ISSN 1831-0893

EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

8. sz. különjelentés
2011

A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA KERETÉBEN JOGOSULATLANUL KIFIZETETT ÖSSZEGEK VISSZAFIZETTETÉSE

HU

8 // 2011. sz. különjelentés

A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA KERETÉBEN JOGOSULATLANUL KIFIZETETT ÖSSZEGEK VISSZAFIZETTETÉSE

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése szerint)

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: http://www.eca.europa.eu

8 // 2011. sz. különjelentés

Jelentős mennyiségű további információt talál az Európai Unióról az interneten.
Az információk az Europa szerveren, a következő címen állnak rendelkezésre: http://europa.eu

Katalógusadatok a kiadvány végén találhatók.
Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2011

ISBN 978-92-9237-228-6
doi:10.2865/52678

© Európai Unió, 2011
A sokszorosítás a forrás megnevezésével engedélyezett.

Printed in Luxembourg

TARTALOMJEGYZÉK

BEKEZDÉS

KIFEJEZÉSGYŰJTEMÉNY

I–VI **ÖSSZEFOGLALÁS**

1–14 **BEVEZETÉS**

9–12 **A 2006-BAN BEVEZETETT ÚJ KERETRENDSZER**

13–14 **A TARTOZÁSOKKAL ÉS A VISSZAFIZETTETÉSEKKEL KAPCSOLATOS BESZÁMOLÁS**

15–16 **AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE**

17–78 **ÉSZREVÉTELEK**

17–35 **A TAGÁLLAMOK MEGFELELŐEN TARTJÁK-E NYILVÁN, ILLETVE KEZELIK-E A TARTOZÁSOKAT?**

19–20 PONTATLANSÁGOK A TARTOZÁSOK NYILVÁNTARTÁSÁBAN

21–26 KÖVETKEZETLENSÉGEK A TARTOZÁSOK RÖGZÍTÉSÉNEK IDŐPONTJÁBAN

27–31 A TARTOZÁSOK EGYES TÍPUSAINAK ELTÉRŐ ÉRTELMEZÉSÉBŐL ADÓDÓ KÖVETKEZETLENSÉGEK

32–35 A KAMATOK KÖVETKEZETLEN ALKALMAZÁSA PÉNZÜGYI VESZTESÉGET OKOZ

36–43 **A TAGÁLLAMOK EREDMÉNYESEN FIZETTETIK-E VISSZA A JOGOSULATLAN KIFIZETÉSEKET?**

37–38 A VISSZAFIZETTETÉSEK VISZONYLAG ALACSONY MÉRTÉKŰEK, DE JAVULÁS ÉRZÉKELHETŐ

39–40 A VISSZAFIZETTETÉSI ELJÁRÁSOK IDŐBEN TÖRTÉNŐ ELINDÍTÁSA NÖVELI A VISSZAFIZETÉS ESÉLYÉT, DE JELENTŐS KÉSEDELMEKRE DERÜLT FÉNY

41 A NEMZETI HATÓSÁGOK VISSZAFIZETTETÉSI INTÉZKEDÉSEI SORÁN TAPASZTALT HIÁNYOSSÁGOK

42–43 A TAGÁLLAMI HATÓSÁGOKNAK CSAK KEVÉS JOGÉRVÉNYESÍTÉSI ELJÁRÁSRA VAN LEHETŐSÉGÜK

44–53 **A TAGÁLLAMOK MEGFELELŐEN KÖNYVELIK-E EL BEHAJTHATATLANNAK A TARTOZÁSOKAT?**

47–50 A TARTOZÁSLEÍRÁSOK INDOKLÁSÁHOZ ALKALMAZANDÓ KRITÉRIUMOK NEM EGYÉRTELMŰEK

51 A GAZDASÁGTALAN VISSZAFIZETTETÉSI KÖLTSÉGEKBŐL ADÓDÓ LEÍRÁSOK: AZ ÖSSZEGEK CSÖKKENTEK, DE TOVÁBBI TISZTÁZÁSRA VAN SZÜKSÉG

52–53 TÖRÖLT ESETEK

54–78 **EREDMÉNYES-E A VISSZAFIZETTETÉSEK EURÓPAI BIZOTTSÁG ÁLTALI FELÜGYELETE ÉS MONITOROZÁSA?**

55–62 MIRŐL SZÁMOL BE A BIZOTTSÁG?

63–64 A BIZOTTSÁG AD ÚTMUTATÁST, NÉHA AZONBAN TÚL KÉSŐN, ÉS NEM TELJES KÖRŰEN

65–67 PÉNZÜGYI ZÁRÓELSZÁMOLÁS: A BIZOTTSÁG AZ 50/50 SZABÁLYT ALKALMAZVA JÓVÁHAGYJA A TARTOZÁSOK NYILVÁNTARTÁSÁT, ÉS A KÖLTSÉGEKET A TAGÁLLAMOKRA TERHELI

68–69 BIZONYOS ÖSSZEGEK „KIBÚJHATNAK" AZ 50/50 ZÁRÓELSZÁMOLÁSI ELJÁRÁS ALÓL

70–72 A SZABÁLYSZERŰSÉGI ZÁRÓELSZÁMOLÁS KERETÉBEN A BIZOTTSÁG KONKRÉT ELLENŐRZÉSEKET VÉGEZ A TARTOZÁSOKRA VONATKOZÓAN

73–75 A „MÚLTBELI ÖRÖKSÉGET", A VISSZATÉRÍTTETÉSI MUNKACSOPORT KORÁBBI ESETEIVEL EGYÜTT, LE KELL ZÁRNI

76–78 A SZABÁLYTALANSÁGRÓL SZÓLÓ INFORMÁCIÓKAT TÚL KÉSŐN KÜLDIK MEG AZ OLAF-NAK

79–84 **KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK**

I. MELLÉKLET – ÚJONNAN KELETKEZETT TARTOZÁSOK – BELEÉRTVE A 2006 ÉS 2009 KÖZÖTTI „ELŐZETES ADÓSOKAT" IS

II. MELLÉKLET – AZ ELLENŐRZÖTT KIFIZETŐ ÜGYNÖKSÉGEK ÁLTAL ALKALMAZOTT KAMATOK

III. MELLÉKLET – A TAGÁLLAMI ADÓSSZÁMLÁKON NYILVÁNTARTOTT TARTOZÁSOK ÉS AZ ÉVES BESZÁMOLÓKBAN SZEREPLŐ BRUTTÓ KÖVETELÉSEK KÖZÖTTI ELTÉRÉSEK

