–33	12
Utvärderingskriterier	34–37	13
Medlemsstaternas roll	38–40	14
Risk för dubbelfinansiering	41–45	14
PROJEKTENS GENOMFÖRANDE	46–65	15
Otydliga administrativa bestämmelser i fråga om stödberättigande kostnader	46–51	15
Försenade betalningar	52–55	15
Praktiska problem i samband med projektens genomförande	56–65	17
Problem med projektens medfinansiering	56–59	17
Stödmottagarnas redovisning inte tillräckligt detaljerad	60–62	17
Osäkerhet om den framtida markanvändningen	63–65	17

	<i>Punkt</i>	<i>Sidan</i>
ÖVERVAKNING, KONTROLL OCH UTVÄRDERING	66–84	18
Otydliga uppgifter för byråerna för tekniskt stöd inom Life II	67–72	18
Iakttagelser om kommissionens kontroller	73–75	18
Extern attestering av utgiftsredovisningar	76–77	19
Rapport om programmets genomförande	78–80	19
Nyligen tagna initiativ för att förbättra spridningen av projektens resultat	81–84	19
SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	85–94	20
Allmän slutsats	85	20
Programmets målsättningar och samband med gemenskapens miljöstrategi	86–87	20
Rekommendationer		20
Förvaltningsbestämmelser	88–89	20
Rekommendationer		20
Övervakning, kontroll och utvärdering	90–94	21
Rekommendationer		21
Kommissionens svar		22

FÖRKORTNINGAR

Ace	Gemenskapsprogram för miljön
Acnat	Gemenskapsprogram för naturskydd
Life	Finansiellt instrument för miljön
Medspa	Gemenskapsprogram för miljöskydd i Medelhavsområdet
Norspa	Gemenskapsprogram för miljöskydd vid kusterna vid Irländska sjön, Nordsjön, Engelska kanalen, Östersjön och den nordostliga delen av Atlanten
OLAF	Europeiska byrån för bedrägeribekämpning

SAMMANFATTNING

I. Revisionsrätten har granskat förvaltningen av det finansiella instrumentet för miljön (Life), som sköts direkt av kommissionen och genomförs i etapper. Programmet består av tre temaområden, Life-Natur, Life-Miljö och Life-Tredje land, samt kompletterande åtgärder. Granskningen inriktades främst på den andra etappen (1996–1999, Life II).

II. Lifes övergripande mål, som är att bidra till utvecklingen och, i förekommande fall, till genomförandet av gemenskapspolitiken och gemenslagsstiftningen på miljöområdet, är mycket brett och definieras inte tillräckligt ingående. När det gäller de specifika temaområdena däremot är Life-Naturs mål tydligare i den mån åtgärderna har att göra med tillämpningen av de två direktiven om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter och av vilda fåglar (se punkterna 16 och 17).

III. Life är det viktigaste programmet av alla de specifika åtgärder som återfinns under avdelningen "Miljö" i budgeten. De 450 miljoner euro som motsvarar gemenskapsbidraget till den andra etappen (Life II) utnyttjades till ett belopp av 435 miljoner euro under den anvisade perioden (se punkterna 23–27).

IV. Kommissionen bedömer förslagen utifrån kriterier som är olika för varje temaområde i programmet och anlitar oberoende experter endast för temaområdena Miljö och Tredje land. Vissa utvärderingsdokument som upprättats av dessa experter har inte sparats (se punkterna 29–33).

V. De olika miljöprojekten, som antingen finansieras genom Life eller genom andra gemenskapskällor (strukturfonderna, forskningsfonder), kompletterar fortfarande inte varandra på ett tillfredsställande sätt och trots konsultationsförfarandet mellan avdelningarna har inte risken för dubbelfinansiering kunnat elimineras helt (se punkterna 41–45).

VI. Revisionsrätten upptäckte ett stort antal svårigheter som gäller genomförandet av Lifes andra etapp (Life II). Vid granskningen på plats av ett urval projekt uppdagades det främst att

- a) stöd betalades för personalutgifter där det saknades tillförlitliga underlag och som gällde löner till tjänstemän som normalt redan täcks av den offentliga budgeten (se punkterna 47–49),
- b) ett stort antal av kommissionens betalningar var kraftigt försenade (se punkterna 52–55),
- c) det fanns brister i projektens finansieringsstruktur och stödmottagarnas räkenskaper var inte tillräckligt tydliga och detaljerade för att man skulle kunna spåra alla finansiella flöden (se punkterna 56–62),
- d) utgifterna för markinköp när det gäller åtgärder inom temaområdet Natur var betydande och garantierna för att dessa marker används till naturbevarande ändamål även efter åtgärdernas genomförandeperiod var bristfälliga (se punkterna 63–65).

VII. När det gäller övervakningen och kontrollen av projekten ökade kommissionen antalet besök på plats, och resultaten visar att det finns flera typer av fel hos stödmottagarna. Arbetsuppgifterna för byråerna för tekniskt stöd, som är de externa enheter som övervakar projekt, var inte tydligt definierade vilket ledde till att övervakningen av åtgärderna blev lidande (se punkterna 67–75).

VIII. Ansträngningarna för att minska bristerna i förvaltningen av programmet måste fortsätta. Därför rekommenderar revisionsrätten att

- a) Life får en tydlig roll inom ramen för de fleråriga miljöhandlingsprogrammen och att dess mål klargörs på ett bättre sätt och, om möjligt, kvantifieras,
- b) kommissionen undersöker möjligheten att förvalta temaområdena Natur och Miljö separat,
- c) utvärderingen av projektförslag görs av externa experter för programmets samtliga temaområden och att experterna väljs ut genom ett öppet anbudsförfarande,
- d) de administrativa bestämmelserna för genomförandet av åtgärderna ses över så att stödberättigande kostnader definieras på ett bättre sätt, särskilt när det gäller redovisning, personalutgifter, nedskrivningar och markinköp för Natur-projekten,
- e) kommissionens kontroller på plats stärks, eventuellt genom att externa revisorer anlitas,
- f) spridningen av projektresultat kommer igång.

INLEDNING

1. Life är ett finansiellt instrument som förvaltas direkt av kommissionen och uteslutande ägnas åt miljön. Det övergripande målet är att bidra till utvecklingen och, i förekommande fall, till genomförandet av gemenskapspolitiken och gemenskapslagstiftningen på miljöområdet. De åtgärdsområden som är berättigade till finansiellt stöd från gemenskapen inom ramen för Life är naturbevarande åtgärder (Life-Natur) och åtgärder för att genomföra gemenskapspolitiken och gemenskapslagstiftningen på miljöområdet (nyskapande åtgärder, demonstrationsåtgärder och förberedande åtgärder) (Life-Miljö). När det gäller tredje land är det huvudsakliga målet att bidra med finansiellt stöd i form av tekniskt stöd (Life-Tredje land). Programmet skall slutligen också täcka de kompletterande åtgärder som krävs för övervakningen och främjandet av projekten och för spridningen av information om de erfarenheter som man har gjort och om åtgärdernas resultat.

GRANSKNINGENS SYFTE OCH GRANSKNINGSMETOD

2. Syftet med revisionsrättens granskning var att undersöka hur det finansiella instrumentet Life (särskilt Life II) är utformat samt hur det förvaltas och genomförs och inriktades på följande frågor:

- a) Är målen tydligt identifierade, mätbara och relevanta i förhållande till strategin?
- b) Har kommissionen infört
 - lämpliga förvaltningsbestämmelser?
 - lämpliga kontroller av projekten?
 - ett effektivt system för att dra nytta av resultaten?

3. Granskningarna utfördes på Generaldirektoratet för miljö vid kommissionen, vid de nationella myndigheterna och vid byråerna för tekniskt stöd under perioden mars 2001 till juni 2002. Granskningen inriktades i huvudsak på genomförandet av Life II. Den 31 december 2002 hade nära hälften av de projekt som det hade fattats beslut om mellan 1996 och 1999 och som genomfördes under en period på två till fem år inte avslutats. Projekthandlingarna för programmets tre temaområden granskades på kommissionen. Ett urval på 46 projekt av sammanlagt 810 för temaområdena Natur och Miljö i åtta medlemsstater (Tyskland, Spanien, Frankrike, Irland, Italien, Portugal, Sverige och Förenade kungariket) granskades på plats.

4. Urvalet av projekt som granskades på plats gjordes utifrån kriterier beträffande stödberättigande åtgärdsområde, typ av stödmottagare, typ av projekt, den finansiella betydelsen och genomförandestatus. Urvalet gjordes på ett sådant sätt att man fick en övergripande bild av de typer av problem som uppkommit i ett stort antal av de olika verksamheter som hade valts ut bland de finansierade åtgärderna.

GEMENSKAPSSTÖD TILL MILJÖSKYDD

Allmän bakgrund

5. Europeiska unionen har många olika ekonomiska stödåtgärder på miljöområdet som förvaltas av flera olika generaldirektorat vilka ansvarar för strukturfonderna, Sammanhållningsfonden, forsknings- och jordbruksfonder, fonder för externa program,

stöd inför anslutningen (föranslutningsinstrument) och särskilda åtgärder vid Generaldirektoratet för miljö. De motsvarar i genomsnitt ett beräknat årsbelopp på 11,1 miljarder euro, av vilka 5,3 miljarder euro finansieras med anslag ur den allmänna budgeten och 5,8 miljarder euro beviljas i form av lån från Europeiska investeringsbanken (se *tabell 1*). Dessa gemenskapsutgifter betalas inom ramen för de miljöhandlingsprogram som Europaparlamentet och rådet har antagit ⁽¹⁾.

6. Miljöhandlingsprogrammen spelar en viktig roll i utformandet av gemenskapens miljöpolitik. De består av strategiska dokument som täcker en period på flera år och har som syfte att

lyfta fram Europeiska unionens främsta utmaningar på miljöområdet, sätta upp mål och utarbeta riktlinjer. Europeiska unionens första handlingsprogram infördes 1973.

7. 1993 trädde gemenskapens femte handlingsprogram för politik och åtgärder i relation till miljön och en hållbar utveckling i kraft ⁽²⁾. Där fastställdes de övergripande politiska riktlinjerna för miljön för perioden 1993–1999 och där tog man för första gången upp det finansiella instrumentet för miljön (Life) som en mekanism för finansiellt stöd. Det femte miljöhandlingsprogrammets åtgärdsområden nämns i förordningen för Life II, med undantag av turistsektorn, som införlivades i Lifes riktlinjer i efterhand.

Tabell 1

Europeiska unionens finansiella stöd på miljöområdet

Program	Period	Belopp (miljoner euro)		Genomsnitt per år (miljoner euro)	%
Avdelning B4–3 och artikel B7–8 1 0 i budgeten: Miljö	1996–1999	639	⁽¹⁾	160	3 %
Varav Life	1996–1999	434		109	2 %
EUGFJ:s garantisektion: miljöåtgärder på jordbruksområdet	1996–1997	2 902	⁽²⁾	1 451	27 %
Strukturfonderna	1994–1999	9 445	⁽³⁾	1 640	31 %
Sammanhållningsfonden	1993–1999	8 424	⁽⁴⁾	1 203	22 %
Femte ramprogrammet för forskning: Specifikt program "Miljö och hållbar utveckling"	1998–2002	1 083	⁽⁵⁾	217	4 %
ISPA – Strukturellt föranslutningsinstrument	2000–2006	3 640	⁽⁶⁾	520	10 %
Program för yttre samarbete	1996–1998	485	⁽⁷⁾	162	3 %
Stöd totalt				5 353	100 %
Enskilda lån från EIB: Miljö och livskvalitet	1997–2001	29 000	⁽⁸⁾	5 800	
Totalt				11 153	

⁽¹⁾ Åtaganden i Sincom.

⁽²⁾ Särskild rapport nr 14/2000 (EGT C 353, 8.12.2000).

⁽³⁾ Särskild rapport nr 4/98 (EGT C 191, 18.6.1998).

⁽⁴⁾ Generaldirektoratet för regionalpolitik.

⁽⁵⁾ Generaldirektoratet för forskning.

⁽⁶⁾ Rådets förordning (EG) nr 1267/1999 (EGT L 161, 26.6.1999 s. 73).

⁽⁷⁾ Europeiska gemenskapernas program för yttre samarbete. Riktlinjer, förvaltning och distribution – Overseas Development Institute (Institutet för utvecklingsbistånd), för kommissionens räkning – 1999.

⁽⁸⁾ Europeiska investeringsbankens verksamhetsberättelse för 2001.

⁽¹⁾ Se "Historik" i kapitel 6 i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1994 (EGT C 303, 14.11.1995, s. 161).

⁽²⁾ Rådets resolution av den 1 februari 1993 (EGT C 138, 17.5.1993, s. 1).

8. I det sjätte miljöhandlingsprogrammet, som antogs 2002, nämns (i allmänhet) inte de instrument som skall bidra till att de planerade åtgärderna genomförs, förutom en tydlig referens till Life i det sammanhang där det talas om att resultaten bör få en bättre spridning ⁽¹⁾. Precis som för femte miljöhandlingsprogrammet har man omdefinierat de handlingsområden som omfattas av Lifes riktlinjer.

9. Även om miljöhandlingsprogrammen är ett tydligt bevis på att det finns en politisk vilja att beakta olika miljöstrategier för att säkra en hållbar utveckling, gör det faktum att instrumenten är spridda på olika generaldirektorat som inte har någon inbördes samordning att det är svårt att sätta dem i verket. När det mer specifikt gäller Life har det inte gått att fastställa huruvida de ekonomiska stödåtgärderna i form av projekt i praktiken kompletterar andra former av stödåtgärder, särskilt strukturfonderna.

