

IV

(Upplysningar)

UPPLYSNINGAR FRÅN EUROPEISKA UNIONENS INSTITUTIONER OCH ORGAN

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT nr 3/2008**Europeiska unionens solidaritetsfond. Hur snabb, effektiv och flexibel är den?
samt kommissionens svar***(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)**(2008/C 153/01)*

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<i>Punkt</i>	<i>Sida</i>
SAMMANFATTNING	I–VI	3
INLEDNING	1–5	3
REVISIONENS OMFATTNING OCH INRIKTNING SAMT REVISIONSMETOD	6–8	4
IAKTTAGELSER	9–41	4
Snabbhet	9–26	4
Hur lång tid tog det från katastrofen till utbetalning av stödet?	9–19	4
Vilka faktorer avgör hur lång tid det tar att få stöd från fonden?	20–22	7
Kan den faktiska tidsåtgången ses som ett tecken på att fonden snabbt gav stöd till de sökande?	23–26	7
Effektivitet	27–31	9
Flexibilitet	32–40	9
Hur behandlar fonden regionala katastrofer?	34–38	9
Utgör principen för beräkning av bidrag ett hinder för en rättvis behandling av ansökningar om bidrag vid regionala katastrofer?	39–40	11
Är de sökande nöjda med fonden?	41	11
SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	42–47	12
<i>Bilaga – Ansökningar till EU:s solidaritetsfond sedan 2002</i>		13
Kommissionens svar		15

SAMMANFATTNING

I. Europeiska unionens solidaritetsfond (EUSF) inrättades 2002 efter de svåra översvämningarna i Tyskland, Österrike, Tjeckien och Frankrike. Avsikten med fonden var att visa solidaritet med medlemsstater som drabbats av naturkatastrofer. Fram till slutet av 2006 hade fonden gett bidrag på över 1 miljard euro vid 23 katastrofer.

II. Rådet ville att EUSF skulle ge snabbt, effektivt och flexibelt stöd. I denna rapport undersöks om fonden har uppnått dessa mål och om mottagarländerna var nöjda med fonden.

III. Revisionsrätten granskade alla ansökningar som sänkts till fonden fram till slutet av 2006 och konstaterade att fonden inte gav stöd snabbt. Detta bekräftas av en enkät som revisionsrätten gjort. Oftast gick det omkring ett år mellan katastrofen och utbetalningen.

IV. De direkta kostnaderna för kommissionens förvaltning av fonden är låga och därför drar revisionsrätten slutsatsen att fonden fungerar effektivt. När det gäller flexibiliteten fann revisionsrätten inga fall där fonden hade saknat flexibilitet i sin behandling av stödansökningar.

V. Trots den utdragna process som krävs för att få medel från fonden var de länder som fick pengar nöjda med fonden. Fonden har därmed, när det gäller de länder som fick stöd, uppfyllt grundsyftet att visa solidaritet med medlemsstater som drabbats av en katastrof.

VI. Revisionsrätten rekommenderar att kommissionen ger detaljerad vägledning till de sökande och råd om hur de ska kunna lämna in information snabbt för att undvika förseningar i behandlingen av ansökningar.

INLEDNING

1. Sommaren 2002 inträffade allvarliga översvämningar i Tyskland, Österrike, Tjeckien och Frankrike. Översvämningarna var så allvarliga att ekonomierna i de drabbade regionerna avstannade för en tid. Europeiska gemenskapen reagerade snabbt och inrättade Europeiska solidaritetsfonden, nedan kallad *fonden*, i november 2002 ⁽¹⁾.

2. Fonden inrättades för att ge gemenskapen möjlighet att snabbt, effektivt och flexibelt ge ekonomiskt stöd i nödsituationer orsakade av naturkatastrofer. Den är inte utformad för att omedelbart täcka alla kostnader i samband med en katastrof, utan huvudsakligen för att täcka en del av kostnaderna för återställande av vitala tjänster och tillhandahållande av tillfälliga bostäder. Det grundläggande målet med fonden var att visa solidaritet med medlemsstater som drabbats av naturkatastrofer. Fonden har en årlig budget på 1 miljard euro och ingriper i följande fall ⁽²⁾:

a) Om en medlemsstat eller ett anslutningsland drabbats av en större katastrof, det vill säga en naturkatastrof som orsakar skador för vilka kostnaderna uppskattas antingen utgöra mer än 0,6 % av landets BNI eller överstiga 3 miljarder euro om bruttonationalinkomsten i det katastrofdrabbade landet är högre än 500 miljarder euro (2002 års priser).

b) I undantagsfall om en medlemsstat eller ett anslutningsland har drabbats av en katastrof i ett grannland, det vill säga en naturkatastrof som också har drabbat en angränsande medlemsstat eller ett angränsande anslutningsland där det har uppstått skador av lika stor omfattning som vid en större katastrof enligt definitionen ovan.

c) I undantagsfall om en medlemsstat eller ett anslutningsland drabbats av en regional katastrof, det vill säga en katastrof som drabbar större delen av befolkningen i en region och som kommer att ge allvarliga och bestående återverkningar på levnadsvillkoren och den ekonomiska stabiliteten i den regionen.

3. Bidragssatsen för alla katastrofer beräknas i förhållande till den totala direkta skada som landet har lidit. För större katastrofer gäller två satser för stödet: för skada som understiger 3 miljarder är stödsatsen 2,5 % och för skada över detta belopp är satsen 6 %. För regionala och angränsande katastrofer finns en enhetssats på 2,5 % av den totala direkta skadan.

4. Fonden förvaltas av generaldirektoratet för regionalpolitik (GD Regionalpolitik). Från och med det att fonden startade till slutet av 2006 har GD Regionalpolitik tagit emot 41 ansökningar om stöd. Nära hälften av stödansökningarna gällde översvämningkatastrofer. Se *tabell 1* för detaljuppgifter om de olika slags katastrofer som ansökningarna gäller.

⁽¹⁾ Rådets förordning (EG) nr 1212/2002 av den 11 november 2002 om inrättande av Europeiska unionens solidaritetsfond (EGT L 311, 14.11.2002, s. 3).

⁽²⁾ Artikel 2 i förordning (EG) nr 1212/2002.

Tabell 1

Antal olika slags katastrofer (i stödansökningar)

Katastrofens art	År					Totalt
	2002	2003	2004	2005	2006	
Översvämning	4	3	3	7	2	19
Skogsbrand	0	3	7	0	1	11
Storm	0	0	0	5	0	5
Jordbävning	0	1	1	0	0	2
Oljeutsläpp	0	1	0	0	0	1
Ogynnsamma väderförhållanden	0	1	0	0	0	1
Vulkanutbrott	0	1	0	0	0	1
Explosion	0	0	0	0	1	1
Totalt	4	10	11	12	4	41

Källa: GD Regionalpolitikens register över ansökningar.