IV. MELLÉKLET – A SZABÁLYTALANSÁGOK ÉS A VISSZAFIZETTETÉSEK KÖVETKEZETLEN KEZELÉSÉNEK HOSSZÚ IDEJE MEGOLDATLAN KÉRDÉSEI

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

KIFEJEZÉSGYŰJTEMÉNY

50/50 szabály: A tartozással és visszafizettetéssel kapcsolatos uniós jogszabályok 2006-os felülvizsgálatának részeként bevezették az ún. 50/50 szabályt, amely lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy négy év elteltével (ez nyolc évre módosul, amennyiben a tartozással kapcsolatban peres ügy van folyamatban) automatikusan visszavegye a tagállamtól a vissza nem fizetett és az adósszámlákon szereplő tartozások 50%-át.

AAR: Éves tevékenységi jelentés: A Bizottság egyik főigazgatója által készített beszámoló, amely a főigazgatóság fő szakpolitikai céljainak és legfőbb tevékenységeinek eredményeiről ad képet.

AGRI: Az Európai Bizottság Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatósága

Előzetes adós: Az „előzetes adósok" megfelelnek azoknak a bizottsági feltételeknek, amelyek alapján szerepelniük kell az éves beszámolókban (a III./IIIA. mellékletek táblázataiban). „Előzetes adósok" a prenotifikációval jönnek létre, amelyben az adóst a kifizető ügynökség tájékoztatta a potenciális tartozásról, és ez később visszafizetési értesítés küldését is vonhatja maga után. A potenciális tartozásról szóló tájékoztatás és a visszafizetési értesítés között több hónap vagy akár év is eltelhet. Lásd még: „PACA".

EMGA: Európai Mezőgazdasági Garanciaalap

EMOGA: Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap

EMVA: Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap

GBP: Angol font (£)

III. és IIIA. melléklet: A végső kedvezményezettek által visszafizetendő összegek áttekintése, amelyet a kifizető ügynökség éves beszámolója részeként bocsát a Bizottság rendelkezésére.

ISz: Igazoló szerv: A tagállam által megbízott köz- vagy magánjogi jogalany, amely az akkreditált kifizető ügynökségek beszámolóit igazolja a valódiság, teljesség és pontosság szempontjából.

IT: Informatika

KÜ: Kifizető ügynökség: A mezőgazdasági támogatások megfelelő értékeléséért, kiszámításáért, ellenőrzéséért és kifizetéséért felelős tagállami szervezet. A kifizető ügynökség munkájának egy részét egyéb szerveknek is delegálhatja.

OLAF: Európai Csalás Elleni Hivatal

PACA: Premier Acte de Constat Administratif ou Judiciaire (első közigazgatási vagy jogi ténymegállapítás). Francia betűszó, amely általában arra a dátumra utal, amelyen a kedvezményezett elsőként kapott írásbeli értesítést egy tagállami hatóságtól arról, hogy egy adott mezőgazdasági támogatási összeg helytelenül került kifizetésre. A tartozást ezzel a dátummal kell rögzíteni a beszámolókban (a III./IIIA. melléklet táblázataiban), a kifizető ügynökség adósnyilvántartásában – előzetes adósok esetében – azonban nem. Lásd még: az 1290/2005/EK rendelet 35. cikke.

Szabálytalanságok: „Szabálytalanság" a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként a Közösségek általános költségvetése vagy a Közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár a közvetlenül a Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt. Lásd: a 2988/95/EK, Euratom rendelet 1. cikkének (2) bekezdése.

TFR: A visszatérítettési munkacsoportot (task force recovery) 2002-ben hozták létre a régóta fennálló, szabálytalansággal kapcsolatos tartozások vizsgálatára, mivel több száz ilyen esettel kapcsolatban nem történt előrelépés. A munkacsoport célja az volt, hogy eldöntse, a tartozás a költségvetés terhére írható-e vagy, amennyiben adott tagállam gondatlanul járt el, az utóbbi számlájára kell-e írni.

Visszafizetési arány: A Számvevőszék a jelentésben többféle visszafizetési arányt is kiszámított a visszafizetett összegek és a nyilvántartott fennálló tartozások összevetésével, majd ennek százalékos kifejezésével.

Visszafizettetés vs. pénzügyi korrekciók: Szabálytalanul kifizetett összegek visszafizettetése a kedvezményezettekkel a kifizető ügynökség által kibocsátott visszafizetési értesítés révén. Pénzügyi korrekcióra a tagállamokat a Bizottság a következők keretében kötelezheti: a kifizető ügynökség éves beszámolójára vonatkozó 1) pénzügyi záróelszámolás (az éves beszámolók megbízhatósága), illetve 2) szabályszerűségi záróelszámolás (az alapul szolgáló tranzakciók jogszerűsége és szabályszerűsége). A pénzügyi korrekció alatt álló összegek finanszírozása a tagállami költségvetésből történik.