10. Såsom revisionsrätten redan 1992 rekommenderade i sin särskilda rapport om miljön ⁽²⁾ bör uppgifterna för Generaldirektoratet för miljö klargöras, för att detta i högre grad skall kunna se till att stödåtgärder som gäller miljön och finansieras av olika generaldirektorat kompletterar varandra på ett bättre sätt och blir effektivare. Till exempel bör de åtgärder som medfinansieras av strukturfonderna förhandsbedömas så att det blir möjligt att kontrollera att de överensstämmer med miljölagstiftningen. Enligt den trettonde årsrapporten om strukturfonderna (2001) ⁽³⁾, framgick det i dessa bedömningar att avsaknaden av grundläggande harmoniserade miljöuppgifter och miljöindikatorer var en allmän svaghet. Generaldirektoratet för miljö skulle kunna bidra till harmoniseringen med hjälp av resultaten från de Life-projekt som specifikt gäller insamling och harmonisering av dessa indikatorer.

Medverkan när det gäller att utse områden till Natura 2000

11. Life uppmanar medlemsstaterna att avgränsa naturliga skyddsområden i enlighet med livsmiljö- och fågeldirektiven. Trots denna uppmaning har medlemsstaterna tagit lång tid på sig för att införa direktiven.

12. Det var inte förrän i slutet av 2002, det vill säga sex och ett halvt år efter tidsgränsen i juni 1994, som direktivet om bevarande av livsmiljöer faktiskt infördes i den nationella lagstiftningen i alla medlemsstater. Direktivet om bevarande av vilda fåglar infördes också sent i olika nationella lagstiftningar ⁽⁴⁾. I vissa fall berodde förseningarna på att somliga medlemsstater antog lag-

stiftande texter som går emot direktiven (till exempel i fråga om längd på och inlednings- och avslutningsdatum för jaktsäsongen som utgör ett hot för vissa skyddade arter) ⁽⁵⁾. Enligt detta direktiv skall kommissionen lägga fram en genomföranderapport vart tredje år. Den senaste rapporten täcker perioden 1996–1998, men kommissionen antog den först 2002 på grund av att medlemsstaterna inte hade inkommit med nödvändiga uppgifter i tid ⁽⁶⁾.

13. Dessutom försenades arbetet med att utse sex biogeografiska regioner som definieras efter de utmärkande dragen för de arter som lever där (det vill säga alpina regionen, atlantiska regionen, boreala regionen, kontinentalregionen, makaronesiska regionen och medelhavsregionen). Det är emellertid av avgörande betydelse för skyddet av livsmiljöer av gemenskapsintresse att dessa regioner utses. Listan på områden av gemenskapsintresse, där områden som hyser en eller flera typer av prioriterade livsmiljöer eller en eller flera prioriterade arter räknas upp, skulle ha antagits senast sex år efter anmälan av direktiv 92/43/EEG. Den första biogeografiska regionen (makaronesiska regionen) blev dock officiellt godkänd först i december 2001 ⁽⁷⁾. I denna region ingår Azorerna, Madeira och Kanarieöarna.

14. Åtgärderna inom Natur-projekten bör fortsätta i de områden som har fördelen av att omfattas av ett formellt beslut från kommissionen. Trots de viktiga principer som domstolen utvecklat i detta avseende ⁽⁸⁾ skulle ett sådant beslut bidra till att göra dessa åtgärder varaktiga.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets beslut nr 1600/2002/EG av den 22 juli 2002 (EGT 242, 10.9.2002, s. 1), artikel 3.5 femte stycket.

⁽²⁾ Särskild rapport om miljön (EGT C 245, 23.9.1992, s. 1).

⁽³⁾ KOM(2002) 591 slutlig av den 30 oktober 2002.

⁽⁴⁾ Som ett exempel borde ändringen av bilaga 1 ha medfört att motsvarande bestämmelser införlivades i de nationella lagstiftningarna senast den 30 september 1998 i enlighet med kommissionens nya direktiv 97/49/EG (EGT L 223, 13.8.1997, s. 9). I dagsläget har endast fem medlemsstater infört detta direktiv.

⁽⁵⁾ När det gäller gemenskapsrättens tillämpning gällde nära 40 % av de ärenden som behandlades av Europeiska domstolen mellan 1987 och 2001 miljöområdet. Ett stort antal av dem har anknytning till de två naturskyddsdirektiven. (Nittonde årsrapporten om kontrollen av gemenskapsrättens tillämpning – KOM(2002) 324 slutlig av den 28 juni 2002).

Överträdelser – felaktig tillämpning av direktiv:

— Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter: 32 stycken.

— Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar: 31 stycken.

Nationella genomförandebestämmelsers bristande överensstämmelse med direktiven:

— Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar: 6 stycken.

— Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter: 7 stycken.

⁽⁶⁾ Kommissionens rapport om genomförandet av direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar (KOM(2002) 146 slutlig av den 25 mars 2002).

⁽⁷⁾ Kommissionens beslut 2002/11/EG av den 28 december 2001 (EGT L 5, 9.1.2002).

⁽⁸⁾ Domstolens dom av den 2 augusti 1993 i mål C-355/90.

LIFE-PROGRAMMETS UTMÄRKANDE DRAG

Struktur och handlingsområden

15. Life-programmet ⁽¹⁾, som antogs 1992, ersatte de tidigare finansiella instrumenten (Ace ⁽²⁾, Acnat ⁽³⁾, Medspa ⁽⁴⁾ och Norspa ⁽⁵⁾). Det är ett långsiktigt program som skall genomföras i

flera etapper inom tre temaområden, dvs. Natur, Miljö och Tredje land. Det första programmet täckte perioden 1991–1995 (Life I) och hade en budgetram på 400 miljoner euro. Life II ⁽⁶⁾ täckte perioden 1996–1999 och förfogade över ett belopp på 450 miljoner euro. Life III ⁽⁷⁾ slutligen, som löper från 2000 till 2004, uppbär ekonomiska medel på 640 miljoner euro.

16. I tabellen nedan ser man hur åtgärderna är fördelade mellan det finansiella instrumentets tre temaområden:

Åtgärder som finansieras av Life II-programmet	
Life-Miljö	<i>Demonstrationsprojekt som syftar till att</i> — införliva synpunkter beträffande miljön i fråga om utvecklandet och planeringen av markanvändningen, — främja det förebyggande arbetet mot industriella föroreningar, — förbättra avfallshanteringen, — utveckla en integrerad produktionscykel. <i>Förberedande projekt som syftar till att</i> — förbereda och genomföra gemenskapens miljöåtgärder och miljöinstrument på följande områden: — skydd och hållbar förvaltning av kustområden, av floder som mynnar ut i dessa områden och av deras våtmarker, — minskning av avfall, särskilt giftigt och farligt avfall, — skydd av vattenresurser och vattenhantering, inklusive rening av avloppsvatten eller nedsmuttat vatten, — luftförorening, förorening, marknära ozon.
Life-Natur	— Bevarande av livsmiljöer och vilda växter och vilda djur av intresse för Europeiska unionen. — Bevarande av vilda fåglar. — Inrättande av det europeiska nätverket Natura 2000.
Life-Tredje land	<i>Tekniskt stöd som syftar till att</i> — skapa administrativa strukturer på miljöområdet, — främja naturskyddet, — följa upp demonstrationsprojekt som gynnar en hållbar utveckling.
Källa: Life II-förordningen	

⁽¹⁾ Rådets förordning (EEG) nr 1973/92 av den 21 maj 1992 om inrättande av ett finansiellt instrument för miljön (Life) (EGT L 206, 22.7.1992, s. 1).

⁽²⁾ Ace: Rådets förordning (EEG) nr 1872/84 av den 28 juni 1984 om gemenskapsåtgärder för miljön (EGT L 176, 3.7.1984, s. 1).

⁽³⁾ Acnat: Rådets förordning (EEG) nr 3907/91 av den 19 december 1991 om gemenskapsåtgärder för naturskydd (EGT L 370, 31.12.1991, s. 17).

⁽⁴⁾ Medspa: Rådets förordning (EEG) nr 563/91 av den 4 mars 1991 om en gemenskapsåtgärd för miljöskydd i Medelhavsområdet (EGT L 63, 9.3.1991, s. 1).

⁽⁵⁾ Norspa: Rådets förordning (EEG) nr 3908/91 av den 19 december 1991 om ett gemenskapsprogram för miljöskydd vid kustområdena och kustvattnen vid Irländska sjön, Nordsjön, Engelska kanalen, Östersjön och den nordostliga delen av Atlanten (EGT L 370, 31.12.1991).

⁽⁶⁾ Rådets förordning (EG) nr 1404/96 av den 15 juli 1996 om ändring av rådets förordning (EEG) nr 1973/92 om inrättande av ett finansiellt instrument för miljön (EGT L 181, 20.7.1992, s. 1).

⁽⁷⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1655/2000 av den 17 juli 2000 om det finansiella instrumentet för miljön (Life) (EGT L 192, 28.7.2000, s. 1).

17. Med syftet att inrätta ett enhetligt finansiellt instrument för miljön som bidrar till "utvecklingen och genomförandet av politiken och gemenskapslagstiftningen på miljöområdet" har man genom Life-förordningen helt enkelt slagit ihop de fyra tidigare förordningarna som var och en tillämpades på ett särskilt handlingsområde. Detta gör att det inte finns någon tydlig bild av de mål som skall uppnås och inte heller någon samstämmighet mellan de olika handlingsområdena.

18. Fram till början av 2001 förvaltades Lifes tre temaområden, det vill säga Life-Natur, Life-Miljö och Life-Tredje land av tre separata förvaltningsenheter och en gemensam ekonomisk enhet vid Generaldirektoratet för miljö.

19. Precis som revisionsrätten kunde konstatera under granskningen riktar sig temaområdena Life-Natur och Life-Miljö till mycket olikartade stödområden och var och en av dem förvaltas på ett specifikt sätt, vilket förklarar varför dessa två enheter sköts separat. Life-Tredje land däremot uppvisar likheter med Life-Miljö.

20. Avdelningarna på Generaldirektoratet för miljö omorganiserades dock i syfte att likrikta och tydliggöra de administrativa bestämmelserna för Lifes tre temaområden så att förvaltningen skulle bli mer effektiv ⁽¹⁾. Lifes tre förvaltningsenheter uppgick i en enda, och till den lades en mindre enhet som ansvarar för den ekonomiska förvaltningen. På grund av uppgiftens komplexa karaktär och den höga personalomsättningen pågick arbetet med att ändra förfarandena ända fram till slutet av 2002.

Förvaltning och finansiering

21. Kommissionen förvaltar Life-programmet centralt. Den bistås av medlemsstaterna och de nationella myndigheterna i tredje land och anlitar byråer för tekniskt stöd ⁽²⁾. Två kommittéer som består av företrädare för medlemsstaterna, en för temaområdet Natur och en för temaområdena Miljö och Tredje land, biträder kommissionen vid urvalet av de projekt som skall finansieras.

22. Stödsatsen för Life är i allmänhet högst 50 % av projektens stödberättigande kostnad. Stödsatsen är nedsatt till 30 % för projekt som ger betydande inkomster och uppgår till 75 % för åtgärder inom Europeiska unionen som gäller bevarande av prioriterade livsmiljöer eller prioriterade arter enligt direktiv 92/43/EEG eller de utrotningshotade fågelarter som avses i direktiv 79/409/EEG. Utgifter för tekniskt stöd och kompletterande åtgärder ersätts till 100 %.

⁽¹⁾ På grundval av rapporten: "L'Évaluation de l'instrument financier pour l'environnement LIFE" (Utvärdering av det finansiella instrumentet för miljön, Life), Arthur Andersen, Slutrapport, juni 1998.

⁽²⁾ För närvarande används benämningen "tekniskt och administrativt stöd" för byråerna för tekniskt stöd.

Finansiellt genomförande

23. I tabell 2 visas hur budgetanslagen för de specifika budgetposter som förvaltas av Generaldirektoratet för miljö har utvecklats under budgetåren 1995 till 2002 och hur de har utnyttjats ⁽³⁾. Life-Miljö och Life-Natur finansieras ur budgetpost B4-3 2 0 ⁽⁴⁾ och Life-Tredje land ur budgetpost B7-8 1 0. Totalt står Life för cirka 70 % av det totala budgetanslag som förvaltas av Generaldirektoratet för miljö.

24. Med undantag för budgetåret 2000 har de tillgängliga åtagandebemyndigandena varje budgetår utnyttjats nästan helt. Detta år utnyttjades endast 32 % av åtagandena, främst på grund av det låga utnyttjandet av de anslag som var disponibla för Life (4 %), vars förordning för den tredje etappen antogs i juli 2000 och inte ledde till några godkända projekt under det året.

25. Av den budgetram på 450 miljoner euro som avses i förordningen överfördes slutligen 435 miljoner euro till budgetarna för 1996–1999. En jämförelse mellan temaområdena Natur och Miljö i Life II visar att det finns en rimlig fördelning mellan åtagandebemyndiganden (det vill säga 207,9 miljoner euro för Natur mot 207,8 miljoner euro för Miljö) och betalningsbemyndiganden (160,7 miljoner euro för Natur mot 157,6 miljoner euro för Miljö) (se tabell 3). Rumänien var det första av de nya kandidatländerna som medverkade i Life-programmets temaområden. I tabell 4 visas de finansiella medel som har anslagits till projekt på temaområdet Tredje land inom ramen för Life II ⁽⁵⁾.

26. Det belopp som förordningen anger kan anslås till kompletterande åtgärder, till exempel övervakning och utvärdering, utgör 3 % av den totala budgeten. Denna andel överskreds och uppgick till 3,17 % av de kontrakterade åtagandena, vilket motsvarar sammanlagt 13,81 miljoner euro. För Life-Natur är andelen högre (4 % eller 8,2 miljoner euro) (se tabell 5).

27. Antalet pågående åtaganden och beloppet som avsatts till dem är fortfarande stort. I december 2002 uppgick de 380 löpande åtagandena för Life II till 47,2, 50,3 och 13,9 miljoner euro för Life-Natur, Life-Miljö respektive Life-Tredje land. Av dessa åtaganden (4,8 miljoner euro) överskred 26 tidsgränsen för genomförandet.