5. Sammantaget beviljades stöd på totalt 1 084 miljoner euro under den här perioden för 23 beviljade ansökningar, såsom framgår av *tabell 2* (en detaljerad lista över fallen finns i *bilaga I*).

Tabell 2

Antal stödansökningar och beviljat stödbelopp under åren 2002–2006 per katastrofkategori

Katastrofkategori	Mottagna ansökningar	Beviljade ansökningar	Avslagna ansökningar	Beviljat stödbelopp (miljoner euro)
Större naturkatastrof	15	14	1	961,3
Angränsande land	2	2	0	1,6
Regional katastrof	24	7	17 ⁽¹⁾	121,1
Totalt	41	23	18	1 084

⁽¹⁾ Inbegriper två fall som inte fick avslag utan drogs tillbaka.

Källa: GD Regionalpolitikens register över ansökningar.

REVISIONENS OMFATTNING OCH INRIKTNING SAMT REVISIONSMETOD

6. Syftet med revisionen var att bedöma hur snabbt, effektivt och flexibelt kommissionen har genomfört fonden sedan den inrättades. Detta skedde genom en granskning av alla 41 stödansökningar som GD Regionalpolitik har tagit emot från det att fonden inleddes (2002) till slutet av 2006.

7. Revisionsrätten ville få svar på följande frågor:

- a) Ledde fonden till att stöd snabbt gavs till de sökande, det vill säga de länder eller regioner som drabbats av en katastrof?

- b) Gavs stödet på ett effektivt sätt?

- c) Var fondens hantering av de sökande flexibel utan att principen om rättvis behandling åsidosattes?

- d) Är de sökande nöjda med fonden?

8. Revisionen utfördes främst genom intervjuer, granskning av akter vid kommissionen och analys av de insamlade uppgifterna. Dessutom gjorde revisionsrätten en elektronisk enkät genom att sända frågeformulär till de 37 av 41 sökande i 17 stater som hade sökt stöd från fonden (se *bilaga I*). Revisionsrätten fick svar från 33 sökande från 15 medlemsstater (89 % svarsfrekvens).

IAKTTAGELSER

Snabbhet

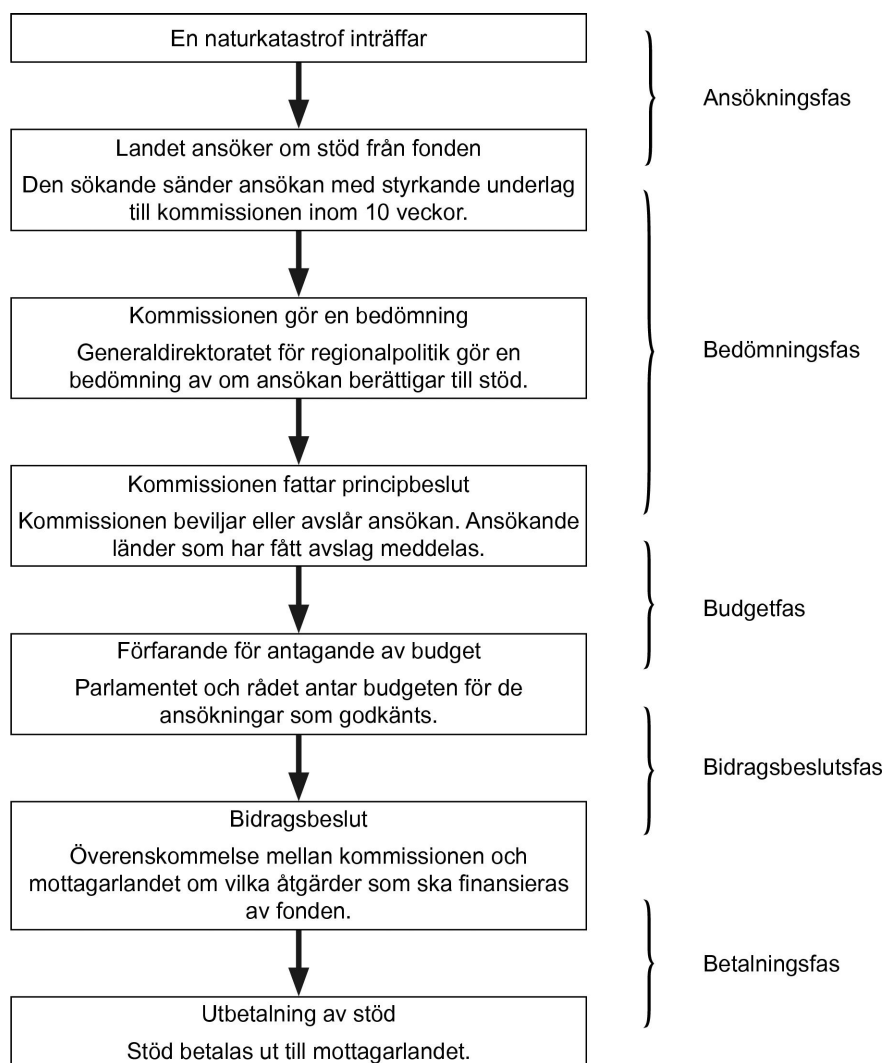
Hur lång tid tog det från katastrofen till utbetalning av stödet?

9. För de 23 ansökningar som godkänkts tog det i genomsnitt 375 dagar att få stöd.

10. Revisionsrätten granskade hur lång tid det tog att få stöd från fonden genom att dela upp handläggningen av ansökningarna i olika faser. Det förekommer fem faser i den administrativa processen från datumet för katastrofen till datumet för utbetalningen (se *figur 1*).

Figur 1

Faser i behandlingen av ansökningarna om stöd från fonden



11. Tabell 3 visar hur lång tid varje fas i processen i genomsnitt tar. Den genomsnittliga tiden för de två första faserna gäller alla de 41 ansökningarna, men den genomsnittliga tiden för de sista tre faserna gäller endast de 23 ansökningar som godkännts.

Det tar i genomsnitt omkring två månader att få in en ansökan från ett land.

Tabell 3

Genomsnittligt antal dagar per fas i behandlingen av ansökningarna om stöd från fonden

Fas	Genomsnittlig tid i kalenderdagar
Ansökan	66
Bedömning	148
Budget	65
Bidragsbeslut	94
Betalning	24

Källa: GD Regionalpolitikens register över ansökningar.

12. Såsom framgår av tabell 3 tar ansökningsfasen i genomsnitt 66 dagar. Enligt den förordning där stödet från fonden regleras ska ansökningarna sändas till kommissionen "så snart som möjligt och senast inom två månader ['ten weeks' i den engelska versionen] efter det datum då den första skadan i samband med katastrofen inträffat" ⁽¹⁾. I sju fall (nästan 17 % av fallen) lämnades dock ansökningarna in mer än tio veckor efter katastrofen, det vill säga efter tidsfristen. Uppenbarligen behöver de sökande minst två månader på sig att utarbeta ansökan. Ansökningen tar så lång tid eftersom man måste samla in underlag som styrker ansökan, bland annat information om hur stor del av befolkningen som drabbats av katastrofen.