Záróelszámolás: Az az eljárás, amelynek keretében a Bizottság jóváhagyja a tagállamok beszámolóit, és ezzel a kifizető ügynökségek által a gazdálkodóknak és a kedvezményezetteknek folyósított kiadásokat. Először a tagállami igazoló szerv ellenőrzi pontosság szempontjából a kifizető ügynökség beszámolóit; ezekről azután a Bizottság éves pénzügyi záróelszámolási határozatot hoz. Második lépésben maga a Bizottság folytatja le a szabályszerűségi záróelszámolási eljárást, olyan ellenőrzések alapján, amelyek lehetővé teszik a szabályoknak nem megfelelő kifizetések felderítését és (a későbbi években történő) kizárását.

ÖSSZEFOGLALÁS

I.
Az Európai Unió évente körülbelül 55 milliárd eurót költ mezőgazdaságra és vidékfejlesztésre, ennek az összegnek egy része azonban a szabálytalan vagy nem megfelelő kérelmekből, illetve a hibákból adódóan tévesen kerül kifizetésre. Jelentésünk a szabálytalan kifizetésekre vonatkozó visszafizettetési eljárásokkal foglalkozik. Ezen belül is elsősorban a tagállami hatóságok által foganatosított visszafizettetésekre és a Bizottság monitorozó szerepére helyezi a hangsúlyt.

II.
A Számvevőszék a 3/2004. sz. különjelentésében már megvizsgálta a szabálytalan kifizetések visszafizettetésére vonatkozó mechanizmusokat. Ebben megállapította, hogy a szabálytalan kifizetésekkel kapcsolatos beszámolási, visszafizettetési és leírási mechanizmusokban komoly hiányosságok figyelhetők meg. Ennek alapján a Bizottság jelentős változtatásokat eszközölt a tartozások tagállami nyilvántartását, igazolását, valamint a velük kapcsolatos beszámolást illetően. Továbbá a pénzügyi feladatok elvégzését az OLAF helyett ezentúl a DG AGRI-ra bízta. Jelentésünk ezen változtatásoknak a hatásával is foglalkozik. A Számvevőszék megvizsgálta azt is, hogy a visszafizettetésekről hogyan számolnak be a tagállamok a Bizottságnak, valamint hogy az Unió éves beszámolóiban hogyan állítják össze a visszafizettetésekkel kapcsolatos adatokat.

III.
A Számvevőszék megállapította, hogy a 2006-ban bevezetett mechanizmusok javulást hoztak annak köszönhetően, hogy a tagállamok a tartozásokkal és a visszafizettetésekkel kapcsolatban pontosabb és részletesebb információkat bocsátottak rendelkezésre, és az éves beszámolóban is több információ szerepelt. A 2006 óta keletkezett tartozásokra vonatkozóan a visszafizetési arányok is javultak, ám bizonyos hiányosságok még ma is fennállnak:

— az új eljárások, amelyek értelmében a Bizottság automatikusan visszakapja a régóta fennálló tartozások összegének 50%-át, növelik az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét a „visszafizettetés", azaz a pénzösszegeknek a tagállami költségvetésből az uniós költségvetésbe való utalása révén. A rendszerben magában azonban bizonyos hiányosságok figyelhetők meg: a tagállamok arra való ösztönzése, hogy a tartozást minél előbb leírják, illetve arról a lehető legkésőbb számoljanak be, és annak lehetővé tétele, hogy egyes összegek „kibújjanak" az eljárás alól, kockázatot jelent;

— a tagállamok eltérő gyakorlata: a tartozást eltérő időpontokban ismerik fel, a beszámolókban szereplő adatok nem hasonlíthatók össze, a kamatot nem következetesen alkalmazzák, és a tartozások leírásának időpontja tagállamonként jelentősen eltérhet; mindez negatív pénzügyi hatással járhat az uniós költségvetésre;

— a jogosulatlan kifizetések visszafizettetésének valószínűségét csökkenti, hogy a tagállamok olykor késve kezdeményezik a visszafizettetési eljárásokat, hiányosságok vannak a visszafizettetési intézkedésekben, valamint a tagállamok jogérvényesítési lehetősége is korlátozott;

— amennyiben a tartozást már a kezdeti szakaszban késéssel veszik nyilvántartásba, a szabálytalanságokról szóló információk OLAF-nak történő továbbítása szintén késedelmet szenvedhet.

ÖSSZEFOGLALÁS

IV.
A Számvevőszék ezért azt javasolja, hogy a Bizottság tökéletesítse tovább a tartozások tagállami kezelésének és az ezekkel kapcsolatos beszámolásnak a módját, valamint biztosítsa, hogy bizonyos módszereket valamennyi tagállam egységesen alkalmazzon. Mindehhez a következőket kell megtennie:

— kérje fel a tagállamokat, hogy a szabálytalanságokat és az egyéb tartozásokat akkor vegyék nyilvántartásba, amikor azok a jogszabályok szerint esedékesek, nevezetesen a visszafizetési értesítés kiállításának napján;

— iránymutatások időben történő kibocsátásával tegyen egyértelműbbé egyes alapvető – mindeddig nem következetesen használt – beszámolási és számviteli fogalmakat;

— vezessen be egységes határidőt az esetleges szabálytalanságok felderítése és a visszafizetési felszólítások adósoknak való megküldése között: ez elősegítené a harmonizációt a tagállamok között, és biztosítaná, hogy az OLAF-hoz megfelelőbb időben eljussanak a szabálytalansággal kapcsolatos információk;

— vezessen be egyértemű szabályokat a kamatok alkalmazásával kapcsolatban;

— tegye világosabbá, hogy a tartozásokat mely körülmények között lehet behajthatatlannak nyilvánítani, különösen a fizetésképtelenség esetén történő tartozásleírással kapcsolatos szabályokra vonatkozóan;

— vizsgálja felül az új, automatikus 50%-os visszafizettetési eljárási szabályok alkalmazását, hogy így biztosítsa az eredményes alkalmazást;

— zárja le a visszatérítttetési munkacsoport régóta fennálló eseteinek utóellenőrzését, amelyeket már kb. három éve le kellett volna zárni.