⁽³⁾ För föregående år, se kapitel 6 i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1994 (EGT C 303, 14.11.1995 s. 161).

⁽⁴⁾ 1995 finansierades Life-Miljö under budgetavdelningen B4-3 5 0.

⁽⁵⁾ Temaområdet Tredje land är öppet för Albanien, Algeriet, Bosnien-Hercegovina, Cypern, Egypten, Israel, Jordanien, Kroatien, Libanon, Malta, Marocko, Syrien, Tunisien, Turkiet, Västbanken och Gazaremsan, Kaliningrad och området kring Sankt Petersburg.

Tabell 2

Anslag inom avdelningen "miljö" i budgeten och utnyttjandet av dem 1995 till 2001 (differentierade anslag)

(miljoner euro)

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

⁽¹⁾ Budgetavdelningar:

B4-3 0 4	Femte programmet (lagstiftning)
B4-3 0 4A	Femte programmet (lagstiftning)
B4-3 0 5	Hållbar utveckling i städerna
B4-3 0 6	Medvetenhet och stöd
B4-3 0 7	Strålskydd/ 2002= förening av havet
B4-3 0 8	2002= räddningstjänsten
B4-3 1 0 1	Europeiska miljöbyrå
B4-3 0 9	Tidigare åtgärder Ace/Acnat/Medspa/Norspa
B4-3 2 0	Life
B4-3 3 0	Räddningstjänsten (slutet av 2001)
B4-3 4 0 0	Nedläggning av kärnkraftsanläggningar och avfallshantering

Källa: Utgifts- och inkomstredovisning (vol. II) för ovan nämnda år.

Tabell 3

Life II Natur + Miljö – B4-3 2 0 0 + B4-3 2 0 1 och en del av B4-3 2 0 9 fr.o.m. 2000 – En jämförelse mellan beloppen för åtaganden och betalningar

Land	Life II Natur – B4-3 2 0 0 och en del av B4-3 2 0 9 fr.o.m. 2000			Life II Miljö – B4-3 2 0 1 och en del av B4-3 2 0 9 fr.o.m. 2000		
	1996–2002			1996–2002		
	Antal åtaganden	Belopp för vilka åtaganden har gjorts för projekten	Belopp som har betalats för projekten	Antal åtaganden	Belopp för vilka åtaganden har gjorts för projekten	Belopp som har betalats för projekten
Belgien	14	7 801 990,00	6 115 390,87	38	16 017 621,35	9 711 669,27
Danmark	4	2 501 418,00	1 987 651,05	16	8 651 845,98	7 336 368,14
Tyskland	29	18 950 305,37	14 798 168,13	50	21 010 803,15	18 976 992,29
Grekland	17	15 744 650,00	12 900 799,39	29	13 189 471,46	9 879 468,74
Spanien	58	29 924 908,38	21 105 393,46	63	21 203 105,20	16 266 421,78
Frankrike	31	17 559 250,04	12 890 783,68	55	21 313 000,00	18 133 973,58
Irland	1	1 513 475,00	945 390,00	11	4 935 832,98	3 559 854,27
Italien	72	23 816 292,40	17 050 709,96	62	23 881 311,90	18 178 319,94
Luxemburg	2	1 351 985,00	618 686,60	2	1 188 073,74	950 459,42
Nederländerna	5	5 396 924,00	5 042 933,69	38	14 674 705,49	10 425 142,68
Österrike	13	15 318 662,40	12 438 466,58	22	9 248 543,82	6 321 804,85
Portugal	17	10 512 039,00	8 330 285,76	20	5 333 628,39	3 276 844,63
Finland	20	16 367 319,00	14 479 909,89	23	7 700 524,39	7 069 531,52
Sverige	14	18 326 045,00	12 358 309,73	21	11 521 149,24	9 868 071,79
Förenade kungariket	11	14 098 261,00	11 780 414,85	43	22 152 757,18	12 322 611,20
Rumänien	4	517 057,24	392 413,83	6	734 120,47	565 182,99
Totalt exklusive de administrativa utgifterna	312	199 700 581,83	153 235 707,47	499	202 756 494,74	152 842 717,09
Externt stöd och administrativa utgifter	14	8 227 863,00	7 501 967,77	64	5 053 817,89	4 712 621,83
Totalt (projekt, externt stöd och administrativa utgifter)	326	207 928 444,83	160 737 675,24	563	207 810 312,63	157 555 338,92

Källa: Inkomst- och utgiftsredovisning vol. II, SINCOM 1 (1996–1997) och SINCOM 2 (fr.o.m. 1998).

Tabell 4

Life II Tredje land – B7-8 1 0 0 – En jämförelse mellan beloppen för åtaganden och betalningar

Landskod	Land	Life II Tredje land – B7-8 1 0 0 1996–2002		
		Antal åtaganden	Belopp för vilka åtaganden har gjorts för projekten	Belopp som har betalats för projekten
AL	Albanien	2	763 520,00	746 867,57
BA	Bosnien-Hercegovina	3	701 000,00	647 080,00
CY	Cypern	7	1 744 975,06	1 398 305,57
DZ	Algeriet	1	50 000,00	30 000,00
EG	Egypten	2	827 850,00	745 065,00
IL	Israel	5	1 234 607,20	933 804,72
JO	Jordanien	1	402 580,00	336 274,00
LB	Libanon	2	719 260,00	639 063,90
MA	Marocko	5	1 074 217,46	449 317,26
MT	Malta	4	860 921,09	779 367,53
PS	Västbanken och Gazaremsan	3	1 341 636,25	1 274 936,25
RU	Ryssland	11	2 734 945,00	2 295 813,64
SY	Syrien	2	638 536,67	595 201,00
TN	Tunisien	2	380 026,49	280 244,69
TR	Turkiet	11	3 585 987,51	2 789 731,59
INT	Internationellt (länder ej fastställda)	6	3 050 130,25	2 374 831,43
Delsumma		67	20 110 192,98	16 315 904,15
Externt stöd och administrativa utgifter		9	533 367,00	436 603,62
Totalt (projekt, externt bistånd och administrativa utgifter)		76	20 643 559,98	16 752 507,77

Källa: Inkomst- och utgiftsredovisning vol. II, SINCOM 1 (1996–1997) och SINCOM 2 (fr.o.m. 1998).

Tabell 5

Life II – Genomförande – En jämförelse mellan det maximala belopp som anges i förordning (EG) nr 1404/96, bilaga I, artikel 8.1, och det belopp för vilket åtaganden faktiskt har gjorts

	Anslag till olika temaområden	Life II Natur	Life II Miljö	Life II Tredje land	Komplet- terande åtgärder	Totalt för Life II
(1)	Procentandel för beloppet på 450 miljoner euro som skall anslås till varje temaområde enligt förordning (EG) nr 1404/96	46 %	46 %	5 %	3 %	100 %
(2)	Del av beloppet på 450 miljoner euro som skall anslås till varje temaområde	207,00	207,00	22,50	13,50	450,00
(3)	Belopp för vilka åtaganden har gjorts (i miljoner euro)	199,70	202,76	20,11	13,81	436,38
(4)	Procentandel för det belopp som faktiskt har anslagits till varje temaområde	45,76 %	46,46 %	4,61 %	3,17 %	100 %
(5)=(3)-(2)	Differens (i miljoner euro)	- 7,30	- 4,24	- 2,39	0,31	- 13,62
(6)=(5)/(2)	Procentandel för differensen för varje temaområde	- 3,5 %	- 2,1 %	- 10,6 %	2,3 %	- 3,0 %
(7)	Extern stöd och administrativa utgifter (i miljoner euro)	8,23	5,05	0,53	—	13,81
(8)=(3)+(7)	Totalt belopp för vilket åtaganden har gjorts (i miljoner euro)	207,93	207,81	20,64	—	436,38
(9)=(7)/(8)	Procentandel för det belopp för vilket åtaganden faktiskt har gjorts under budgetpost "Extern stöd och administrativa utgifter"	3,96 %	2,43 %	2,58 %	—	3,17 %

Källa: Utgifts- och inkomstredovisning vol. II, SINCOM 1 (1996–1997) och SINCOM 2 (fr.o.m.1998).

URVAL AV PROJEKT

Urvalsförfaranden

28. Urvalsförfarandet har som syfte att garantera att gemenskapsmedlen förvaltas väl. Det grundar sig på urvalskriterier som speglar programmets målsättningar och de olika förslagen jämförs för att man skall försäkra sig om att de projekt som väljs ut är de som bäst bidrar till att målsättningarna uppfylls.

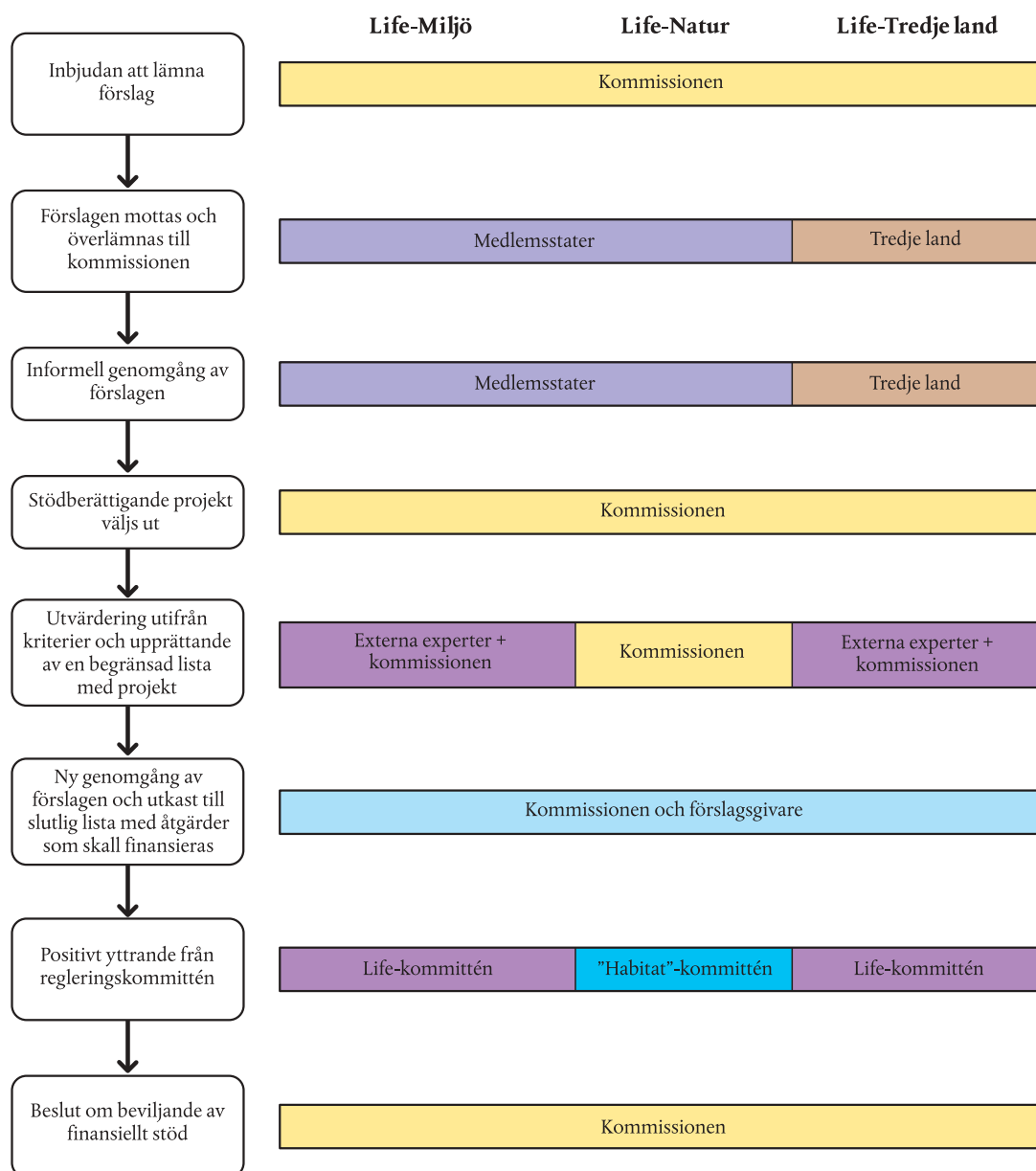
29. I enlighet med artikel 9 i Life-förordningen lämnar medlemsstaterna varje år före den 31 januari förslag på vilka åtgärder som skall finansieras till kommissionen. Ansökningarna från tredje land överlämnas till kommissionen av de berörda nationella myndigheterna. Sedan hålls det informationsmöten med varierande mellanrum i medlemsstaterna för de potentiella stödmottagarna, där företrädare från kommissionen också är närvarande. De inkomna förslagen utvärderas för att ett eventuellt beslut om finansiering skall kunna fattas. Urvalsförfarandena för Lifes tre temaområden skiljer sig åt.

30. När det gäller Life-Miljö anlitar kommissionen externa experter till utvärderingen av förslagen, men dessa väljs ut utan en offentlig anbudsinfordran. När det gäller de projekt som granskades hade i allmänhet inte dessa experters meritförteckningar sparats. Därför gick det inte att försäkra sig om att de inte kom från en nationell enhet som direkt eller indirekt ansvarade för förvaltningen av Life-projekten ⁽¹⁾.

31. Eftersom experternas utvärderingar inte sparas och registreras på ett systematiskt sätt i kommissionens handlingar när det gäller perioden för Life II går det inte att bekräfta resultaten av utvärderingarna. Dessa dokument, som är av grundläggande betydelse när man skall motivera urvalet av projekt, har inte sparats. I de fall då de tilldelade poängen för ett projekt finns tillgängliga i en elektronisk databas går det sällan att kontrollera om de verkligen stämmer överens med den grundläggande utvärderingen eftersom originaldokumenten saknas.