⁽¹⁾ Artikel 4.1 i förordning (EG) nr 1212/2002.

Det tar i genomsnitt nästan fem månader för kommissionen att få in information som saknas och bedöma om ansökan berättigar till stöd.

13. Såsom framgår av *tabell 3* är bedömningsfasen den längsta av alla faserna i behandlingen av ansökningar om stöd från fonden. Den står för över en tredjedel av tiden från datumet för katastrofen till datumet för utbetalningen. Efter att kommissionen har tagit emot en ansökan kontrollerar kommissionen om den berättigar till stöd, vilket i nästan samtliga fall innebär att man begär in ytterligare information från det sökande landet i fråga (se *textruta 1*). Detta stadium avslutas med ett principbeslut om bistånd ska ges eller inte.

Textruta 1

Att förse kommissionen med nödvändig information

Den tid det tar för kommissionen att analysera en ansökan och begära in ytterligare information varierar kraftigt. Vid en översvämning 2005 sändes en mängd information – framför allt elektroniska uppgifter – omedelbart efter det att katastrofen hade inträffat och innan den officiella ansökan lämnades in. Resultatet var att kommissionen begärde in ytterligare information 1,6 månader innan den mottog ansökan, och bedömningsfasen var kortare än genomsnittet. I ett fall med en skogsbrand 2003 sände myndigheterna påföljande dag den information kommissionen hade begärt. Detta ledde till att den fullständiga bedömningen endast tog 1,5 månader. Den andra ytterligheten är ett fall från 2003 där bedömningen tog 12,5 månader. Anledningen var att de nationella myndigheterna sände en mycket stor mängd styrkande underlag som var ofullständiga och skrivna på det nationella språket.

14. Revisionsrätten undersökte hur de sökande ser på tidsåtgången för bedömningsfasen (se *tabell 4*). Enligt uppgifterna från enkäten ansåg över hälften av de sökande som godkänts och även två tredjedelar av de sökande som inte godkänts att den tid kommissionen hade ägnat åt bedömningen av deras ansökan var rimlig. De sökande som godkänts är de vilkas ansökningar beviljades, de som inte godkänts är de vilkas ansökningar fick avslag.

Tabell 4

Procentandel sökande som anser att bedömningsfasen är rimlig eller för lång eller som har andra åsikter

Åsikt om längden på bedömningsfasen	Sökande	
	Godkända	Inte godkända
Rimlig	50 %	67 %
För lång	39 %	11 %
Övrigt	11 %	11 %
Inget svar	0 %	11 %
Totalt	100 %	100 %

Källa: Uppgifter från de sökande i revisionsrättens enkät.

15. Av *tabell 5* framgår vilken genomsnittlig längd på bedömningsfasen de sökande ansåg vara lagom och vilken genomsnittlig längd på bedömningsfasen de ansåg vara för lång. Intressant nog verkar de sökande som inte godkändes vara mer "tålmodiga" än de sökande som godkändes. Det är värt att påpeka att endast en sökande som inte godkändes ansåg att den tid kommissionen tog på sig var "för lång".

Tabell 5

Förhållandet mellan ansökningarnas framgång, längden på bedömningsfasen och de sökandes åsikt

Ansökningar som beviljats		Ansökningar som avslagits	
Genomsnittlig tid för de sökande som ansåg att tidsåtgången var rimlig	Genomsnittlig tid för de sökande som ansåg att tidsåtgången var för lång	Genomsnittlig tid för de sökande som ansåg att tidsåtgången var rimlig	Genomsnittlig tid för de sökande som ansåg att tidsåtgången var för lång
101 dagar	171 dagar	129 dagar	181 dagar

Källa: Uppgifter från de sökande i revisionsrättens enkät.

Det tar i genomsnitt över två månader att göra de ekonomiska resurserna tillgängliga i EU-budgeten.

16. Efter kommissionens principbeslut börjar budgetfasen. Budgetposten för EUSF innehåller endast ett symboliskt anslag. Kommissionen förbereder en "budgetbegäran" som läggs fram för budgetmyndigheten (rådet och parlamentet). Detta budgetändringsförfarande tar i genomsnitt över två månader men kan ta upp till fyra månader under semestertider (se *textruta 2*).

Textruta 2

Att ta sig igenom budgetändringsförfarandet

För två ansökningar angående översvämningar 2005 fattades principbeslutet i december 2005 men budgetändringen godkändes inte förrän i april 2006, fyra månader senare. I ett översvämningsfall 2004 fattades principbeslutet i juni 2005 och budgetändringen godkändes inte förrän i september 2005, tre månader senare.

Det tar i genomsnitt tre månader att få alla dokument undertecknade.

17. När de nödvändiga ekonomiska resurserna har gjorts tillgängliga i budgeten fattar kommissionen ett bidragsbeslut och ingår en överenskommelse med den sökande. I denna överenskommelse fastställs art och plats för de insatser som ska finansieras av fonden. Såsom framgår av *tabell 3* tar denna fas i genomsnitt tre månader. I sju fall tog det dock onormalt lång tid beroende på

att det tog lång tid för de sökande att lämna in de begärda handlingarna, vilket i vissa fall var något så enkelt som ett bankkontonummer för utbetalningen. Sättet att sända in handlingar till kommissionen kan också orsaka förseningar. Till exempel upptäckte några sökande som returnerade den undertecknade bidragsöverenskommelsen per diplomatpost till sin permanenta representation, som i sin tur skickade den vidare till kommissionen, att detta i själva verket var långsammare än den vanliga postgången.

18. Summan av den genomsnittliga tiden för budgetfasen och den genomsnittliga tiden för bidragsbeslutsfasen utgör nästan hälften av den genomsnittliga tiden från datumet för katastrofen till datumet för erhållande av stöd från fonden. Därmed tar det lika lång tid att göra de ekonomiska resurserna tillgängliga och få alla handlingar undertecknade som att bedöma en ansökan.

Det tar i genomsnitt nästan en månad att göra utbetalningen.

19. Såsom framgår av *tabell 3* tar betalningsfasen i genomsnitt 24 dagar. När överenskommelsen väl har undertecknats av båda parter tar det vanligtvis mindre än en månad att göra själva betalningen, men det kan ta längre tid. Detta är fallet om den undertecknade överenskommelsen inte inkommer till kommissionen förrän i början av budgetåret. På grund av redovisningsförfaranden i slutet och början av året sker betalningen då inte före mars månad.

Vilka faktorer avgör hur lång tid det tar att få stöd från fonden?