V.
A számvevőszéki ellenőrzéskor vizsgált 2006–2008-os időszakot tekintve az EU éves beszámolóiban „jogosulatlan kifizetések visszafizettetéseként" szereplő összegek közel 90%-a a Bizottság által a tagállamoktól levont összegnek felelt meg, vagyis azokat nem a jogosulatlan támogatásban részesült kedvezményezettek fizették vissza. Vitathatatlan, hogy ez védi az Unió pénzügyi érdekeit, azonban visszatartó erő akkor érvényesülne a legjobban, ha a jogosulatlanul támogatott kedvezményezettől hajtanák be a tartozást.

VI.
A Bizottság ennek megfelelően vizsgálja meg, hogy mely módszerekkel lehetséges a tagállami költségvetésekből való „visszafizettetés" arányának csökkentése, illetve a kedvezményezetteknek jogosulatlanul folyósított, majd visszafizettetett összegek arányának növelése.

BEVEZETÉS

1. Az EU évente kb. 55 milliárd eurót költ mezőgazdaságra és vidékfejlesztésre. Az ***1. táblázat*** a 2006–2009-es időszakban a garanciaalapra (EMGA), illetve a vidékfejlesztésre költött összegeket mutatja be.

2. E kiadások döntő részét a tagállamok és a Bizottság megosztva kezelik. A támogatásokat a gazdálkodóknak és a kedvezményezetteknek a kifizető ügynökségek (kijelölt nemzeti hatóságok) fizetik ki, akiknek ezután a Bizottság visszatéríti ezt. A kifizetések egy része szabálytalanul, illetve hibásan történik, és amennyiben ezt észlelik, az összeget vissza kell téríteni. Jelentésünk az ilyen visszafizettetések mechanizmusait vizsgálja meg.

3. Az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében a tagállamok kötelesek „meghozni minden olyan törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezést és egyéb intézkedést, amely szükséges ahhoz, hogy:

a) az EMGA-ból és az EMVA-ból finanszírozott ügyletek [műveletek] megvalósuljanak, és rendszeresek legyenek;

b) megakadályozzák és megbüntessék a szabálytalanságokat;

c) behajtsák a szabálytalanság és gondatlanság miatt elveszett összegeket”[1].

[1] A közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 2005. június 21-i 1290/2005/EK tanácsi rendelet 9. cikke (1) bekezdésének a) albekezdése (HL L 209., 2005.8.11., 1. o.).

1. TÁBLÁZAT

MEZŐGAZDASÁGI KIADÁSOK, 2006–2009 (MILLIÓ EUR)[1]

	2006[2]	2007	2008	2009
EMGA	42 116	42 446	43 011	46 120
Vidékfejlesztés	11 543	11 154	10 671	8 992
Összesen	**53 659**	**53 620**	**53 682**	**55 112**

[1] A 2006-os, illetve a 2007-es összegek a 05 02-es és a 05 03-as alcímre (EMGA), valamint a 05 04-es és a 05 05-ös alcímre (Vidékfejlesztés) történt kifizetéseket tartalmazzák; ezek 2006-ra vonatkozóan az Európai Közösségek éves beszámolója II. kötetének A. melléklete ii) részében (356–379. o.), 2007-re vonatkozóan pedig az Európai Közösségek éves beszámolója II. kötetének B. melléklete: Kiadások i) részében (306–315. o.) vannak feltüntetve. A 2008-as, illetve a 2009-es összegek a megfelelő éves jelentés 5.1. és 3.1. táblázatában szereplő adatokat tükrözik.

[2] 2007 előtt egyetlen alap létezett, az EMOGA.

4. A tagállamok az egyes kifizetések szabályszerűségével kapcsolatosan kötelesek ellenőrzéseket végezni (általában mintavétel alapján). Egyes ellenőrzésekre még a kifizetések előtt kerül sor, és ebben az esetben a szabálytalanul megállapított összegek közvetlenül levonhatók a folyósítandó összegből. Ha az ellenőrzésekre a kifizetést követően kerül sor, a tagállamok kötelesek minden megállapított jogosulatlan kifizetést tartozásként rögzíteni, majd a kedvezményezettől a túlfizetett összeg visszafizetését kérni.

5. Számos kedvezményezett a kérésnek megfelelően vissza is fizeti az összeget, ha azonban a döntés ellen fellebbeznek, és emiatt a tartozást a KÜ fenntartja, jogérvényesítési lépésekre kerül sor a visszafizetés érdekében, ami néha peres eljárást is magában foglal. Bizonyos feltételek mellett (pl. fizetésképtelenség esetén, vagy ha a visszatérítés költsége meghaladja a tartozás összegét), a kifizető ügynökség dönthet úgy is, hogy leállítja a visszafizettetési eljárást, és az Unió számára behajthatatlannak nyilvánítja az összeget; ekkor a tartozás leírására kerül sor.