⁽¹⁾ Se också revisionsrättens årsrapport för budgetåret 2001, punkt 4.22 (EGT C 295, 28.11.2002).

Urvalsförfaranden för Life II:s tre temaområden



32. Kommissionens samordnare utvärderar förslagen till projekt inom Life-Natur. Dessa samordnare kan vara nationella experter som sedan också ansvarar för övervakningen av projektens genomförande. I sin strävan efter oberoende, möjlighet till insyn och harmonisering bör kommissionen överväga möjligheten att överlåta utvärderingen till externa experter.

33. När det gäller projektförslagen inom Life-Tredje land gör samordnaren ett första urval och upprättar en första projektlista som överlämnas till en grupp externa utvärderare. De projekt som de externa experterna väljer ut lämnas sedan över till Life-Miljöns regleringskommitté för yttrande. När det gäller alla de handlingar som granskades kunde det konstateras att de externa

experternas grundläggande utvärderingsdokument inte hade sparats på grund av att det saknades tydliga anvisningar angående detta.

Utvärderingskriterier

34. I artikel 9 a i Life-förordningen finns det en lista med allmänna kriterier, särskilda kriterier när det gäller naturskyddsåtgärder som anges i artikel 2.1 a, åtgärder avseende industriell verksamhet och åtgärder till förmån för lokala myndigheter, förberedande åtgärder samt kriterier för åtgärder som skall genomföras i tredje land.

35. De projekt som föreslås få finansiering rangordnas efter ett sifferbetyg när det gäller temaområdena Miljö och Tredje land och efter en kvalitativ bedömning när det gäller temaområdet Natur.

36. När det gäller projekten inom Life-Miljö ändrades vissa av de kriterier som utvärderarna var skyldiga att använda sig av för Life III jämfört med dem som tidigare gällde för Life II för att de skulle bli enklare och tydligare ⁽¹⁾. Det är dock fortfarande svårt för utvärderarna att åstadkomma ett klart och tydligt yttrande i frågan eftersom kriterierna har slagits ihop och följaktligen blivit mer vaga och svårare att tillämpa.

37. Utvärderingskriterierna för samtliga temaområden inom Life III finns nu sammanställda i den vägledning för sökande som finns tillgänglig på Lifes hemsida, men de skiljer sig i fråga om tydlighet; kriterierna beskrivs utförligt för temaområdena Life-Natur och Life-Miljö, medan de utan någon annan förklaring dyker upp i form av en enkel lista för temaområdet Life-Tredje land.

Medlemsstaternas roll

38. I enlighet med Life-förordningen meddelar medlemsstaterna förslag på Life-Miljö-projekt och Life-Natur-projekt till kommissionen för att denna skall kunna göra ett urval. Vissa medlemsstater utgår ifrån kommissionens eller sina egna kriterier när de utvärderar förslagen och ger dem en prioritetsordning. Resultaten av denna metod, som inte föreskrivs i förordningen, bör kunna jämföras med varandra så att det går att göra en prioritetsordning på europeisk nivå.

39. Innan kommissionen fattar sitt beslut måste de projekt som beviljats finansiellt stöd få ett positivt yttrande från en av de två regleringskommittéerna, en som ansvarar för Life-Natur och en annan för Life-Miljö och Life-Tredje land. Kommissionen ger kommittéerna en lista där projekten är rangordnade enligt utvärderingen och som består av två delar: den första motsvarar den disponibla budgeten, den andra är en reservlista. När det gäller Life-Miljö bifogas medlemsstaternas bedömning den utvärdering av projekten som ges till kommittén, vilket inte är fallet för Life-Natur ⁽²⁾.

40. Inom ramen för kommittéernas arbete deltar medlemsstaternas företrädare i urvalet av projekt. I vissa fall har diskussionerna lett till att kommissionen bytt ut några projekt mot andra

likvärdiga men lägre prioriterade projekt på begäran av företrädare från medlemsstaterna och på grundval av ett intyg som garanterar ekonomisk neutralitet. Under granskningen hittade revisionsrätten inte något styrkande intyg som motiverade dessa förändringar. Om ett projekt dras in från den prioriterade listan bör det leda till att projektet ersätts med det projekt som står först på reservlistan, oberoende av vad det indragna projektet har för "nationalitet". I praktiken ersätts det dock med ett projekt från den berörda medlemsstaten. Detta strider mot resultatet av förhandsbedömningen och leder till att utnyttjandet av gemenskapsmedel blir mindre effektivt.

Risk för dubbelfinansiering

41. Åtgärder som får stöd från strukturfonderna eller andra finansiella instrument är inte berättigade till stöd från Life ⁽³⁾. Därför skall de som ansöker om stöd redogöra för finansieringskällorna till de föreslagna projekten, men det saknas tillräckliga garantier för att dessa villkor iakttas. Med tanke på att miljöfrågorna täcks av ett antal olika typer av stöd finns det en särskild risk för dubbelfinansiering, främst när det gäller Life-Miljö.

42. Innan beslut fattas om att bevilja finansiering använder generaldirektoratet kommissionens bokföringsprogram SINCOM 2 för att verifiera stödmottagarnas stödberättigande. Detta program innehåller dock inte de upplysningar som krävs för att man skall kunna kontrollera om samma stödmottagare redan har tagit emot andra gemenskapsmedel (strukturfonderna, Sammanhållningsfonden eller forskningsverksamhet). Dessa uppgifter, som till stor del förekommer i strukturfondernas program, registreras inte på ett detaljerat sätt i SINCOM, vilket innebär att det inte blir någon effektiv kontroll.

43. De olika projektförslagen granskas under konsultationsförfarandet mellan avdelningarna på kommissionen för att man skall kunna kontrollera att stöden kompletterar andra gemenskapsmedel och framförallt för att man skall kunna se till att det inte förekommer någon dubbelfinansiering. När det gäller Life II konsulterades, förutom de sektorsövergripande avdelningarna, Generaldirektoratet för jordbruk, Generaldirektoratet för forskning, Generaldirektoratet för fiske och Generaldirektoratet för regionalpolitik. Revisionsrätten kunde konstatera att Generaldirektoratet för forskning inte konsulterades för temaområdet Miljö, inte ens i de fall då projektförslagen kom från organ som har flera forskningsavtal. Eftersom det inte finns några grundläggande uppgifter, särskilt inte när det gäller strukturfonderna, är resultaten av konsultationerna ofta mycket knapphändiga och risken för dubbelfinansiering kvarstår.

44. När programmets stödmottagare består av organ som fortlöpande får gemenskapsforskningsavtal är det svårt att göra en åtskillnad av arbetsuppgifter. Granskningen visade att dessa organ ofta inte följde reglerna för beviljande av gemenskapsmedel

⁽¹⁾ Olika kriterier, som till exempel "gemenskapsintresse" och "samarbetsfrämjande" eller också "nyskapande karaktär" och "föredömligt exempel" för 2000 och 2001 och "gemenskapsintresse" och "miljöproblem" eller nyskapande "och" framsteg "för 2002 slogs ihop."

⁽²⁾ Dessa kommittéer, i vilka kommissionens representanter är ordförande och sekreterare, består av företrädare från medlemsstaterna.

⁽³⁾ Artikel 5 i förordning (EEG) nr 1973/92.

när det gällde redovisning av projekten (se punkt 60) eftersom deras system för bokföring och arbetstidsregistrering för de olika projekten inte var tillräckligt detaljerat. Därför gick det inte att se vilka särskilda insatser projekten hade blivit föremål för och inte heller att kontrollera om det eventuellt förekom någon dubbelfinansiering.

45. Ett exempel på detta granskningsresultat gäller ett projekt inom temaområdet Miljö som fick finansiering från Life för tre olika delar: projektundersökning, utrustning och åtgärder för att sprida resultaten. Projektet beviljades också ett regionalstöd inom ramen för ett regionalt operativt program som finansierades av strukturfonderna, ett stöd där de två första delarna ingick och också uppförandet av anläggningar. Under de förhållandena har projektet inte rätt till finansiering genom Life. Eftersom åtgärderna indirekt finansierades av Europeiska regionala utvecklingsfonden genom det operativa programmet upptäckte man inte att stöden överlappade varandra, och stödmottagaren meddelade inte kommissionen att den fick gemenskapsstöd.

PROJEKTENS GENOMFÖRANDE

Otydliga administrativa bestämmelser i fråga om stödberättigande kostnader

46. I artikel 9 b i Life-förordningen finns en lista på de utgifter som betraktas som icke stödberättigande. Däremot är inte de administrativa standardbestämmelserna ⁽¹⁾, som gäller stödberättigande utgifter, vare sig tydliga eller enhetliga för programmets olika temaområden. Under beredningen av den nya Life III-förordningen harmoniserade kommissionen dessa bestämmelser och införde ett stort antal ändringar, men den lyckades inte komma till rätta med alla brister som upptäcktes vid granskningen (se punkterna 47–51).

47. När det gäller de stödberättigande utgifterna utgör personalutgifterna den största delen av projektkostnaderna. De består av de nationella tjänstemännens löner, som upptar en stor del av dessa utgifter, särskilt inom Life-Natur. Revisionsrätten konstaterade att dessa löner redan täcks av de offentliga organens budget och därför inte skall utgöra en ytterligare ersättning som blir en extra kostnad för programmet.

48. Insatsen från det stödmottagande offentliga organet betraktas under dessa omständigheter inte som en nationell ansträngning, eftersom Life faktiskt ersätter de utgifter som medlemsstaterna ändå hade varit tvungna att stå för. De administrativa bestämmelserna bör anpassas så att det inte går att få tjänstemännens löner finansierade, även i de fall då de offentliga organen medverkar i projekten som samarbetspartner till stödmottagaren.

49. När det gäller de granskade projekten motsvarade personalutgifterna 41 % av den totala attesterade kostnaden. Vid granskningen kunde följande konstateras:

- a) I vissa fall debiteras personalens medverkan i gemenskapsåtgärder per timme, vilket ger en högre ersättning än den faktiska lönen, trots att det inte är motiverat.
- b) Vissa stödmottagare har inget system för att registrera arbetstiden, vilket gör det omöjligt att kontrollera hur många timmar som faktiskt har ägnats åt och fakturerats projektet.
- c) Redogörelser som berörs av detta gäller följande:
 - i) Arbeten som utförts av tredje man som borde ha överlåtits till det externa stödet.
 - ii) Debiteringar av de anställdas totala löner, vilka utförde sina uppgifter inom ramen för stödmottagarens allmänna verksamhet.

50. Underleverantörsavtalen motsvarade 25 % av utgifterna för de granskade projekten. I de administrativa bestämmelserna redogörs det inte på ett klart och tydligt sätt för underleverantörernas tjänster och följaktligen går det inte att kontrollera om tjänsterna verkligen har utförts. I ett extremfall kunde inte revisionsrätten rekonstruera de olika delarna av de fakturerade kostnaderna på grund av att underleverantören vägrade ge tillträde till verifikationerna och stödde sig på det faktum att avtalet inte innehöll någon klausul om att ge revisionsrätten tillträde till dessa verifikationer. Efter denna händelse anpassade kommissionen de administrativa bestämmelserna så att det av underleverantörens fakturor skall gå att utläsa varje enskild del i den utförda tjänsten.

51. När det gäller nedskrivningarna av kapitalvaror godkände kommissionen principen om linjär nedskrivning beräknad på projektets livslängd. Eftersom de administrativa standardbestämmelserna var otydliga beräknades inte avdragen tidsproportionellt för utnyttjandet av dessa varor. Som en följd av detta ändrade kommissionen reglerna för hur man drar av sådana kostnader och godtar numera 50 % av den reella kostnaden som stödberättigande utgift, oavsett hur lång tid projektet pågår. Det innebär att det inte heller i de nya bestämmelserna tas någon hänsyn till i hur hög grad varorna faktiskt har utnyttjats till förmån för projektet.

Försenade betalningar

52. Inom Life II utförs betalningarna i form av ett förskott som motsvarar 40 % av gemenskapens finansiering och som betalas ut så snart kommissionen har antagit beslutet om att bevilja ekonomiskt stöd, sedan görs en mellanliggande betalning som också kan uppgå till 40 % och som grundar sig på en begäran från stödmottagaren efter att utgiftsberäkningen och verksamhetsrapporten har godkänts och sedan en slutlig betalning efter att slutrapporten har godkänts av kommissionen. I enlighet

⁽¹⁾ De administrativa standardbestämmelserna är bifogade till det beslut att bevilja stöd som skickas till stödmottagarna. De innehåller särskilda bestämmelser för genomförandet av projekten.

med Life-programmets administrativa, finansiella och tekniska villkor skall kommissionen i regel utföra betalningen senast 60 dagar efter att den har mottagit utgiftsredogörelsen. Tidsfristen kan endast förlängas om stödmottagarnas begäran inte är fullständig eller om det krävs kompletterande upplysningar.

53. Med tanke på det höga antalet försenade betalningar vidtog Generaldirektoratet för budget åtgärder för att 95 % av betalningarna skulle utföras inom den angivna tidsfristen medan de resterande 5 % skulle utföras senast inom 90 dagar ⁽¹⁾. Enligt den information som finns tillgänglig på kommissionen respekterades inte den maximala tidsgränsen på 90 dagar för 43 % av de betalningar som gjordes inom Lifeprogrammet under budgetåren 1999 till 2002 (se *diagram 1*). 19 % av kommissionens betalningar utfördes mer än sex månader efter att utgiftsredogörelserna hade mottagits. Revisionsrätten konstaterar att det har skett en förbättring under 2002 jämfört med tidigare år, vilket framgår av diagram 1.