20. Hittills har rapporten handlat om hur lång tid var och en av de fem faserna i genomsnitt tar i processen för att erhålla stöd från fonden. Tidsåtgången varierar stort i förhållande till den genomsnittliga tiden. Revisionsrätten ville identifiera vilka faktorer som kan ligga till grund för variationen. Därför granskade revisionsrätten i vilken utsträckning varje variation kunde förklaras av katastrofens kategori, katastrofens art eller i vilket land katastrofen inträffade. Man skilde mellan tre kategorier av katastrofer: större, angränsande och regionala katastrofer. När det gäller katastrofernas art klassificerades de som översvämning, skogsbrand, storm, jordbävning, oljeutsläpp, ogynnsamma väderförhållanden, vulkanutbrott och explosion. Inga tydliga kopplingar kunde noteras mellan de olika katastrofkategorierna och den tid det tog att få stöd från fonden. Samma sak gäller för katastrofens art och i vilket land katastrofen inträffade.

21. Ett exempel från analysen av variation i tidsåtgången för att erhålla stöd från fonden ges i *tabell 6*. Där visas förhållandet mellan katastrofens art och ansökningsfasens längd. Såsom framgår av denna analys påverkar inte katastrofens art i någon väsentlig utsträckning variationen i den tid den sökande behövde för att lägga fram fallet för kommissionen.

Tabell 6

Ansökningsfasens längd i förhållande till katastrofens art

Katastrofens art	Antal ansökningar	Genomsnittligt antal dagar	Lägsta antal dagar	Högsta antal dagar	Standardavvikelse
Översvämning	19	67	12	106	17
Skogsbrand	11	58	24	70	17
Storm	5	64	61	67	2
Jordbävning	2	72	70	74	2
Oljeutsläpp	1	55	55	55	0
Ogynnsamma väderförhållanden	1	79	79	79	0
Vulkanutbrott	1	79	79	79	0
Explosion	1	68	68	68	0
Alla katastrofer	41	66	12	106	15

Källa: GD Regionalpolitikens register över ansökningar.

22. Revisionsrättens analys pekar på att den tid som behövs för att mobilisera medel i huvudsak beror på följande:

- De administrativa reglerna på området.
- Kommissionens snabbhet, bland annat eventuellt behov av översättning.
- Hur snabbt de nationella myndigheternas svar inkommer.
- Kvaliteten på de uppgifter som den sökande lämnar in.

Kan den faktiska tidsåtgången ses som ett tecken på att fonden snabbt gav stöd till de sökande?

23. Ett försök gjordes att jämföra hur snabb fonden var i förhållande till liknande fonder eller verksamheter. Flera andra

fonder och verksamheter undersöktes. Den närmsta motsvarigheten konstaterades vara katastroffonden vid kommissionens generaldirektorat för humanitärt bistånd (ECHO). Trots att det finns likheter mellan de två fonderna är de dock inte tillräckligt lika för att det ska gå att jämföra fondernas snabbhet. Katastroffonden har en särskild ram med regler och förfaranden som är utformad för att se till att den kan ge omedelbar hjälp (till exempel en bedömningsfas på mindre än en vecka och en fast budgetpost). Solidaritetsfonden har inte någon sådan ram.

24. Vid revisionsrättens analys av uppgifterna konstaterade revisionsrätten dock att de fyra första ansökningarna ledde till utbetalning inom en tidsrymd på mellan 100 och 150 dagar från datumet för katastrofen, eller i genomsnitt 131 dagar. Kommissionen började behandla de fyra första ansökningarna innan fonden var fullt inrättad. Handläggningstiden för dessa fyra ansökningar ger ett standardmått för jämförelse mot vilket handläggningstiden för de följande ansökningarna kan bedömas. Om handläggningstiden, det vill säga tiden från datumet för katastrofen till datumet för erhållandet av stödet, för en ansökan som tagits emot 2003 eller senare när fonden var fullt inrättad överskrider 150 dagar kan det anses vara lång tid. Den genomsnittliga handläggningstiden för de 19 godkända ansökningarna efter de fyra första ansökningarna var 415 dagar, vilket är över det standardmått som just beskrivits. Därför anser inte revisionsrätten att fonden har gett stöd snabbt under åren efter 2002. Fonden hanterade de fyra första ansökningarna mycket snabbare än den hanterade de efterföljande.

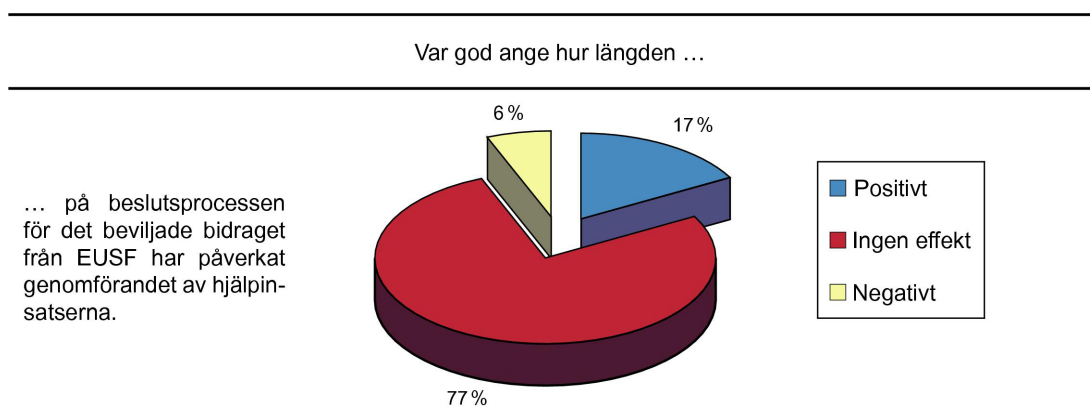
25. De fyra jämförelsefallen kan vara till hjälp med att identifiera hur processen skulle kunna skyndas på för nya fall. I dessa fyra fall gällde följande:

- a) Bedömningen varade i genomsnitt endast i nio dagar eftersom omfattande dokumentation lämnades in till kommissionen på ett förberedande stadium (innan den formella ansökan lämnades in).
- b) Budgetfasen varade i genomsnitt endast i åtta dagar eftersom kommissionen skickade förslaget till parlamentet samma dag som principbeslutet fattades.
- c) Under bidragsbeviljandefasen sparades mycket tid genom att båda parter undertecknade överenskommelsen samma dag.

26. Revisionsrätten undersökte om de sökande ansåg att processens längd hade haft någon inverkan på genomförandet av hjälpinsatser. Enkäten avslöjade att de flesta sökande ansåg att processens längd inte hade haft någon inverkan på genomförandet av hjälpinsatser. Denna åsikt beror troligen på att fonden främst används för återbetalning av en liten del av de kostnader som orsakats av katastrofen (se *diagram 1*).