6. A ***2. táblázat*** a 2006–2009-es időszakra vonatkozó összes folyamatban levő visszafizettetési eljárás által érintett összeget, illetve a visszafizetett összegeket mutatja be a tagállami adószámlákon szereplő adatok alapján:

2. TÁBLÁZAT

A TAGÁLLAMI ADÓSSZÁMLÁKON SZEREPLŐ ÖSSZEGEK (MILLIÓ EUR)

EMGA-év (az év okt. 15-ével végződik)	2006	2007	2008	2009
Folyamatban levő visszafizettetési eljárások által érintett összegek okt. 15-én	1 267[1]	1 437[2]	1 246	1 115
Az EMGA-év alatt visszafizettetett összegek	104[3]	152	113	111
Visszafizettetés százalékos aránya[4]	8,2%	10,6%	9,1%	10%

[1] 2009-es éves tevékenységi jelentésében a Bizottság az Olaszországra vonatkozó korrekciók alapján (AGEA) javította a 2006-ra vonatkozó eredeti összeget (1 449 millió EUR).

[2] A számvevőszéki elemzés rámutatott, hogy a 2007-es pénzügyi évre vonatkozóan egy 209 millió eurós összeget a valósnál magasabbnak tüntettek fel a cukorágazat ideiglenes szerkezetátalakításához kapcsolódóan kiszámlázott összegek szerepeltetése miatt. Ezt a túlértékelést figyelembe véve a visszafizetett hányad 12,8%-ra nőne.

[3] Az igazoló szervek által az „1. és 2. táblázat adatai" céljából rendelkezésre bocsátott összesített adatok alapján.

[4] A százalékos arány kiszámítása az évvégi adatok alapján történik. Amennyiben az átlagos tartozási adatokat használnánk, az arányok a 2006–2009-es időszakban az egyes évekre vonatkozóan a következőképpen alakulnának: 6,8%, 11,2%, 8,4% és 9,4%.

7. Amint látható, a tagállami beszámolókban a folyamatban levő visszafizettetési eljárások által érintett összegek szintje viszonylag stabil maradt, a visszafizettetéseket és a leírásokat (lásd: ***4. táblázat***) nagyrészt kompenzálták az újonnan keletkező tartozások. A 2006–2009-es időszakban keletkezett új tartozásokat lebontva az ***I. melléklet*** mutatja be. Mindemellett a 2006 óta keletkezett tartozások esetében javultak a visszafizetési arányok (lásd: ***3. táblázat***).

8. A közös agrárpolitika (KAP) finanszírozására hozott intézkedések is úgy rendelkeznek, hogy a Bizottságnak kell lezárnia a mezőgazdasággal és vidékfejlesztéssel kapcsolatos számlákat: a Bizottság jóváhagyja a tagállamok által kifizetett összegeket, és csökkentheti a tagállamoknak folyósított összegeket, amennyiben úgy találja, hogy utóbbiak helytelenül alkalmazták a KAP-ra vonatkozó szabályokat. Bár a Bizottság gyakran mint „visszafizettetésekről" számolt be ezekről a csökkentésekről, a kérdéses tranzakciók inkább korrekciónak minősülnek, hiszen nem a kedvezményezettektől téríttetik vissza a jogosulatlan kifizetéseket, hanem a KAP költségeinek egy részét terhelik a tagállami adófizetőkre. Ami a záróelszámolásokat illeti, a Bizottság záróelszámolási határozatainak csak egy kis része vonatkozik konkrét tartozások visszafizettetésére.

A 2006-BAN BEVEZETETT ÚJ KERETRENDSZER

9. A Számvevőszék a szabálytalan kifizetések visszafizettetéséről legutóbb 2004-ben készített jelentést (3/2004. sz. különjelentés). Ebben a jelentésében a Számvevőszék elsősorban a bejelentett tartozások visszafizettetésének csekély arányát, a bejelentett adatok következetlenségét, a régóta fennálló, vissza nem fizettetett és le nem írt követelések nagy mértékét emelte ki, valamint azt hangsúlyozta, hogy a feladatok elosztása a Mezőgazdasági Főigazgatóság és az OLAF között nem egyértelmű.

10. 2006-ban a Tanács új szabályozási keretrendszert vezetett be[2]. A legjelentősebb változást az „50/50 szabály" bevezetése hozta, amely a vissza nem fizetett tartozás pénzügyi következményét egyenlő arányban osztja meg az uniós költségvetés és az adott tagállam között. A szabály az Unió pénzügyi érdekeit hivatott védeni. A tartozás elismerésének napját követő négy éven belül vissza nem fizettetett összegek 50%-át a tagállamokra terhelik (ez az időtartam nyolc évre módosul, ha bírósági úton visszafizettetési eljárás van folyamatban). A szabály alkalmazásához ezért fontos tudni, hogy a tartozást mely napon ismerték el. Ha azonban végleges bírói határozat azt mondja ki, hogy a tartozás nem állt fenn, az 50/50 szabály keretében a tagállamra terhelt összeget a Bizottság köteles a tagállamnak visszatéríteni.

[2] Az 1290/2005/EK tanácsi rendelet, a 883/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 171., 2006.6.23., 1. o.) és a bizottsági iránymutatásokkal kiegészített 885/2006/EK bizottsági rendelet, valamint az 1848/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 355., 2006.12.15., 56. o.).

11. Az 50/50 szabály célja, hogy a tagállamokat a tartozások megfelelőbb időben történő visszafizettetésére ösztönözze. A szabály javulást jelent a megelőző helyzethez képest, amikor a vissza nem fizetett tartozás hosszú időn, néha évtizedeken keresztül is, a nyilvántartásokban maradhatott, mígnem alkalmi döntéseket követően azok leírására kerülhetett sor. A szabály eredményes alkalmazását két fő kockázat akadályozhatja: i) a tartozás első elismerésének dátumát későbbre tolhatják, és ezzel elhalasztják azt az időpontot, amikor vissza nem fizetés esetén az összeg a tagállamra terhelhető; ii) a tartozást még azelőtt nyilvánítják behajthatatlannak, mielőtt az összes visszafizettetési lehetőséget kimerítették volna, azért, hogy elkerüljék a szabály alkalmazását az adott tartozásra vonatkozóan.