54. Det gick inte att hitta någon förklaring till dessa förseningar i de uppgifter som fanns tillgängliga i kommissionens redovisningssystem. Genom granskningen av ett urval handlingar har det gått att fastställa de främsta skälen till att betalningarna försenades. Ett skäl har att göra med att stödmottagarna inkom för sent med sina svar på kommissionens begäran om kompletterande upplysningar, och detta är både kommissionens och stöd-

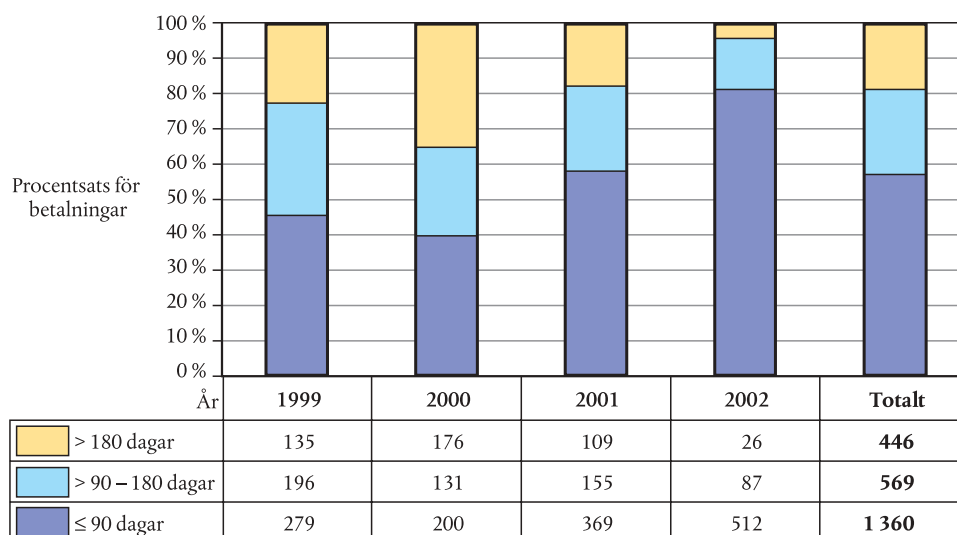
mottagarens ansvar (det finns inget system som automatiskt skickar ut påminnelser till stödmottagarna inom Life II). I tre fall av 46 var det nödvändigt med dessa upplysningar eftersom stödmottagaren hade ändrat sin budgetstruktur utan att informera kommissionen.

55. Andra skäl till förseningarna har att göra med gemenskapens förvaltning på följande punkter:

- Avtalen om tekniskt stöd var inte fortlöpande. Till exempel tvingades en byrå för tekniskt stöd, som var ansvarig för projekt inom Life-Miljö i en medlemsstat, att upphöra med sin verksamhet mellan november 1999 och januari 2001 på grund av att det inte fanns något avtal (se punkt 68). Under den perioden fanns det ingen extern enhet som kunde gå igenom genomföranderapporterna före utfärdandet av betalningsordrar, vilket ledde till förseningar.
- Fördelningen av personalresurser. Förvaltarna i varje land hade en alltför hög arbetsbelastning på grund av att de tilldelades allt fler arbetsuppgifter. Därför kunde inte ett antal handlingar behandlas i tid på kommissionens avdelningar.

Det fanns inget effektivt system för att övervaka betalningsansökningar.

Diagram 1
Betalningsfrister



Källa: Generaldirektoratet för miljö.

⁽¹⁾ SEK(95) 1122 och senare handlingsplanen i vitboken om reformen – KOM(2000)200 – där målsättningen för 1995 skjuts upp till 2002.

Praktiska problem i samband med projektens genomförande

Problem med projektens medfinansiering

56. De förslag som presenteras innehåller ibland felaktiga eller ofullständiga upplysningar beträffande arrangemangen för finansiering av projekten. I förslagen tar man inte alltid hänsyn till alla ekonomiska bidrag som är planerade och inte heller till de inkomster som projekten genererar. Ändå utgör dessa delar en viktig faktor i utvärderingsfasen och när beslut om gemenskapsfinansieringens andel skall fattas.

57. Granskningen har visat att en icke-statlig organisation efter beslutet mottog ett belopp som motsvarade mer än 100 % av projektkostnaden via nationella bidrag som inte redovisades i ansökningshandlingarna. Medfinansieringarna, som inte angavs i det ursprungliga förslaget, visar på bristerna i projektens finansieringsstruktur. De ansökande är skyldiga att redogöra för sina finansieringskällor (se punkt 41), men det är kommissionens ansvar att försäkra sig om att dessa redogörelser har en god grund. Gemenskapsstödet bör således beräknas om, och kommissionen bör återkräva det motsvarande överskridande beloppet.

58. På samma sätt anlog denna stora icke-statliga organisation, som fick många bidrag från Life, ett Life-bidrag i sitt projektförslag som motsvarade den maximala satsen på 50 %. Granskningen visade dock att den icke-statliga organisationen i fråga nästan helt hade finansierat sitt bidrag med hjälp av flera olika privata och offentliga källor. Trots att den icke-statliga organisationen kände till detta nämndes det inte i förslaget, och därför fanns inte den informationen tillgänglig när kommissionen fattade sitt beslut om medfinansiering.

59. Ett Life-Miljö-projekt fick ekonomiska svårigheter, framför allt på grund av att stödmottagarens egna medel visade sig vara otillräckliga och att stödmottagaren på grundval av redogörelser om utgifter som den inte hade ådragit sig fick ett högre gemenskapsbidrag, vilket innebar att stödmottagaren kunde täcka en stor del av sitt eget avtalsenliga bidrag till projektet. Som en följd av revisionsrättens granskning på plats har nu ett förfarande för att återkräva medlen inletts.

Stödmottagarnas redovisning inte tillräckligt detaljerad

60. Enligt de administrativa bestämmelserna för Life II är inte stödmottagarna skyldiga att föra en särskild bokföring för projektet, något som går rakt emot de bestämmelser som gäller för andra gemenskapsstöd, till exempel strukturfonderna. Granskningarna har visat att varken privata enheter, som har en allmän bokföring, eller de offentliga förvaltningarna redogör tillräckligt utförligt för de ekonomiska transaktionerna inom projekten i sin redovisning. Därför går det inte att spåra alla finansiella flöden av inkomster och utgifter för dessa projekt. I detta fall går det inte att hitta något samband mellan en särskild utgift och det projekt som den hänför sig till, eftersom verifikationerna inte tydligt anger i vilket syfte materialet eller tjänsterna har använts.

61. I ett fall upptäcktes det dessutom vid granskningen att utgifter hade betalats utanför redovisningen för att man ville få hela det maximala gemenskapsbidrag som avsågs i avtalet, även om detta inte stämde med de verkliga förhållandena. Risken för att en och samma utgift påförs flera olika projekt kan inte undanröjas helt, eftersom det inte är möjligt att utifrån granskningen av räkenskaperna avgöra till vilka projekt utgifterna hör. De granskningar som utfördes bekräftade denna risk.

62. En av de största icke-statliga organisationerna, som förvaltar ett stort antal projekt som får stöd från kommissionen, införde ett bokföringssystem av denna typ först efter femton år av gemenskapsstöd. I ett annat fall vägrade kommissionen efter en kontroll på plats helt riktigt att bevilja organisationen gemenskapsbidrag med motiveringen att den inte hade ett allmänt bokföringssystem där de kostnader som lades fram i slutrapporten kunde verifieras.

Osäkerhet om den framtida markanvändningen

63. Markinköpen motsvarade en tredjedel av de totala utgifterna för de projekt som var knutna till Life-Natur, det vill säga 131,7 miljoner euro. Hur stor betydelse markinköpen har för de enskilda budgetarna varierar beroende på projekt, men i vissa fall kan de motsvara hela projektet. Denna viktiga finansiering bör därför noggrant undersökas av kommissionen under utvärderingsfasen så att det går att försäkra sig om att den inköpta marken på lång sikt verkligen reserveras för naturskyddsändamål.

64. Detta att markinköp betraktas som en stödberättigande utgift är något som är specifikt för Life-Natur-projekten. När det gäller naturskyddsprojekt och naturbevarande projekt grundar sig stödberättigandet för markinköp på stödmottagarnas avsikter att fullfölja de naturbevarande verksamheterna efter den period som avses i beslutet att bevilja finansiering till Life-projekten.

65. Gemenskapen har inga garantier när det gäller användningen av sådana tillgångar, med undantag av en allmän klausul i de administrativa standardbestämmelserna, och den bygger enbart på stödmottagarnas goda vilja. Under Life I fanns det en klausul i köpavtalen enligt vilken man inte kunde överlåta marken eller ändra användningen av marken utan kommissionens godkännande. Denna klausul slopades för Life II och Life III. Revisionsrätten konstaterar att denna risk skulle minska om kommissionen tillämpade samma regler som de som gäller för strukturfonderna (¹). Stödberättigande för sådana inköp godkänns bland annat på villkor att "inköpet görs av en offentlig institution eller organ som regleras av offentlig lagstiftning eller på dessas vägnar".

(¹) Kommissionens förordning (EG) nr 1685/2000 av den 28 juli 2000 om närmare bestämmelser för genomförandet av rådets förordning (EG) nr 1260/1999 avseende stödberättigande utgifter i samband med insatser som har medfinansierats av strukturfonderna (EGT L 193, 29.7.2000, s. 39). (Se särskilt regel nr 5 – Markinköp, s. 43).

ÖVERVAKNING, KONTROLL OCH UTVÄRDERING

66. Övervakningen och kontrollen av projekten, liksom utvärderingen av programmets resultat är viktiga funktioner för att man skall kunna garantera att det finansiella instrumentet genomförs på ett tillfredsställande sätt, för att vissa brister skall upptäckas i tid och för att man skall kunna fatta beslut om korrigerande åtgärder som är nödvändiga för att programmet skall bli framgångsrikt.

Otydliga uppgifter för byråerna för tekniskt stöd inom Life II

67. Utgifterna för kompletterande åtgärder går till största delen till byråerna för tekniskt stöd, som är det tekniska gränssnittet mellan kommissionen och stödmottagarna. Dessa externa arbetslag informerar stödmottagarna om vilka dokument som skall framläggas för kommissionen och de ansvarar för övervakningen av projekten. Deras främsta roll är att övervaka och utvärdera hur projekten framskrider och i det ingår att göra besök på plats och att utvärdera genomföranderapporterna.

68. När anbudsförfarandet inleddes i april 1999 för byråer för tekniskt stöd för Life-Miljö hade de potentiella kandidaterna svårt att tolka uppgiftsbeskrivningen (¹), vilket gjorde att arbetet med att välja ut nya byråer försenades. Life-Miljö-projekten i två medlemsstater hade inte tillgång till någon byrå för tekniskt stöd i tretton månader. Arbetsuppgifterna för byråer för tekniskt stöd för Life-Tredje land är inte tydligt definierade i avtalet.

69. Eftersom de tre enheter som förvaltade de tre temaområdena inom Life tillämpade olika förfaranden var arbetsmetoderna på byråerna för tekniskt stöd inte enhetliga. Dessutom fastställdes inga kriterier för utvärderingen av byråernas tjänster. Övervakningsverktygen har funnits på plats sedan 2001 och arbetena utvärderas individuellt. Det vore dock bra om kommissionen gjorde en övergripande utvärdering av byråerna för tekniskt stöd.

70. I den tekniska bilagan till avtalet som ingåtts med byråerna för tekniskt stöd bestämmer kommissionen hur stora personalkostnader som behövs och också totalkostnaden och hur mycket tid som krävs för övervakningen av projekten i varje land. Eftersom antalet projekt som skall övervakas varierar och inte heller exakt kan förutses när anbudsförfarandet förbereds är inte ersättningsarna knutna till den faktiska arbetsbördan. När det gäller en

medlemsstat fastställdes till exempel ersättningsarna till en byrå för tekniskt stöd till en nivå som låg nästan tre gånger högre än de ersättningar som angavs i den föregående anbudsinfordran, trots att antalet projekt som skulle övervakas i själva verket hade minskat till hälften.

71. Byråerna för tekniskt stöd har samlat en utförlig dokumentation om Life-projektens stödmottagare. Kommissionen gav inga anvisningar till de ansvariga för det tekniska stödet om hur länge dessa dokument skulle sparas. Inte heller fastställde kommissionen villkoren för hur dessa dokument skall översändas till antingen kommissionen eller till en ny avtalsinnehavare när avtalet för det tekniska stödet har löpt ut.

72. Därför fick inte två byråer för tekniskt stöd de uppgifter som den föregående avtalspartnern hade samlat in vare sig i datoriserad form eller pappersform. De rekonstruerade handlingarna med hjälp av kommissionens samordnare och projektens stödmottagare som ombads skicka in alla sina handlingar. När det nya avtalet i sin tur löpte ut vidarebefordrade inte en av dessa byråer för tekniskt stöd sina handlingar till efterträdaren. Det bör dock noteras att det i de nya avtalen med byråerna för tekniskt stöd uttryckligen står att dessa handlingar skall vidarebefordras.

Iakttagelser om kommissionens kontroller

73. Den finansiella enheten på Generaldirektoratet för miljö bestämmer, antingen på eget initiativ eller på begäran av enheterna inom Life II, vilka Life-projekt som skall granskas. Den finansiella enheten, som även ansvarar för granskningar på plats, avgör inte hur många projekt som skall granskas på plats utifrån särskilda kriterier och målsättningar. Denna enhet granskade 29 Life-projekt under 2001 och 32 projekt under 2002.

74. Av de granskade projekten under 2001, som motsvarar åtaganden för totalt 15,9 miljoner euro, föreslogs tio bli föremål för återkrav av belopp på mellan 4 243 och 393 746 euro och sammanlagt 675 592 euro, det vill säga 4,2 % av de granskade projektens totala kostnad. När det gällde fem andra fall föreslog man att projekten skulle dras tillbaka utan någon ytterligare betalning, och handlingarna för två projekt vidarebefordrades till Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) på grund av att samma utgifter redovisades två gånger (²).