Diagram 1

Mottagarländernas åsikt om fondens effekter på genomförandet av hjälpinsatser, enligt enkäten



Effektivitet

27. Fonden ska vara effektiv. I förordningen fastställs att "administrativa förfaranden bör anpassas i enlighet med detta och begränsas till det som är absolut nödvändigt" utan att begreppet definieras vidare ⁽¹⁾.

28. Revisionsrätten granskade de förfaranden som mottagarstaterna ska följa när det gäller anbudsinfördrar, kontraktering, genomförande, rapportering och revision av bidraget. Revisionsrätten drog slutsatsen att kraven för länder som tar emot EUSF-stöd är mindre hårda än för dem som tar emot andra EU-medel. De administrativa förfarandena kan därför anses ha minskat till en nivå som garanterar att förfarandena är effektiva för mottagarstaterna.

29. Revisionsrätten granskade de administrativa förfarandena vid kommissionen för att bedöma om de hölls till ett minimum. Revisionsrätten drog slutsatsen att med den nuvarande ramen för fonden (det vill säga att det är en solidaritetsfond och inte en katastroffond) behövdes alla de fem faserna av administrativa förfaranden och ingen av dem var överflödig.

30. Trots det faktum att kommissionen inte har ett redovisningssystem med uppgifter som gör det möjligt att beräkna fondens kostnader kan den genomsnittliga direkta kostnaden för förvaltningen av fonden uppskattas vara omkring 0,06 % (eller mindre än 0,1 %) av det beviljade beloppet, såsom framgår av tabell 7. Sedan fonden inrättades 2002 har två personer permanent haft hand om uppgiften att förvalta fondens verksamhet. De tar hand om processen från det att ansökningarna lämnas in till dess att stödet är avslutat.

31. För att beräkna den totala kostnaden för kommissionens förvaltning av fonden begärde revisionsrätten in kompletterande information både från direktoratet för personalfrågor och från direktoratet för revision om ytterligare personal som hade avsatts för dessa arbetsuppgifter, om tjänsteresornas frekvens och kostnad per operativ enhet och revisionsenhet liksom andra kostnader för administration, övervakning och kontroller på plats. Tillgången på information var begränsad. För att skapa ett "riktmärke" i utvärderingssyfte gjorde revisionsrätten därför en uppskattning av alla ovanstående kostnader på årsbasis. De uppgår till ett genomsnittligt årligt belopp på 170 000 euro. Av tabell 7 framgår att de administrativa kostnaderna är minimala om man jämför med de belopp som förvaltas. Som en fingervisning kan nämnas att de administrativa kostnaderna år 2002, ett år då det endast fanns fyra fall att hantera, utgjorde 0,02 % av det beviljade stödet. Revisionsrättens granskningsresultat visar att kommissionen förvaltar fonden på ett effektivt sätt.

⁽¹⁾ Skäl 8 i förordning (EG) nr 2012/2002.

Tabell 7

Administrativa kostnader och arbetsbörda för fonden per år

	År 2002	År 2003	År 2004	År 2005	År 2006
Årliga administrativa kostnader för GD Regionalpolitik (miljoner euro)	0,15	0,16	0,17	0,18	0,19
Antal ansökningar	4	10	11	12	4
Beviljat stöd (miljoner euro)	728	107	20	205	24

Källa: Revisionsrättens uppskattning av kostnaderna samt GD Regionalpolitik.

Flexibilitet

32. Inom ramen för denna analys definieras flexibilitet som hur lätt ett system kan anpassas för användning vid andra tillämpningar eller miljöer än de som systemet ursprungligen utformades för. Fonden utformades för större katastrofer. Därför kan den sägas vara flexibel i det att den svarar på ansökningar som gäller regionala katastrofer.

33. Fonden bör göra det möjligt för kommissionen att flexibelt vidta åtgärder i katastrofsituationer, men exceptionella fall måste behandlas med största möjliga återhållsamhet ⁽²⁾. Fondens flexibilitet får inte innebära en risk för att principen om rättvis behandling åsidosätts.

Hur behandlar fonden regionala katastrofer?

34. Revisionsrätten granskade behandlingen av regionala katastrofer och större katastrofer. Analysen var inriktad på "flexibilitet" ur perspektivet rättvis behandling av ansökningar. Detta innebär att varje begäran som lämnats in av en sökande ska få en rättvis bedömning och att kommissionen ska använda enhetliga och konsekventa kriterier för att bevilja eller avslå ansökningar.

35. Av de 18 ansökningar som avslogs ⁽³⁾ gällde 15 (83 %) regionala katastrofer. Anledningen till denna mycket höga nivå av avslag är att definitionen av regional katastrof är relativt vag och

⁽²⁾ Artikel 2.2 i förordning (EG) nr 2012/2002.

⁽³⁾ Inklusive två ansökningar som drogs tillbaka.

berättigandet till stöd från fonden är mer komplicerat att bedöma. Varje avslag från kommissionen motiveras genom en rad skäl. De huvudsakliga skälen till att kommissionen gav avslag var följande:

- a) Ansökningarna lämnades in sent och/eller var ofullständiga.
- b) De skador som rapporterades i ansökan hade inte drabbat den större delen av befolkningen och klassificerades inte som regional katastrof.
- c) Medlemsstaterna hade lämnat felaktig information om datumet för katastrofen.

36. Revisionsrätten hävdar inte att de fall som har fått avslag borde ha beviljats, men konstaterar att det finns två fall med bristande tydlighet om vilka kriterier som tillämpas eller i den motivering som lämnas till medlemsstaten (se *textruta 3*). I ett fall har kriterierna för berättigande när det gäller hur stor del av befolkningen som drabbats inte tillämpats på samma sätt som i likvärdiga fall.

Textruta 3

Kriterier för berättigande som tillämpats vid regionala katastrofer

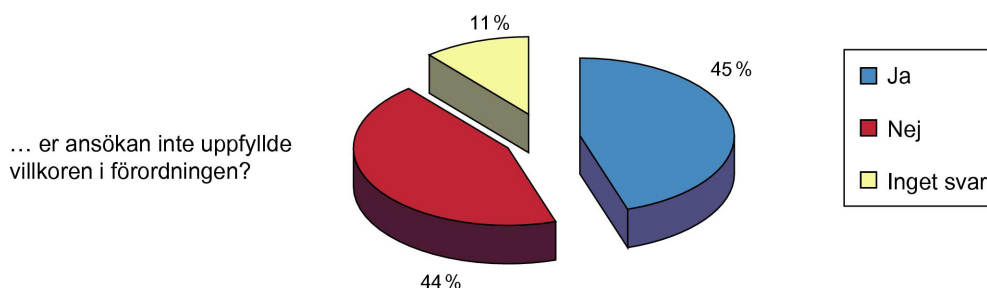
För en ansökning angående skogsbränder som avslogs 2005 var ett av kommissionens argument att skogsbranden inte drabbade större delen av befolkningen (se villkoren i punkt 2). Kommissionen använde dock inte samma argument när den avslag ett annat liknande fall 2003. Tvärtom förklarade kommissionen själv i sin årsrapport för EUSF för 2002–2003 varför det villkoret inte var tillämbart i detta specifika fall även om villkoret inte tycks särskilt relevant för någon av de ansökningar gällande skogsbrand som avslogs.