12. Az új keretrendszer más szabályokat is bevezetett pl. arra vonatkozóan, hogy a tagállamok hogyan tájékoztassák a Bizottságot a szabálytalanságokról és a visszafizettetések előrehaladásáról. 2006 előtt ezeket az információkat az Unió csalásellenes hivatalának, az OLAF-nak küldték meg. Annak érdekében, hogy a tartozásokat közelebbről kísérhessék figyelemmel, jelenleg az illetékes bizottsági részleg, a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság kap részletes információkat. Emellett az egyes szabálytalanságokról az OLAF ezentúl csak akkor kap tájékoztatást, ha azok értéke meghaladja a 10 000 eurót (a korábbi 4 000 EUR helyett).

A TARTOZÁSOKKAL ÉS A VISSZAFIZETTETÉSEKKEL KAPCSOLATOS BESZÁMOLÁS

13. Az egyes tagállamok tartozásokkal és a visszafizettetésekkel kapcsolatos helyzetéről a kifizető ügynökségek évente, az éves beszámolóhoz csatolt külön táblázatokban tájékoztatják a Bizottságot (a III. és a IIIA. melléklet adatai)[3]. Ezek az adatok szolgálnak a mezőgazdasági és vidékfejlesztési főigazgató éves tevékenységi jelentésében szereplő, visszafizettetésekkel kapcsolatos adatok alapjául is.

14. A tagállamoktól származó információk alapján a Bizottság az Európai Unió pénzügyi beszámolóihoz csatolt jegyzetekben teszi közzé a jogosulatlan kifizetésekkel kapcsolatos tartozások és visszafizettetések szintjére vonatkozó adatokat. Az uniós beszámolóban szereplő összegek jóval alacsonyabbak, mint a tagállami nyilvántartásokban szereplő halmozott összegek, mivel előbbiek figyelembe veszik a Bizottság behajthatónak minősülő összegekkel kapcsolatos becsléseit is (lásd: 59–61. bekezdés). A Bizottság ezenkívül évente beszámol az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Unió pénzügyi érdekeinek védelméről és a csalás elleni küzdelemről, ezek között pedig a jogosulatlan mezőgazdasági kifizetések helyzetéről.

[3] Lásd: az 1290/2005/EK tanácsi rendeletnek a kifizető ügynökségek és más testületek akkreditációja és az EMGA és az EMVA számláinak elszámolása tekintetében történő alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 885/2006/EK bizottsági rendelet (2006. június 21.) (HL L 171., 2006.6.23., 90. o.).

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE ÉS MÓDSZERE

15. A Számvevőszék azoknak a rendszereknek az eredményességét értékelte, amelyeket a tagállamok a megállapított tartozások visszafizettetésére hoztak létre és működtettek, valamint azt, hogy a Bizottság hogyan felügyelte ezt a folyamatot. Az ellenőrzés során az alábbi kérdésekre kerestük a választ:

i) A tagállamok megfelelően kezelik, illetve tartják-e nyilván a tartozásokat?

ii) A tagállamok eredményesen fizettetik-e vissza a jogosulatlan kifizetéseket?

iii) A tagállamok megfelelően könyvelik-e el behajthatatlannak a tartozásokat?

iv) Eredményes-e a visszafizettetések Európai Bizottság általi felügyelete és monitorozása?

16. Az ellenőrzés a 2006-os, a 2007-es és a 2008-as pénzügyi év EMGA-visszafizettetéseire terjedt ki, amelyek mindegyikére a 2006-ban bevezetett új szabályok vonatkoztak.

Az ellenőrzés a következő részekből állt:

— nyolc tagállam 14 kifizető ügynökségéből álló minta elemzése, külön figyelmet szentelve azoknak, amelyek a legmagasabb adósságállományt tartották nyilván;

— egy 670 tranzakcióból álló minta tesztelése (494 egyedi tartozás, 176 egyéb tranzakció);

— a bizottsági útmutatásoknak és ellenőrzéseknek, valamint a pénzügyi korrekiók alkalmazásának a vizsgálata.

Az elvégzett munkával kapcsolatos részletesebb információk az észrevételek egyes szakaszainak elején találhatók. Ellenőrzésünk arra azonban nem tért ki, hogy a tagállamok mennyire eredményesek azon szabálytalanságok megállapításában, amelyek alapján visszafizettetést kell kezdeményezni.

ÉSZREVÉTELEK

A TAGÁLLAMOK MEGFELELŐEN TARTJÁK-E NYILVÁN, ILLETVE KEZELIK-E A TARTOZÁSOKAT?

17. A szabálytalanságok és a hibák megállapítása után a tagállamoknak a tartozással kapcsolatban számos kötelezettségnek kell eleget tenniük. Ezek a következők:

— a tartozás összegének és dátumának pontos rögzítése, majd ezek továbbítása a Bizottságnak, többek között azért, hogy megfelelő alapul szolgáljon az 50/50 szabály alkalmazásához;

— a tartozás helyes osztályba sorolása, ami szintén befolyásolja az 50/50 szabály alkalmazását; és

— a kamat kiszámítása, felszámítása és nyilvántartásba vétele.