75. Trots att det finns tydliga anvisningar visar en analys av innehållet i granskningsrapporterna att strukturen inte är enhetlig och att kvaliteten är mycket skiftande. I hälften av de granskade rapporterna var innehållet vagt eller mycket torftigt och bör därför betraktas som bristfälligt. I fem rapporter hade man endast nått den förberedande fasen. Eftersom iakttagelserna gjordes av den finansiella enheten handlade de huvudsakligen om finansiella aspekter och det stod ingenting om genomförandet och resultaten

(¹) Se "Replies to tenderers queries at the information session held in Brussels on 29 April 1999" (Svar på anbudsgivarnas frågor under informationsmötet i Bryssel den 29 april 1999), 5 maj 1999, "Open invitation to tender" (öppen anbudsinfordran) XI/B2/ASS/990015 TO 990022; punkt 3.3, till exempel: Kommissionen väntar på att entreprenören skall komma med förslag på metoder som gör det möjligt att identifiera olika indikatorer, och den förväntar sig att denne skall ha ett dynamiskt arbetssätt. Samtidigt längre ned: entreprenören skall komma med förslag när det gäller användarens skyldigheter, en modell för begreppsmässiga uppgifter och beskrivningen av de viktigaste resultat som kan uppnås med det föreslagna systemet.

(²) Revisionsrätten har också översänt granskningsresultaten beträffande två andra projekt till OLAF.

av de åtgärder som vidtagits. Trots att förfarandena har förbättrats kunde inte kommissionen för åren före 2000 ge exakta upplysningar beträffande antalet kontroller som faktiskt hade utförts, trots att det fanns program för kontrollerna på plats.

Extern attestering av utgiftsredovisningar

76. I de administrativa standardbestämmelserna för Life II fanns det för temaområdet Natur en klausul där stödmottagarna uppmanades att anlita en extern auktoriserad revisor för attesteringen av utgiftsredovisningar. För Life-Miljö angavs det i en klausul att ett intyg som utfärdats av en auktoriserad revisor före den slutliga betalningen skulle garantera stödmottagaren en snabbare betalning och begränsa risken för tvister. Eftersom det inte finns några klara anvisningar från kommissionens sida när det gäller vilka kontroller som skall genomföras varierar dessa dokument väsentligt i fråga om omfattning och kvalitet. Revisionsrätten hittade fall där attesteringarna var bristfälliga därför att det inte hade bifogats någon utförlig analys av utgifterna. Attesteringsarna handlar främst om att utgifterna har skett i enlighet med de nationella bestämmelserna.

77. Sedan 2001 har bestämmelserna blivit enhetliga när det gäller kravet på en oberoende finansiell kontroll för programmets alla temaområden och stödmottagarna är skyldiga att utse en revisor som skall verifiera utgiftsrapporten. Denne revisor skall inte bara verifiera att den nationella lagstiftningen och bokföringsreglerna har iakttagits utan också intyga att alla redovisade kostnader verkligen stämmer överens med Lifes administrativa standardbestämmelser. Utformningen på och innehållet i granskningsrapporterna har dock fortfarande inte fastställts i detalj.

Rapport om programmets genomförande

78. Syftet med en utvärdering är att man utifrån tydliga, relevanta och mätbara kriterier skall kunna bedöma hur projektet har genomförts i förhållande till de uppsatta målen. Verksamhetsrapporten för Life II ⁽¹⁾ utarbetades i enlighet med artikel 14 i förordningen och efter att en extern konsult hade gjort en utvärdering. Han målade upp en allmän bild av programmets genomförande, men sade ingenting om huruvida de specifika målen hade uppnåtts. Till exempel angav han inte i vilken utsträckning projekten som finansieras genom Life-Natur har bidragit till att bryta den nedåtgående trenden när det gäller utrotningshotade arter, inte heller på vilket sätt de projekt som finansieras genom Life-Miljö har medverkat till utvecklingen och genomförandet av gemenskapens miljöpolitik. När det gäller det senare har kommissionen inte gjort någon utförlig utvärdering av de uppnådda resultaten i fråga om projektens nyskapande karaktär, vilket strider mot förordningens bestämmelser.

79. Inte heller har Life II:s bidrag till att uppnå målen i femte miljöhandlingsprogrammet analyserats. Eftersom målen inte är ordentligt definierade nämns bara instrumentet i följande ordalag: "Life, det enda program som i sin helhet tillägnats miljön, har bidragit med många exempel på nyskapande teknik, god praxis och integration på lokal nivå" ⁽²⁾.

80. I sitt meddelande om sjätte miljöhandlingsprogrammet uppger kommissionen att tack vare genomförandet av Life-programmet "har många framsteg gjorts" när det gäller miljökvaliteten, och att det kommer fortsätta att vara "ett värdefullt redskap för att demonstrera de möjligheter och fördelar som bättre miljöprestanda medför för företag och lokala myndigheter" ⁽³⁾. Detta uttalande utvecklas inte vidare.

Nyligen tagna initiativ för att förbättra spridningen av projektens resultat

81. Med tanke på att Life bland annat finansierar nyskapande projekt och demonstrationsprojekt är det mycket viktigt att resultaten får spridning. Eftersom det inte finns någon tydlig strategi som fastställer målen, målgrupperna, metoderna och kanalerna för spridningen riskerar den att bli ineffektiv, vilket begränsar projektens verkningsgrad. I sitt svar på revisionsrättens särskilda rapport nr 3/98 ⁽⁴⁾ medgav kommissionen i allmänna ordalag att det fanns ett behov av att utforma en strategi för spridningen av Life-projektens resultat.

82. Inom ramen för Life II var man för varje projekt inom temaområdet Miljö skyldig att ha en spridningsplan och att publicera en rapport i både pappersform och elektronisk form. Ett av Lifes uttalade mål är att bidra till utvecklingen och genomförandet av politiken och lagstiftningen på miljöområdet, men kommissionen har inte fastställt några tydliga normer för dessa verksamheter, och kommissionen har inte själv utnyttjat resultaten av dem. En effektiv förvaltning av programmet är endast möjlig om kommissionen utnyttjar resultaten för att bidra till att förbättra strategin för och tillämpningen av gemenskapens miljöpolitik.

83. Resultaten av Life offentliggörs i första hand i kommissionens rapporter och i informationsbrev från byråerna för tekniskt stöd där resultaten av ett urval projekt redovisas på ett utförligt sätt. För Life-Natur har det till exempel publicerats en rapport om de långsiktiga effekterna av nio projekt inom Life I och ett informationsbrev ges ut tre gånger per år, och för Life-Miljö har det publicerats två rapporter om de mest framgångsrika projekten

⁽²⁾ Se "Miljön i Europa: Vilka är riktlinjerna för framtiden? En helhetsbedömning av Europeiska gemenskapens handlingsprogram för miljön och en hållbar utveckling", punkt 6.2 andra stycket, s. 20. KOM(1999) 0543 slutlig av den 24 november 1999.

⁽³⁾ KOM(2001) 31 slutlig av den 24 januari 2001.

⁽⁴⁾ Särskild rapport om vattenföroreningen, punkt 127 (EGT C 191,18.6.1998).

⁽¹⁾ KOM(1998) 721 slutlig av den 4 december 1998.

(“success stories”) ⁽¹⁾. Resultaten av projekten fick inte någon systematisk uppföljning, och på Lifes webbplats fanns bara en sammanfattning av förslagen beträffande de finansierade projekten.

84. I mars 2002 redovisade Life-enheten en kommunikationsstrategi för hur resultaten skulle spridas varvid man medgav att en sådan strategi inte hade funnits tidigare. Strategins tyngdpunkt ligger på projektens gemenskapskaraktär, närheten till medborgarna och bildandet av ett nätverk för alla miljöaktörer. Den redogör för hur man kan komma till rätta med de brister som uppdagats i den externa utvärderingen. Ett av de främsta målen är att stärka banden mellan Life-enheten och temaenheterna på Generaldirektoratet för miljö.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Allmän slutsats

85. Från och med 2001 har man i samband med omorganisationen på avdelningarna på Generaldirektoratet för miljö gjort stora ansträngningar för att minska bristerna i förvaltningen av Life-programmet när det gäller organisationen av avdelningar och förfaranden som inrättats av kommissionen och stödmottagarna. Om de åtgärder som har vidtagits sedan dess skall bli effektiva bör dessa ansträngningar fortsätta.

Programmets målsättningar och samband med gemenskapens miljöstrategi

86. Life är ett redskap som skall bidra till utvecklingen och införandet av gemenskapens politik och lagstiftning på miljöområdet. Temaområdet Life-Miljö ger dock inte någon tydlig bild av hur det skall bidra till att de allmänna och specifika målen som anges i miljöprogrammets strategiska riktlinjer uppnås (se punkterna 5–10).

87. Att ställa upp tydliga och mätbara mål är ett väsentligt inslag för att man skall kunna garantera en effektiv utvärdering av hur detta gemenskapsprogram har genomförts. För Life har målen inte fastställts, dels på grund av att det har varit svårt att avgöra vilka mål som skall uppnås när det gäller projektens nyskapande karaktär, dels för att det inte finns några harmoniserade ekologiska parametrar. Det är inte säkert att programmet kompletterar gemenskapens andra stödåtgärder för miljön och risken för dubbelfinansiering kvarstår (se punkterna 16 och 17 samt 41–45).

Rekommendationer

— Revisionsrätten rekommenderar att Life-programmets roll förklaras tydligare, särskilt i de miljöhandlingsprogram som skall antas i framtiden. Tydliga mål, om möjligt i siffror, bör fastställas så att det går att utvärdera hur effektivt Life-instrumentet är. Kommissionen bör förbättra konsultationsförfarandet mellan avdelningarna så att programmet kompletterar andra stödåtgärder.

Förvaltningsbestämmelser

88. Det finansiella instrumentet Lifes organisation i tre specifika temaområden är snarare att betrakta som en omgruppering än en integrering av de tidigare instrumenten. För att förbättra denna situation slog kommissionen ihop de tre enheterna till en enda som ansvarar för förvaltningen av hela det finansiella instrumentet (se punkterna 15–20).

89. Revisionsrättens granskning har visat att det finns strukturella skillnader mellan programmets tre temaområden som återspeglas i urvalsförfarandet, också när det gäller medlemsstaternas och de externa experternas roll. De administrativa standardbestämmelserna om stödberättigande utgifter har däremot harmoniserats särskilt när det gäller de finansiella aspekterna för Life III (se punkterna 28–40).

Rekommendationer

— Revisionsrätten rekommenderar att kommissionen undersöker möjligheten att i framtiden förvalta temaområdena Natur och Miljö separat med tanke på de väsentliga skillnader som finns mellan dem. Detta bör ge en garanti för att instrumentet förvaltas på ett konsekvent sätt på lång sikt. Med hänsyn till att temaområdet Tredje land liknar temaområdet Miljö i fråga om förvaltningen och att det har en relativ betydelse bör det knytas till temaområdet Miljö.

— Under utvärderingen av förslagen bör man anlita externa experter för de tre temaområdena inom Life, på samma sätt som man gör inom vissa andra gemenskapsprogram, för att garantera insyn i förfarandena i de fall då utvärderaren också ansvarar för övervakningen av projektets genomförande. Det är också önskvärt att det regelbundet organiseras anbudsinfordringar för att rekrytera externa experter, och kommissionen bör spara meritförteckningarna och utvärderingsblanketterna i sina akter.

— I de administrativa standardbestämmelserna bör de stödberättigande kostnaderna fastställas på ett tydligare sätt för att förhindra olika tolkningar. Revisionsrätten rekommenderar att kommissionen antar de förslag som följer av granskningen när det gäller upprättande av särskilda räkenskaper för varje projekt, personalutgifter, nedskrivningar och markinköp.

⁽¹⁾ Rapporterna finns tillgängliga på webbplatsen för Generaldirektoratet för miljö: http://www.europa.eu.int/comm/environment/index_sv.htm

- Särskilt när det gäller naturskyddsprojekt där stödmottagaren är en offentlig enhet bör medlemsstaterna betrakta lönerna till tjänstemännen som ett särskilt bidrag, såsom är fallet för andra fonder, och det bör endast vara de kompletterande kostnaderna som utgör särskilda och stödberättigande utgifter för dessa projekt.
- Revisionsrätten anser att kommissionen bör begränsa möjligheten att få finansiering till markinköp till att enbart gälla offentliga institutioner eller institutioner som regleras av offentlig lagstiftning. Finansieringar som beviljas andra stödmottagare bör i förekommande fall begränsas till att täcka kostnaderna för underhållet av förvärvat mark. I de fall då icke-offentliga enheter ändå får finansiering till markinköp bör kommissionen införa ett system för att kontrollera att dessa marker verkligen utnyttjas till det avsedda ändamålet.

Övervakning, kontroll och utvärdering

90. Arbetet vid byråerna för tekniskt stöd består i huvudsak av kompletterande åtgärder. Inom ramen för förfarandet för en ny anbudsinfordran var de uppgifter som tilldelas byråerna för tekniskt stöd bristfälligt definierade, vilket gjorde det svårt att utvärdera de inkomna förslagen (se punkterna 67–72).

91. Kommissionens kontroll av projekten på plats har varit otillräcklig under flera år. Ansträngningar har gjorts för att komma till rätta med detta och nu är de kontroller på plats som främst gäller ekonomiska aspekter mer regelbundna och sammanhängande och resultatet av dem har visat att det finns stora problem (se punkterna 73–75).

92. Kvaliteten på de externa attesteringsrapporterna, som är av grundläggande betydelse för att övervakningen av projektens genomförande skall bli effektiv, är mycket skiftande och inte alltid tillförlitlig. De är ofta mycket kortfattade, och innan de nya bestämmelserna för Life III infördes var de huvudsakligen inriktade på utgifternas stödberättigande i förhållande till den nationella lagstiftningen (se punkterna 76 och 77).

93. Programmet utvärderades med utgångspunkt i genomförandet av åtgärderna, men det gjordes ingen övergripande ana-

lys av vilken inverkan programmet hade haft. Särskilt när det gäller Miljö-projekten är det oerhört viktigt att projektresultaten sprids på bästa sätt för att instrumentet skall kunna bli framgångsrikt (se punkterna 78–84).