Ett av kommissionens skäl för att ge avslag på ett översvämningsfall 2004 var att gemenskapsmekanismen för räddningstjänsten inte hade aktiverats, vilket skulle tyda på att översvämningen var av begränsad art. Att aktivera denna mekanism är dock inte något obligatoriskt krav i förordningen. Detta fall jämfördes med ett annat översvämningsfall som fick avslag 2005, där kommissionen också hänvisade till mekanismen för räddningstjänsten men fastställde att den inte var relevant.

Diagram 2

De sökandes åsikt om kommissionens skäl för avslag

Delar ni åsikten i kommissionens brev att ...



37. Revisionsrätten granskade inom alla kategorier av katastrofer om de sökande vilkas ansökningar avslogs instämde i kommissionens skäl för avslaget. Detta skulle kunna anses mäta i vilken utsträckning reglerna för stödberättigande är enhetliga och lätta att förstå. Uppgifterna från enkäten visar att 45 % av de sökande instämde i kommissionens argument för att avslå deras ansökan såsom framgår av *diagram 2*. Dessa sökande som fick

avslag instämde inte i kommissionens argument av följande anledningar:

- a) Det var omöjligt för de berörda regionerna att få fram de uppgifter som kommissionen begärde till den tillförlitlighetsnivå som krävdes och inom den korta tidsfrist som fastställdes – i en akutsituation där prioritet ges till de omedelbara behoven.

- b) Det är ibland svårt att kvantifiera uteslutande i ekonomiska termer hur stor inverkan skadan har haft på befolkningen, till exempel har i små landsbygdskommuner inte bara egendom skadats utan även sättet att leva och de allmänna livsvillkoren. De sökande hävdade också att alla dessa små händelser sammantaget kan orsaka ett stort problem.
- c) I vissa fall ansåg myndigheterna att kommissionen tidigare hade godkänt ansökningar och finansierat insatser i liknande fall.

38. Åsikterna som kom fram visar att de sökande har problem med den tid de har till sitt förfogande för att förbereda ansökan, med att bedöma skadan i skadekomponenter som är svåra att kvantifiera och med de kriterier som kommissionen använde för att bedöma ansökan. Denna sista viktiga punkt skulle kunna innebära att de sökande hyser farhågor om rättvisan i behandlingen av vissa fall.

Utgör principen för beräkning av bidrag ett hinder för en rättvis behandling av ansökningar om bidrag vid regionala katastrofer?

39. Enligt den metod som kommissionen använder ⁽¹⁾ beviljas ersättning med samma procentandel av kostnaden för total direkt skada vid alla regionala katastrofer, nämligen en schablon-sats på 2,5 % av den totala direkta skadan, utan att man tar hänsyn till den sökande statens eller regionens "välstånd". Vid större katastrofer baseras istället bidragsberäkningen på ansökarlandets bruttonationalinkomst, vilket ger en mer rättvis behandling mellan olika länder i förhållande till deras välstånd.

40. Mobiliseringen av fonden enligt "undantagskriteriet" (regional katastrof) är regel och inget undantag (58 % av katastroferna var regionala katastrofer). Villkoren för att en ansökan ska godkännas enligt kriteriet för en ovanligt allvarlig regional katastrof, som ska behandlas med största möjliga återhållsamhet, är dessutom mycket svåra att uppfylla. Därför avslogs 83 % av de ansökningar som gällde regionala katastrofer efter en lång bedömningsperiod. Avslagen berodde inte på att det saknades tillgängliga medel eftersom fonden sedan den inrättades i oktober 2002 till slutet av 2006 endast har beviljat stöd motsvarande drygt ett års budget.

Är de sökande nöjda med fonden?

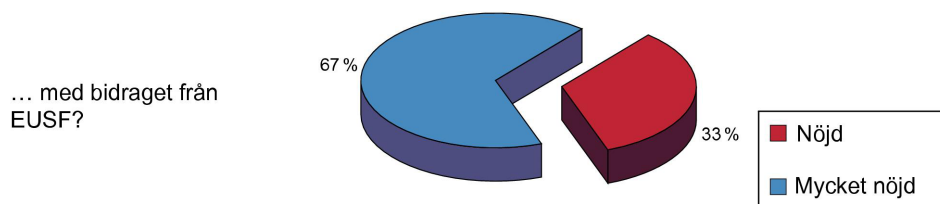
41. Alla sökande har i enkäten svarat att de var nöjda med fonden. Fonden uppfattas som ett tecken på solidaritet, och har en positiv inverkan på den allmänna opinionen, särskilt i de nya medlemsstaterna. Baserat på svaren på enkäten (se *diagram 3*) är de främsta skälen för denna tillfredsställelse följande:

- Fondens bidrag var ett tecken på EU:s solidaritet med befolkningen i de drabbade regionerna, mot bakgrund av katastrofernas omfattning.
- Bidraget hjälpte till att mildra de enorma utgifterna till följd av katastrofen (utökade extra katastrofinsatser, påskyndande av processen och så vidare).
- Stödet innebar en minskad belastning på den offentliga budgeten, även om minskningen ibland var begränsad i förhållande till katastrofens omfattning.
- Bidraget hade en positiv inverkan på den allmänna opinionen i kandidatländerna när det gäller anslutningen till EU.

Diagram 3

Allmän tillfredsställelse med EUSF

I stort, hur nöjda är ni ...



⁽¹⁾ Kommissionens årsrapport om Europeiska unionens solidaritetsfond 2002–2003, s. 24.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

42. Revisionsrättens revision av fondens verksamhet under 2002–2006 visar att fonden inte ger stöd snabbt. I genomsnitt fick de sökande vänta i 12 månader efter katastrofen för att få stödet utbetalt. Förseningarna har inte att göra med katastrofens kategori eller art, och inte heller med ansökningarnas ursprung. Den tid det tar att mobilisera resurserna beror huvudsakligen på omfattningen av de administrativa regler som tillämpas, på kommissionens snabbhet, på de nationella myndigheternas skyndsamhet att svara och på kvaliteten på den information som lämnas i varje enskilt fall av de sökande (se punkterna 10–26).

43. Antalet anställda som för närvarande förvaltar fonden på kommissionens nivå har visat sig vara effektivt. Dessutom konstaterades att den totala kostnaden för förvaltningen av fonden var mycket låg i förhållande till det beviljade stödet (se punkterna 27–31).