18. **A Számvevőszék megvizsgálta, hogy az alkalmazott rendszerek értékelésével és a tranzakciókból álló minta tesztelésével kiválasztott kifizető ügynökségek hogyan hajtják végre ezen kötelezettségeket. Továbbá elemezte a tartozások nyilvántartását, és ellenőrizte a Bizottsághoz eljuttatott táblázatok pontosságát. A Számvevőszék értékelte még, hogy a szabályok milyen mértékben engednek eltérő értelmezést, amely a tagállamok közötti eltérő eljárásokhoz vezethet (és esetleg hatással lehet a visszatérített összegek nagyságára is).**

PONTATLANSÁGOK A TARTOZÁSOK NYILVÁNTARTÁSÁBAN

19. A visszafizetendő összegek a következő osztályokba sorolhatók: szabálytalanságok, hibák az adminisztratív eljárásokban vagy egyéb visszafizetendő összegek. Amint a 29. és a 30. bekezdésben látható, az egyes kategóriákra alkalmazott szabályok bizonyos mértékben különbözőek. A Számvevőszék egy tranzakciókból álló mintán ellenőrizte a Bizottsághoz eljuttatott, tartozásokat bemutató táblázatok pontosságát. A legfőbb megállapított pontatlanságok azoknál az eseteknél fordultak elő, amelyeket helytelenül osztályoztak, vagy ahol a nyilvántartott összegeket illetően nem voltak az aktákban bizonylatok, illetve voltak ugyan de nem voltak megfelelőek[4]. A számvevőszéki mintában talált hibák összesen 8,3 millió eurót tettek ki, és a vizsgált 670 tranzakcióból 89 esetet érintettek. Amennyiben szabálytalanságokról van szó, ezek a pontatlanságok pénzügyi hatással járhatnak, hiszen érinthetik az 50/50 záróelszámolási mechanizmus normál alkalmazását, és közvetlenül befolyásolhatják a Bizottság által korrigált és a tagállamok által visszafizetett összegeket.

[4] Példa: Az RPA-nál (Egyesült Királyság) a mintában található 66 esetből hétben nem tudtak bizonylatokkal szolgálni: az érintett összeg 4,3 millió font volt.

20. Az egyes kifizető ügynökségeknél a tartozások nyilvántartását szintén független ellenőrök (az igazoló szervek) vizsgálják, amelyek a benyújtott beszámolók megbízhatóságáról a Bizottságnak tesznek jelentést. Az így jóváhagyott adatokat azonban maguk az igazoló szervek a későbbi években jelentősen megváltoztathatják. Olaszország esetében például az olasz igazoló szerv által 2006 végén jóváhagyott, fennálló tartozások összegét 2009-ben 182 millió euróval[5] csökkentették; Dánia esetében pedig a dán igazoló szerv által 2008-ra már jóváhagyott és visszafizetett összegeket 4,7 millió euróval növelték, a 2009-es összegeket pedig 14,1 millió euróval csökkentették a következő években. Az ilyen nagymértékű kiigazítások megkérdőjelezik a jóváhagyott összegek megbízhatóságát. Amint az ***1. háttérmagyarázatban*** bemutatott példán is látható, az igazoló szerveknek szintén nehézséget jelentett, hogy igazolják a tagállamoknál nyilvántartott adatok pontosságát.

[5] 2009-es éves tevékenységi jelentésében a Bizottság az Olaszországra vonatkozó korrekciók alapján (AGEA) javította a 2006-ra vonatkozó eredeti összeget (1 449 millió EUR).

1. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

HIÁNYZÓ, ILLETVE OLVASHATATLAN ADATOK A BRIT AGRÁRKIFIZETÉSI HIVATALNÁL (RURAL PAYMENTS AGENCY – RPA)

Az RPA esetében a Számvevőszék nem tudta egyeztetni a Bizottsághoz eljuttatott, 2006-ra és 2007-re vonatkozó[6] adatokat az ügynökség adósszámláin nyilvántartott összegekkel, mivel az RPA tartozási adatai meghibásodtak. 2006-ra vonatkozóan 8,8 millió fontnyi különbséget állapítottak meg[7], ennek 81%-a korrekciókból adódott. Az igazoló szerv az ellenőrzése során szintén tárt fel problémákat, és az adósszámlák újbóli összeállítása nem nyújtott teljes, hanem csak részbeni bizonyosságot. Az igazoló szerv végül azt a következtetést vonta le, hogy a tartozásnyilvántartások pontossága 2007-re vonatkozóan nem kielégítő.

[6] A 885/2006/EK bizottsági rendelet III. mellékletének 5. táblázata.

[7] A 8,8 millió font a Számvevőszék egyeztető munkája során észlelt különbségekre vonatkozik, nem pedig – ahogy a 19. bekezdésben olvasható – a számvevőszéki mintában talált hibákra.

KÖVETKEZETLENSÉGEK A TARTOZÁSOK RÖGZÍTÉSÉNEK IDŐPONTJÁBAN

21. Az a dátum, amellyel a szabálytalanságokat rögzíteni kell a tagállami adósszámlákon (III. melléklet), a rendelet alkalmazásának alapvető eleme, mivel ez határozza meg az 50/50 szabály négy, illetve nyolcéves határidejének kezdetét. A rendelet a következőképpen határozza meg ezt a dátumot: „az illetékes hatóság – legyen az közigazgatási vagy jogi – első olyan írásbeli értékelése, amely konkrét tényekre alapozva megállapítja a szabálytalanság tényét, nem érintve azt a lehetőséget, hogy ez a megállapítás a közigazgatási vagy jogszabályi eljárás változásainak következtében utólag felülvizsgálható vagy visszavonható”.[8] A tartozások első nyilvántartásba vételének dátumát ezért az első közigazgatási vagy jogi ténymegállapítás fogalma (francia betűszóval: PACA, *Premier Acte de Constatation Administrative*) határozza meg.