Rekommendationer

- Revisionsrätten uppmanar kommissionen att bibehålla och om möjligt öka antalet kontroller på plats och också höja kvaliteten på dem. Dessa kontroller bör i större utsträckning inriktas på projektens materiella genomförande och det bör göras en analys av hur stor framgång de har haft i förhållande till utgifterna. Genom att kommissionen överlåter granskningar avseende sund ekonomisk förvaltning till externa revisorer får den en ytterligare möjlighet att intensifiera sina kontroller.

- Revisionsrätten fäster mycket stor vikt vid den externa granskningen av projekten, eftersom det är det enda sättet att kontrollera samtliga budgetutgifter, och rekommenderar att kommissionen förstärker och förbättrar detta instrument genom att se till att dessa granskningar håller hög kvalitet.

- Revisionsrätten ser positivt på de åtgärder som har vidtagits av kommissionen, som under 2002 utformade en strategi för att sprida resultaten av projekten, och uppmanar kommissionen att inrätta instrument som analyserar effektiviteten och mäter projektens inverkan för att ett system för att sprida resultaten skall kunna inrättas enligt de framlagda förslagen.

94. I många år har Life varit ett viktigt instrument i kommissionens miljöpolitik. Revisionsrättens rapport visar att det finns ett behov av att förbättra de befintliga förvaltningsförfarandena för att höja instrumentets effektivitet och revisionsrätten uppmanar kommissionen att fortsätta med det förbättringsarbete som har påbörjats. Kommissionen bör också bättre utnyttja resultaten av de projekt som finansieras av instrumentet Life för att se till att finansieringarna står i samklang med miljöpolitikens målsättningar. Inför 2004 bör Life-förordningen anpassas till de olika temaområdenas specifika karaktär och helst delas upp så att målsättningarna för de tre olika temaområdena ringas in på ett bättre sätt.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde den 11 september 2003.

För revisionsrätten

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Ordförande

KOMMISSIONENS SVAR**SAMMANFATTNING**

I. Kommissionen noterar revisionsrättens iakttagelser när det gäller framför allt Life II.

II. Kommissionen håller med om att det fortfarande finns utrymme att göra förbättringar vad gäller förordningens mål och räckvidd, och kommer därför att fortsätta sitt arbete med att specificera målen för Life-Miljö inom ramen för gemenskapens miljöpolitik och miljölagstiftning.

IV. Kommissionen har vidtagit åtgärder för att se till att utvärderingsdokumenten sparas.

V. Kommissionen anstränger sig för att minska den risk för dubbelfinansiering som revisionsrätten nämner. Då kommissionen är medveten om detta problem kommer den, med beaktande av revisionsrättens kommentar, att undersöka om andra bestämmelser skulle kunna införas för att ytterligare minska denna risk.

Det har i många fall visat sig att Life och andra gemenskapskällor kompletterar varandra. Det kommer att undersökas ingående om denna komplementaritet kan förbättras.

VI. Kommissionen anser att den har förbättrat Life III såsom revisionsrätten föreslagit efter rapporten om Life II.

Följande förbättringar har gjorts i Life III:

- a) Från och med Life III är det obligatoriskt att registrera den tid som personalen avsätter för Life-projekt (tidrapporter). Kommissionen kommer att undersöka frågan om huruvida tjänstemännens löner skall beaktas.
- b) Efter det att Life-programmets förvaltning omstrukturerats har antalet försenade betalningar successivt minskat.
- c) Inom ramen för Life III har det gjorts insatser för att se till att projekten finansieras på ett bättre sätt.
- d) Kommissionen är beredd att se över villkoren när det gäller mark som köpts av andra än offentliga stödmottagare (9 %).

VII. I samband med Life III har kommissionen definierat ATA:s (tekniskt och administrativt stöd) uppgifter och ansvar, och upprättat bestämmelser på detta område.

VIII. Kommissionen anser att förvaltningen av Life-programmet har förbättrats kraftigt sedan omstruktureringen.

- a) Kommissionen har för avsikt att förtydliga den roll som Life-Miljö har i förhållande till sjätte miljöhandlingsprogrammet.
- b) Instrumentets integrerade förvaltning har visat sig vara effektiv.
- c) När kommissionen har ansett det nödvändigt att anlita externa experter har det utlysts en anbudsinfordran.
- d) Kommissionen anser att de nyligen antagna administrativa standardföreskrifterna till fullo överensstämmer med den nya budgetförordningen och att de är ändamålsenliga. Kommissionen kan dock beakta revisionsrättens rekommendationer vid en framtida revision av de administrativa standardföreskrifterna.
- e) Vid sidan av regelbundna besök för tekniska och ekonomiska kontroller (av tekniska/ekonomiska samordnare och externa grupper) liksom ekonomisk granskning som utförs av GD Miljöns ekonomienhet, måste det genomföras en extern granskning av den slutliga utgiftsberäkningen för alla projekt som finansieras inom ramen för Life III.
- f) Kommunikationsstrategin håller på att genomföras och har redan givit konkreta resultat.

INLEDNING

1. Endast en mindre del av gemenskapsbudgeten går till Life (omkring 0,15 %), som har utvecklats kontinuerligt under en period på tio år. Programmet har gjort det möjligt att samla mycket omfattande positiv erfarenhet.

GEMENSKAPSSTÖD TILL MILJÖSKYDD

9. I största möjliga utsträckning har man ansträngt sig för att undvika överlappningar med andra av gemenskapens finansieringsinstrument och för att se till att Life och andra gemenskapsinstrument kompletterar varandra.

När det gäller Life-Natur har flera projekt drivits i samverkan med andra fonder.

10. I nuläget koncentreras Life främst på demonstrationsprojekt. Kommissionen noterar revisionsrättens iakttagelser.

LIFE-PROGRAMMETS UTMÄRKANDE DRAG

17. Samstämmigheten mellan Lifes olika åtgärdsområden säkras genom förordningens allmänna mål. Inom alla åtgärdsområden skall Life-projekten bidra till att förbättra miljöskyddet på grundval av gemenskapsdirektiv. För att detta mål skall uppnås ser kommissionen till att det väljs ut projekt med hänsyn till deras bidrag till genomförandet av gemenskapslagstiftningen på respektive verksamhetsområde. Det rör sig om ett avgörande kriterium (uteslutningskriterium) för val av Life-projekt.

20. Kommissionen anser att de förbättringar som gjorts sedan 2001 motiverar omorganiseringen av hela Life-programmets förvaltning, även den ekonomiska projektförvaltningen, så att en enda enhet svarar för förvaltningen. Det är inte nödvändigt med olika förvaltningsmetoder eller uppföljningsförfaranden för projekt med olika tema och innehåll.

Kommissionen har vidtagit särskilda åtgärder för att se till att det bedrivs ett intensivt samarbete mellan Life-enheten och de tematenheter inom GD Miljö som täcker Lifes åtgärdsområden.

Efter den omorganisation som ägde rum 2001–2002, har förvaltningsmetoderna varit oförändrade under 2003.

24. Eftersom förordningen om Life III antogs sent var det inte möjligt att hinna genomföra en anbudsinfordran och ett urvals-förfarande före slutet av år 2000.

De oanvända åtagandebemyndigandena för år 2000 fördes således över till 2001 och utnyttjades till 90 %.

26. Andelen är mindre än tröskeln på 3 % när det gäller Life-Miljö (2,4 %) och Life-Tredje land (2,6 %).

På grundval av den erfarenhet som vunnits vid förvaltningen av Life II-programmet drog kommissionen slutsatsen att andelen på 3 % för kompletterande åtgärder var för liten. Därför ökades den till 5 % i förordningen om Life III.

27. I maj 2003 hade antalet oavslutade ärenden med åtaganden som löpt ut minskat till 21. För 15 av dessa åtaganden kommer det antingen att bli fråga om automatisk frigörelse (inom sex månader efter slutbetalningen) eller så pågår ett förfarande för att återkräva medlen. De återstående sex åtagandena gäller problematiska projekt. I dessa fall har kommissionen begärt ytterligare information från stödmottagaren eller en ekonomisk granskning, eller så pågår en slutgranskning av projektet.

URVAL AV PROJEKT

30. Från och med budgetåret 2003 genomför kommissionen anbudsinfordringar för att välja ut experter. Life-enheten håller för närvarande på att förbereda en anbudsinfordran. Meritförteckningar har systematiskt sparats under hela den period som Life III pågått.

Life-enheten granskar nu noggrant de externa experternas meritförteckningar, och de avtal som ingås med externa experter innebär en förklaring om oberoende ("declaration of independence"), som skall undertecknas av experterna.

31. Kommissionen har vidtagit nödvändiga åtgärder för komma tillrätta med svagheterna i Life III. 2001 införde kommissionen ett datoriserat utvärderingssystem som medger insyn ("ESAP") för fasen innan det fattas beslut om förslag avseende Life-Miljö. ESAP omfattar hela förfarandet för utvärdering, urval och tilldelning, från och med online-registreringen av ett förslag till det att beslut fattas.

32. Kommissionen noterar revisionsrättens iakttagelser. Minst två personer genomför oberoende av varandra utvärderingar inom ramen för Life III. Besluten fattas därefter gemensamt vid ett möte med företrädare för Life-enheterna och Natur-enheten, där alla förslag går igenom var för sig och kommenteras.

36. Revisionsrättens rapport visar att det är svårt att förena enkelhet och precision. Det har gjorts progressiva, kontinuerliga och pragmatiska insatser för att förbättra utvärderingsförfarandet. Life-kommittén har konstaterat att det uppnåtts en bra balans mellan behovet av öppenhet/objektivitet och projektkvalitet med hänsyn till Life-förordningens mål.

37. Vid nästa utvärderingsomgång (projekt som skall finansieras under 2004) kommer kommissionen att offentliggöra detaljerad information om utvärderingskriterierna även för Life-Tredje land.

38. När det gäller Life III har medlemsstaterna informerats om de detaljerade kriterier som kommissionen tillämpar vid urvalet.

39. Via ESAP ges härnäst information om medlemsstaternas utvärderingar inom Lifes tre temaområden.

40. Om ett projekt av något skäl måste strykas från listan över prioriterade projekt, anser kommissionen att det bör ersättas med det projekt som står först på reservlistan.

När det gäller projekt inom Life II-Natur och hela Life III tillmötesgår kommissionen inte längre medlemsstaternas krav genom att ersätta projekt på neutral grund, utan genom att välja projekt uppifrån på reservlistan.

41. För att undvika att ett projekt dubbelfinansieras genom att det får medel både från Life och andra EU-fonder, kontrollerar kommissionen deklarationerna om medel från andra EU-källor i Life-ansökningarna och i ansökningarna om finansiering från andra direkt förvaltade budgetposter. När det gäller strukturfonderna deltar inte kommissionen i arbetet med att välja ut projekt, utom när det gäller större projekt som får mer än 50 miljoner euro i stöd från EU. Kontrollen av projektansökningar inom ramen för strukturfonderna, bland annat frågan om dubbelfinansiering, är en väsentlig del av de förvaltnings- och kontrollsystem som medlemsstaterna måste ha infört för dessa fonder. Kontrollen av hur effektiva dessa system är, är ett av medlemsstaternas och kommissionens centrala mål i granskningsarbetet.

Kommissionen försöker på alla sätt att begränsa den risk för dubbelfinansiering som revisionsrätten tar upp. Då kommissionen är medveten om detta problem kommer den, med beaktande av revisionsrättens kommentar, att undersöka om andra bestämmelser skulle kunna införas för att ytterligare minska denna risk.

42. Generaldirektoraten kan konsultera externa databaser för att kontrollera stödmottagarnas solvens. EWX är ett verktyg inom SINCOM 2 som gör det möjligt att i viss mån kontrollera en potentiell stödmottagares ekonomiska tillförlitlighet, eftersom det finns uppgifter om stödmottagare i farozonen. I varje GD finns det en s.k. "Early Warning System contact point" med tillträde till hela betalningsdatabasen och kommissionens alla ärenden med tredje man, och därför kan man kontrollera om det tidigare har gjorts utbetalningar till en viss mottagare.

I samband med moderniseringen av bokföringen kommer leverantörsförteckningen att ändras, så att det blir möjligt att direkt kontrollera om samma avtalspart redan erhållit andra gemenskapsmedel.

43. Förfarandena har ändrats för Life III-Miljö. GD Forskning, Regionalpolitik, Energi och transport, Jordbruk, Näringsliv och Utvidgning deltar i ett samråd inom kommissionen om förslagen. Detta bidrar till en mer omfattande kontroll av deltagarnas ekonomiska och tekniska tillförlitlighet och minskar risken för dubbelfinansiering.

Om Life-enheten skulle upptäcka förhållanden som gör att dubbelfinansiering kan misstänkas granskas ärendet ytterligare och om nödvändigt överförs det till OLAF.

44. Sedan Life III-programmet trädde i kraft har stödmottagarnas skyldigheter skärpts när det gäller särskild bokföring för projekt (se svaret i punkt 61) och registrering av arbetstid (se svaret i punkt 49.b).

45. Eftersom stödmottagaren inte informerat kommissionen var det i praktiken omöjligt för GD Miljö att konstatera sådan dubbelfinansiering. Det undersöks vilka åtgärder som skulle kunna vidtas.

PROJEKTENS GENOMFÖRANDE

46. För projekt inom Life II-Natur har det funnits detaljerade administrativa standardföreskrifter sedan 1996 som utgjort grunden för de harmoniserade administrativa standardföreskrifterna för Life III. Kommissionen är övertygad om att denna uppsättning bestämmelser om administration och förvaltning av Life-projekt är en kraftig förbättring och ett viktigt bidrag till resultaten för de kommissionsavdelningar som förvaltar Life-programmet. De har förenklat och förtydligat bestämmelserna för stödmottagare. På grundval av revisionsrättens iakttagelser under granskningen såg kommissionen återigen över de administrativa standardföreskrifterna under 2002.