44. Fonden har inte i något fall saknat flexibilitet i sin behandling av stödansökningar. Utan att avslagen på ansökningarna ifrågasätts har det i ett fåtal fall funnits bristande tydlighet i motiveringen av avslag på ansökningar om stöd för regionala katastrofer. Den metod som används för att beräkna bidragsbeloppet för

beviljade ansökningar angående regionala katastrofer tar inte hänsyn till landets välstånd, vilket kan innebära att den inte respekterar principen om rättvisa (se punkterna 32–40).

45. Slutligen ska det noteras att alla sökande som svarat har varit nöjda med fonden, trots de problem som nämns ovan. Därmed har fonden uppnått sitt grundsyfte, vilket är att visa solidaritet med medlemsstater i katastrofsituationer (se punkt 41).

46. För att skynda på utbetalningen av stödet bör kommissionen innan utgången av 2008 ha inrättat förfaranden som garanterar att de sökande länderna får detaljerad vägledning om kraven för ansökningen så snart som möjligt, helst inom en vecka från det att ett land eller en region har underrättat kommissionen om att de kommer att ansöka om stöd från fonden.

47. Dessutom bör kommissionen upprätta direkt kontakt med det organ i medlemsstaten eller anslutningslandet som ansvarar för att utarbeta ansökningen och förvarna dem om de vanliga bristerna i inkomna ansökningar och betona vikten av att snabbt sända in ansökan och eventuella andra handlingar som kommissionen begär, även den slutliga överenskommelsen.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 13 mars 2008.

För revisionsrätten
Vítor Manuel DA SILVA CALDEIRA
Ordförande

BILAGA

ANSÖKNINGAR TILL EU:S SOLIDARITETSFOND SEDAN 2002 (SENAST UPPDATERAD 31.12.2007/GD REGIONALPOLITIK)

År	Land		Katastrofens art	Skada (miljoner euro)	Kategori	Beviljat stöd (miljoner euro)	EUSF-stöd mottaget på nationell nivå ⁽¹⁾
2002	1	AT	översvämning	2 900,0	större	134,0	27.12.2002
	2	CZ	översvämning	2 300,0	större	129,0	13.1.2003
	3	FR	översvämning (Le Gard)	835,0	regional	21,0	27.12.2002
	4	DE	översvämning	9 100,0	större	444,0	29.12.2002
Totalt stöd 2002						728	
2003	1	ES	oljeutsläpp (Prestige)	436,0	regional	8,6	29.3.2004
	2	IT	jordbävning (Molise/Apulien)	1 558,0	regional	30,8	11.3.2004
	3	IT	vulkanutbrott (Etna)	849,0	regional	16,8	11.3.2004
	4	IT	översvämning (norra Italien)	1 900,0	regional	avslag	—
	5	EL	ogynnsamt vinterväder	—	större	avslag	—
	6	PT	skogsbrand	1 227,9	större	48,5	2.12.2003
	7	FR	skogsbrand (södra Frankrike)	531,1	regional	avslag	—
	8	ES	skogsbrand (portugisiska gränsen)	53,2	angränsande land	1,3	6.9.2004 (betalningsdatum)
	9	MT	översvämning	30,2	större	1,0	12.11.2004 (betalningsdatum)
	10	IT	översvämning (Friuli-Venezia Giulia)	525,1	regional	avslag	—
Totalt stöd 2003						107,0	
2004	1	FR	översvämning (Rhône-deltat)	785,0	regional	19,6	7.7.2004
	2	ES	översvämning (Málaga)	72,9	regional	avslag	—
	3–9	ES	skogsbrand (7 ansökningar)	479,8	regional	avslag för alla 7	—
	10	SK	översvämning	29,1	regional	avslag	—
	11	SI	jordbävning	12,5	regional	dragits tillbaka	—
Totalt stöd 2004						19,6	

2005	1	SK	storm (Tatras)	202,7	större	5,7	7.11.2005
	2	IT	översvämning (Sardinien)	223,0	regional	avslag	—
	3	EE	storm	47,9	större	1,3	ej tillgängligt
	4	LV	storm	192,6	större	9,5	ej tillgängligt
	5	SE	storm	2 297,3	större	81,7	18.4.2006
	6	LT	storm	15,2	angränsande land	0,4	12.4.2006
	7	EL	översvämning, Evros	135,0	regional	avslag	—
	8	RO	översvämning vår	489,5	större	18,8	17.8.2006
	9	BG	översvämning vår	222,3	större	9,7	7.7.2006
	10	BG	översvämning sommar	237,4	större	10,6	7.7.2006
	11	RO	översvämning sommar	1 049,7	större	52,4	17.8.2006
	12	AT	översvämning (Tyrolen/Vorarlberg)	591,9	regional	14,8	24.10.2006
Totalt stöd 2005						204,9	
2006	1	UK	explosion	730,0	(regional)	dragits tillbaka	—
	2	GR	översvämning	372,3	regional	9,3	17.12.2007
	3	HU	översvämning	519,1	större	15,1	19.10.2007
	4	ES	skogsbrand	91,0	regional	avslag	—
Totalt stöd 2006						24,4	
Totalsumma för stöd beviljat sedan 2002						1 083,9 miljoner euro ⁽²⁾	

(¹) Ett EUSF-bidrag ska användas inom ett år från det datum då mottagarlandet tog emot bidraget. Senast sex månader efter utgången av ett-årsperioden ska mottagarstaten överlämna en rapport om användningen med en redovisning av utgifterna.

(²) Inkluderar belopp som ännu inte betalats ut under 2006 för ansökningar från 2005.

KOMMISSIONENS SVAR**SAMMANFATTNING**

III. Hur snabbt mottagarna får tillgång till medlen är en direkt avspegling av förfarandet i förordningen om Europeiska unionens solidaritetsfond. Detta har inneburit att fonden i praktiken inte är ett instrument för snabbt stöd utan ett instrument för återfinansiering av utgifter som de nationella myndigheterna redan har haft.

IV. Kommissionen instämmer i att villkoren för att en ansökan ska godkännas är svårare att uppfylla vid "regionala katastrofer" (i motsats till "större katastrofer"). Detta är något som lagstiftaren har avsett, eftersom kommissionen enligt artikel 2 i förordningen ska granska alla ansökningar som gäller regionala katastrofer "med största möjliga återhållsamhet".

V. Solidaritetsfonden har bidragit till att lätta den ekonomiska bördan för de stater som har drabbats av katastrofer och den har haft en positiv inverkan på medborgarnas uppfattning om EU genom att erbjuda stöd och extra resurser under perioder med särskilda påfrestningar.