47 och 48. I de administrativa standardföreskrifterna görs det inte någon åtskillnad mellan privata företag/organisationer och offentliga institutioner när det gäller att fastställa om kostnader är stödberättigande. I dagsläget finns det inte något skäl att underkänna utgifter som uppstått om utgiften finns med i budgeten för projektet, den ifrågavarande personen har arbetat med projektet och detta arbete är tillräckligt dokumenterat genom tidrapporter. Den del av lönen som betalts av en offentlig institution kan betraktas som medfinansiering.

Kommissionen kommer dock att undersöka villkoren för gemenskapsbidrag när det gäller offentliga tjänstemäns deltagande i projekt inom Life-Natur.

49. Det är endast kontroller i stödmottagarnas lokaler, som kommissionen nu utökar, som kan ge sådana resultat som revisionsrätten beskriver.

När så krävs har revisionsrättens synpunkter beaktats/beaktas revisionsrättens synpunkter vid förvaltningen av enskilda projektärenden.

- a) Det undersöks om denna bestämmelse tillämpats på ett korrekt sätt. Kommissionen vägrar nu att ersätta utgifter som inte är direkt knutna till faktiska löner.
- b) När det gäller Life III måste den tid som varje anställd avsatt för projektet registreras.
- c) i) Eftersom detta problem har konstaterats tidigare har det i de administrativa standardföreskrifterna för Life III förts in nya definitioner av stödberättigande personalkostnader och kostnader för externt stöd (artikel 6 samt artikel 21.2 och 21.4).
- ii) Kommissionen anser att endast den del av lönen som motsvarar den arbetstid som faktiskt avsatts för projektet skall berättiga till stöd. När det gäller projekt inom Life II-Natur fastställs i alla händelser följande tydligt i de gällande administrativa standardföreskrifterna (artikel 9): "Personalkostnader skall tas upp för den faktiska tid som ägnats åt projektet."

50. På grundval av revisionsrättens iakttagelser under granskningen har kommissionen redan löst detta problem genom att under 2002 ändra de administrativa standardföreskrifterna. Följande text fördes in som artikel 6.5: "Räkningar från underentreprenörer skall omfatta en tydlig hänvisning till Life-projektet (t.ex. projektnummer och titel eller kortform av titeln) och till den beställning/det entreprenörsavtal som stödmottagaren/parten utfärdat. Räkningarna skall vara tillräckligt detaljerade för att möjliggöra identifiering av enskilda punkter som omfattas av den utförda tjänsten (dvs. en tydlig beskrivning och kostnadsangivelse för varje punkt)."

51. Kommissionen anser att de omarbetade nedskrivningsbestämmelserna för Life III (de stödberättigande kostnaderna uppgår till 25 % av inköpskostnaderna för infrastruktur och 50 % av kostnaderna för utrustning) är lämpliga med tanke på programmets särskilda karaktär. De tar hänsyn till det faktum att flera stödmottagare inom Life-projekt är enheter inom den offentliga sektorn, som ofta inte tillämpar bestämmelser om nedskrivning av kapitalvaror, utan i stället registrerar hela inköpspriset som en utgift vid förvärvet. Kommissionen anser att den gällande bestämmelsen tillgodoser behovet av att förenkla metoden för hur kapitalvaror redovisas, både vid projektförslagets utvärdering och urval och vid förfarandena för delutbetalning och/eller slutbetalning.

Om Life-programmet fortsätter kommer kommissionen dock att undersöka om det är möjligt att införa en precisare, men fortfarande enkel, metod för att beräkna de stödberättigande kostnaderna för kapitalvaror.

53. Analysen av siffrorna visar att den positiva utveckling som märktes redan under 2001, efter det att Life-enheten inrättades, har fortsatt under 2002.

54. Det har vidtagits lämpliga åtgärder för att komma tillrätta med detta problem. När fristen för svar löpt ut kommer den ansvarige samordnaren nu att uppmärksammas på detta genom ett datoriserat övervaknings- och kontrollverktyg (se punkt 55 "Butler") och det krävs därför automatiskt att han vidtar uppföljningsåtgärder.

55. — Det problem som revisionsrätten tar upp berodde på att anbudsförandet gav dåliga resultat.

— På grund av arbetsbelastningen och svårigheterna att förutsäga inkommande rapporter med betalningskrav är det under vissa perioder nästan omöjligt att undvika mindre förseningar när det gäller behandlingen av ärenden. Detta har dock successivt blivit mindre vanligt sedan Life-enheten upprättades.

— Kommissionen har nu infört ett datoriserat övervaknings- och kontrollsystem ("Butler") för övervakningen och uppföljningen av Life-programmets tre temaområden, bland annat när det gäller betalningskraven.

56. Sedan 2002 gör Life-enheten ekonomiska granskningar av förslagen. En av de centrala aspekterna i den ekonomiska analys som föregår finansieringsbeslutet för ett projekt är att bedöma om de villkor som parterna/samfinansierarna angivit är realistiska. Denna riskanalys bör göra det möjligt för kommissionen att fatta sina beslut med kunskap om förhållandena.

57 och 58. Kommissionen har noterat revisionsrättens iakttagelser och kommer att vidta nödvändiga åtgärder. I övrigt har de administrativa standardföreskrifterna för 2003 ändrats (artikel 13.2), så att stödmottagaren nu måste erhålla kommissionens skriftliga godkännande innan han gör större ändringar av finansieringsplanen under projektets gång.

59. På grundval av den information som inkommit från revisionsrätten under granskningen har kommissionen vidtagit åtgärder för att undersöka saken vidare.

60. Enligt de administrativa standardföreskrifterna för Life III-programmet måste stödmottagarna ha särskild bokföring.

61. Det har vidtagits lämpliga åtgärder för att följa upp revisionsrättens kommentarer angående detta projekt.

62. När det gäller det andra ärende som revisionsrätten tar upp återkrävdes en del av gemenskapens bidrag, och stödmottagaren togs med i förteckningen över organisationer som utesluts från Life-finansiering till dess att det inkommer tydliga bevis för att de administrativa bristerna åtgärdats och det införts ett tillförlitligt redovisningssystem. Vid en ytterligare ekonomisk kontroll kunde kommissionen konstatera att stödmottagaren hade infört ett nytt och effektivt bokföringssystem med de nödvändiga verktygen för analytisk och således även projektspecifik redovisning.

63. En grundlig genomgång av föreslagna kostnader för markinköp enligt tydliga skriftliga och offentliggjorda regler är en väsentlig del av utvärderingsförfarandet för projektförslag inom Life-Natur. Det finns alltid en särskild klausul om överlåtelse av marken till Natur och 91 % av marken köps av offentliga organ.

65. För den lilla procent av marken (9 %) som inte förvärvats av offentliga organ utan främst av icke-statliga organisationer som ägnar sig åt naturskydd, är kommissionen villig att undersöka ännu säkrare åtgärder än dem som tillämpas i dagsläget. ("Clause d'aliénation notariale").

ÖVERVAKNING, KONTROLL OCH UTVÄRDERING

66. Kommissionen fortsätter sitt arbete för att kontinuerligt förbättra de nödvändiga förfaranden som redan införts.

68. Uppgifterna för de externa grupperna inom Life-Tredje Land beskrivs i mer allmänna ordalag, men två långa möten har ägnats åt en detaljerad beskrivning av deras uppgifter då kontraktet börjar löpa, och den godkända handboken tillämpas också på dem.

69. Arbetsmetoderna för ATA inom ramen för Life III har harmoniserats. Kommissionen noterar revisionsrättens iakttagelser när det gäller den övergripande utvärderingen av ATA.

70. Revisionsrättens iakttagelser gäller perioden 2000–2001. Denna period var exceptionell, eftersom det faktum att förordningen Life III antogs sent oväntat försenade urvalsförfarandet.

Sedan 2001 har kommissionen förhandlat om ett nytt övergripande kontrakt med en enda extern grupp. Personalfördelningen har beräknats med hänsyn till antalet förväntade projekt (kommissionen måste göra en uppskattning eftersom den aldrig på förhand vet hur många projekt som kommer att väljas ut i medlemsstaterna), och det har ställts hårdare krav på de externa grupperna när det gäller kommunikation (den nya kommunikationsstrategin för Life). Att det förhandlas fram endast ett kontrakt för alla externa grupper ger större handlingsutrymme när det gäller användningen av extern personal med hänsyn till det antal projekt som i praktiken antas i de olika länderna.

71 och 72. I kontrakten för de tidigare övervakningsgrupperna fastställdes inte några skyldigheter att överföra projektärendena till en ny grupp. Detta har dock i de flesta fall skett efter frivilliga överenskommelser. Denna brist har avhjälpits i de nya kontrakt som börjat löpa från och med 2001, genom att en sådan skyldighet införts.

73–75. Den nuvarande strategin för granskning på plats utvecklades fram till 2001 efter att kommissionen fastställt behovet av att komplettera de befintliga arrangemang som andra tjänster svarat för.

Kommissionens grundläggande krav var, och är fortfarande, att ekonomienheten skall inrikta sig på projektens ekonomiska aspekter, framför allt frågan om kostnaders stödberättigande. Å andra sidan ansågs de berörda verksamhetsenheterna vara ansvariga när det gäller projektens resultat.

Från och med 2002 finns det tydligare kriterier för att välja ut projekt som skall granskas, vilka också har dokumenterats. Dessutom har granskningsrapporterna standardiserats. På grundval av den erfarenhet som vunnits kommer man att utarbeta en modell för granskningsprogram och förbättra riskanalysen, när det gäller urval av projekt som skall granskas.

76. När det gäller projekt inom Life II-Miljö omfattade den administrativa och ekonomiska information som delades ut till stödmottagarna ett detaljerat standardarbetsprogram för kontroll av utgifter. Detta program finns i versioner både för den offentliga och privata sektorn.

Kvaliteten på granskningsintygen varierar från mycket detaljerade och grundliga rapporter till enkla förklaringar om att redovisningarna är korrekta. Eftersom en otillräcklig extern attestering av utgifter i sig inte kan leda till att slutredovisningen underkänns, genomför kommissionens ansvariga ekonomisamordnare en grundlig undersökning.

77. Kommissionen noterar revisionsrättens synpunkter när det gäller bristen på exakta bestämmelser om granskningsrapporternas form och innehåll och planerar att uppdatera riktlinjerna för externa granskningar.

78 och 80. Kommissionen har vidtagit åtgärder för att kunna göra en mer exakt och övergripande redogörelse för sin verksamhet inom ramen för Life III (upprättande av databaser, slutregistrering av projekt med nyckelord, undersökning av Life-Natur, horisontella undersökningar på vattenområdet, miljöåtgärder inom jordbruket). Kommissionen har även låtit göra en extern utvärdering.

81–84. Kommissionens avdelningar har under 2002 utarbetat en kommunikationsstrategi med beaktande av revisionsrättens iakttagelser angående kravet på en bättre spridning av projektresultat.

De enskilda åtgärderna i strategin, bland annat webbplatsen Life, kompletterar de många lokala, nationella och internationella verksamheterna i förbindelse med Life-projekten.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

85. De insatser som gjorts har varit effektiva vilket framgår av resultaten sedan 2001. Kommissionen hänvisar framför allt till svaren i punkterna 30, 31, 46, 53, 54, 55 och 84.

86. När det gäller Life-Miljö är kommissionen medveten om att det kan göras förbättringar.

87. Kommissionen kommer att ta ställning till om det kan göras förbättringar.

Rekommendationer

Kommissionen kommer att vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa mer precisa mål i kommande åtgärdsprogram.

Kommissionen kommer att undersöka möjligheterna att förbättra effektiviteten när det gäller samråd inom kommissionen.

Rekommendationer

- Efter att det införts en central förvaltning anser kommissionen att programmet förvaltas bättre och att resultaten för de olika sektorerna bör kunna urskiljas tydligare.

Kommissionen vill att de enheter som ansvarar för uppföljningen av temaaktiviteterna i större utsträckning deltar i uppföljningen av Life, så att instrumentet på ett tydligare sätt kan bidra till att målet uppnås.

- Kommissionen har nu utlyst en anbudsinfordran för att rekrytera externa experter. Uppgifterna om utvärderingen sparas nu i systemet ESAP.

- De nuvarande definitionerna av stödberättigande kostnader är förenliga med dem som fastställs i genomförandebestämmelserna för budgetförordningen. Kommissionen kommer att beakta revisionsrättens rekommendationer då de administrativa standardföreskrifterna ses över.

- Kommissionen kommer att undersöka frågan om huruvida tjänstemännens löner skall beaktas.

- Kommissionen kommer att undersöka frågan om mark som köps av privata enheter. Dessa svarar för 9 % av den mark som förvärvas inom ramen för Life-programmet.

90. Kommissionen har sedan dess rättat till situationen.

92. Kommissionen kommer att utarbeta nya riktlinjer för externa granskningar om Life-programmet fortsätter.

93. Kommissionen kommer att utvärdera Life allt eftersom programmet genomförs.

Rekommendationer

- Kommissionen har ökat antalet kontrollbesök och infört förfaranden för att tillmötesgå revisionsrättens krav.

- De externa granskningarna, som redan är obligatoriska, skall förbättras. Kommissionen planerar därför att uppdatera riktlinjerna.

- En del av kommunikationsstrategin syftar till att analysera projektets konsekvenser och förbättra spridningen.

94. Kommissionen har förbättrat förvaltningsförfarandet.

En stor del av kommissionens insatser ägnas för närvarande åt utnyttjande av resultat.

Efter att det införts en central förvaltning anser kommissionen att programmet förvaltas bättre och att resultaten i de olika sektorerna börjar kunna urskiljas tydligare. Kommissionen anser därför att det inte finns anledning att dela upp Life-förordningen.