VI. Kommissionen instämmer i revisionsrättens rekommendationer. Kort efter antagandet av förordningen utarbetades en standardiserad ansökningsblankett samt en detaljerad vägledning för ansökningar (som båda finns på webbplatsen InfoRegio). Kommissionen avser att upprätta direkt kontakt med det organ som utarbetar ansökan, under förutsättning att den ansökande staten samtycker, och att vidareutveckla riktlinjerna för ansökningar i syfte att förvarna ansökande organ om möjliga källor till försening.

IAKTTAGELSER

10–13. Några av de fem faser som identifierats av revisionsrätten kan vara överlappande. När ansökan lämnas in första gången saknas till exempel ofta väsentlig information och kommissionen kan därför inte slutföra sin bedömning innan den har mottagit de uppgifter som saknas.

När det gäller de ansökningar som mottogs under 2005 (det år med störst antal ansökningar under den period som bedömdes av revisionsrätten) dröjde det i genomsnitt 93 dagar innan kommissionen fick den saknade informationen.

Kommissionen avlog ansökningar som lämnades in efter den tidsfrist på tio veckor som anges i förordningen.

16. Kommissionen begär ytterligare anslag via ett preliminärt förslag till ändringsbudget som budgetmyndighetens två parter (rådet och Europaparlamentet) fattar beslut om ⁽¹⁾.

24–25. De fyra första ansökningarna till solidaritetsfonden 2002 bör betraktas separat och kan inte användas som riktmärke eftersom de behandlades under mycket ovanliga omständigheter. Fullständiga ansökningar på kommissionens arbetsspråk mottogs mycket tidigt och behandlades medan förordningen fortfarande utarbetades och innan de interna förfarandena ännu hade fastställts. Eftersom de stödvillkor som anges i förordningen fastställdes i samband med dessa första katastrofer var den erforderliga

bedömningstiden ytterst kort. Det mycket höga totala stödbeloppet på 728 miljoner euro, som sedan dess aldrig har överskridits, möjliggjorde en särskild ändringsbudget i budgetförordningen. Det faktum att genomförandeaftalen undertecknades vid ett av Europeiska rådets möten (i Köpenhamn) visar också den starka politiska viljan och den exceptionella karaktären hos dessa första fall.

I den nuvarande EUSF-förordningen finns inget instrument för snabbt stöd utan endast ett instrument för återfinansiering av nödutgifter som de nationella myndigheterna redan har haft.

36. Kommissionen anser att förordningens kriterier har tillämpats på tydligast möjliga sätt (se de utförliga kommentarerna om textruta 3). Definitionen av en regional katastrof i förordningen är emellertid ganska vag och det är svårt att uppfylla villkoren för att en ansökan ska godkännas. Medlemsstaterna och kommissionen ägnar mycket tid och kraft åt att utarbeta respektive bedöma ansökningar avseende mindre regionala katastrofer som regelbundet avslås.

I alla de fall som nämns där kommissionen föreslog att ta fonden i anspråk godkändes detta av rådet och Europaparlamentet.

Textruta 3. Ett skäl till att avslå "skogsbrandsansökningarna" 2005 var att katastroferna inte drabbade en större del av befolkningen. Ett annat skäl var att det inte hade förekommit några "allvarliga och bestående återverkningar på livsvillkoren och den ekonomiska stabiliteten i regionen".

⁽¹⁾ Punkt 26 i det interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin och sund ekonomisk förvaltning.

Fallet med oljeutsläppet från tankfartyget Prestige som revisionsrätten nämner är inte jämförbart med någon annan ansökan som kommissionen någonsin har behandlat eftersom Prestigekatastrofen ägde rum till havs där befolkningskriteriet inte rimligtvis kan tillämpas.

Som revisionsrätten påpekar är det inte något krav i förordningen att aktivera mekanismen för räddningstjänsten. Frågan om huruvida mekanismen för räddningstjänsten togs i anspråk kunde därför inte ens ha varit relevant för beslutet i något av fallen.

39. Metoden för beräkning av bidraget har diskuterats ingående med rådet och har inte i något fall gett upphov till kritik från mottagarländerna.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

42. De problem som tas upp i fråga om behandlingstid utgör en naturlig del av de villkor och förfaranden som fastställs i förordningen om solidaritetsfonden. Eftersom erfarenheterna hittills visar att det finns utrymme för – och enligt kommissionen behov av – förbättring, lade kommissionen 2005 fram ett förslag till en omarbetad förordning med enklare och tydligare kriterier för snabbare aktivering av fonden. Förslaget fick ett mycket positivt mottagande av Europaparlamentet, men hittills har inga framsteg nåtts i rådet.

44. Kommissionen anser att förordningens kriterier har tillämpats på tydligast möjliga sätt (se de utförliga kommentarerna om textruta 3). Definitionen av en regional katastrof i förordningen är emellertid ganska vag och det är svårt att uppfylla villkoren för att en ansökan ska godkännas. Medlemsstaterna och kommissionen ägnar mycket tid och kraft åt att utarbeta respektive bedöma ansökningar avseende mindre regionala katastrofer

som regelbundet avslås. En av de större förändringarna i den föreslagna, nya förordningen är därför att endast kvantitativa trösklar ska användas för de skadenivåer som krävs för att fonden ska utnyttjas. Detta skulle förbättra insynen i fonden. Genom den föreslagna översynen av EUSF-förordningen skulle de nationella myndigheterna få en bättre uppfattning om när fonden kan bistå dem i återuppbyggnadsarbetet efter en katastrof.

I fråga om rättvisa tas ett lands välstånd främst i beaktande i samband med att tröskeln för en "större katastrof" fastställs. Metoden för att beräkna bidraget har diskuterats ingående med rådet och har inte i något fall gett upphov till kritik från mottagarländerna.

46. Kommissionen instämmer i revisionsrättens rekommendationer. Den konstaterar dock att den strax efter antagandet av förordningen offentliggjorde riktlinjer för ansökande länder och utförligt förklarade hur den tillämpar bestämmelserna i förordningen. I syfte att förenkla förfarandet och bidra till att undvika förseningar vid tillhandahållande av information har kommissionen utarbetat en standardiserad ansökningsblankett och en utförlig vägledning för ansökningar. Den finns även på webbplatsen InfoRegio. I många fall lämnades ansökningar in "ad hoc", utan att den ansökande staten hade kontaktat kommissionen i förväg.

47. Kommissionen instämmer i revisionsrättens rekommendationer om att upprätta direkt kontakt med det organ som ansvarar för att utarbeta ansökningen. I den standardiserade ansökningsblanketten föreslår kommissionen att den ansökande staten ska ange det organ som lämnar in begäran samt en kontaktperson i förvaltningen. Hittills har de ansökande staterna i några fall föredragit att kommissionen kommunicerar via den ständiga representationen. Kommissionen avser att utöka sina riktlinjer för ansökningar för att förvarna ansökande organ om möjliga källor till förseningar i förfarandet och för att understryka betydelsen av att snabbt skicka in ansökan och eventuella andra handlingar som kommissionen begärt.