22. Az Európai Bizottság iránymutatásában[9] továbbfejlesztette ezt a meghatározást, amely 2008-tól kezdve[10] azt is magában foglalja, hogy minden szabálytalansági esetnek szerepelnie kell a kifizető ügynökségek éves beszámolóiban, akkor is, ha a tartozásról nem küldtek ki hivatalosan visszafizetési értesítést[11], azért, hogy ezeket az eseteket mint „potenciális adósokat”, azaz „előzetes adósokat” rögzítsék. A tervezett harmonizáció ellenére a PACA dátumát a tagállamok továbbra is eltérően értelmezik, és a Bizottság egyes tagállamoknak adott utasításai nem mindig következetesek. A gyakorlatban ez a dátum legkorábban az ellenőrzési szerv által végzett vizsgálat dátuma, legkésőbb pedig a visszafizetési értesítés kibocsátása lehet. A Számvevőszék megállapította, hogy e két dátum között akár hat év is lehet a különbség. Noha a rendeletek nem tűznek ki határidőt arra nézve, hogy az ellenőrzést követően mikor kell értesítést kibocsátani, a C-54/95 esettel kapcsolatos európai bírósági határozat azt írja elő, hogy azt követően, hogy minden, a szabálytalanságra vonatkozó releváns tény ismertté vált, a visszafizettetési eljárást egy éven belül meg kell kezdeni.

[8] Az 1290/2005/EK tanácsi rendelet 35. cikke.

[9] 2. sz. iránymutatás, 5.3.5. szakasz.

[10] 1. sz. iránymutatás: 2.7. bekezdés: III. melléklet g) oszlop.

[11] A visszafizetési értesítések követelésnek tekintendők, míg a „potenciális adósok” nem.

23. Azok a tagállamok, amelyek a lehető legkésőbbi időpontot alkalmazzák, és úgy értelmezik, hogy a PACA időpontja az írásbeli visszafizetési értesítés kibocsátásának napja, időt nyernek, mielőtt az összegek az 50/50 záróelszámolási mechanizmus hatálya alá kerülnek; továbbá a potenciális tartozásokat sem mindig regisztrálják „előzetes adósként", noha az a bizottsági iránymutatásokban így szerepel. Emiatt, az adott tagállam által alkalmazott koncepciótól függően, a Bizottság egy megállapított szabálytalanságot különböző években vehet figyelembe és korrigálhat.

24. A spanyol hatóságok a PACA dátumaként általában azt a napot tekintik, amelyen a visszafizetési értesítést megelőzően az első értékelést (*acuerdo de inicio*) megküldik a kedvezményezettnek. Két ellenőrzött kifizető ügynökség azonban (a FEGA és az AVFGA)[12] 2008-tól kezdve a visszafizetési értesítés dátumát vette figyelembe, ami az adott körülmények között nincs összhangban az érvényben lévő jogszabályokkal. A francia kifizető ügynökségek 2008-ig betartották a rendeletet és az iránymutatásokat, 2009-ben azonban módosítottak beszámolási rendszerükön, és későbbi operatív dátumot alkalmaztak – a visszafizetési értesítés dátumát –, hogy így küzdjék le azokat a hátrányokat, amelyek a tartozások „előzetes adósként" való korai rögzítéséből adódtak. 2009 végén a Bizottság arra kérte a francia hatóságokat, hogy térjenek vissza korábbi rendszerükhöz.

25. Néhány olyan esetre is fény derült (DE, BE, HU és UK)[13], ahol a beszámolókban a tartozás rögzítési dátumául a potenciális adósoknak korábban küldött írásbeli értékelések napját kellett volna figyelembe venni, erre a regisztrációra azonban nem került sor.

26. A PACA eltérő értelmezésének problémáját a Számvevőszék 2004-es jelentése is felvetette, majd arról a Bizottság is úgy nyilatkozott, hogy figyelmet érdemel. A Bizottság által kiadott iránymutatások azonban mindeddig nem szorgalmaztak összehangolt megközelítést a probléma megoldására, amely egyébként az 50/50 szabály bevezetésével még jelentősebbé vált.

[12] FEGA: *Fondo Español de Garantía Agraria.*
AVFGA: *Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria.*

[13] A német KÜ (HZA Hamburg-Jonas) általános információja: „néhány esetben"; német KÜ (Hannover): 12 esetből kettőben; belga KÜ (BIRB): 11 esetből egyben; magyar KÜ: (ARDA) 12 esetből egyben; egyesült királyságbeli KÜ (RPA): hét esetből négyben.

A TARTOZÁSOK EGYES TÍPUSAINAK ELTÉRŐ ÉRTELMEZÉSÉBŐL ADÓDÓ KÖVETKEZETLENSÉGEK

27. A Számvevőszék arra is talált példákat, hogy a kifizető ügynökségek következetlenül értelmezték a szabálytalanság, az adminisztratív eljárásokból adódó hiba és a visszafizettetések egyéb típusainak fogalmát. Fontos, hogy a tagállamok ezeket a fogalmakat egyformán értelmezzék, hiszen ez teszi lehetővé a következetes és összevethető beszámolók készítését; az értelmezésbeli különbségek az uniós költségvetésre is pénzügyi hatással lehetnek.

28. 2006-ban és 2007-ben minden tartozási esetről (a szabálytalanságokról, az adminisztratív hibákról és az „egyéb" esetekről egyaránt) tagállami adósszámlákon számoltak be a Bizottságnak[14], és ezek mindegyikére vonatkozott az 50/50 záróelszámolási mechanizmus.

29. 2008-tól kezdve az adminisztratív hibákból adódó jogosulatlan kifizetések már nem szerepelnek a tagállami adósszámlákon (a III. melléklet táblázataiban), mivel azokat a pénzügyi záróelszámolás keretében minden év végén vissza kell fizetni az uniós költségvetésbe.

[14] A 885/2006/EK bizottsági rendelet III. mellékletének 1.,2. és 5. táblázata.

2. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

ONIEP (FRANCIAORSZÁGI KIFIZETŐ ÜGYNÖKSÉG)[15]: „EGYÉB" TARTOZÁS

2008-ban a KÜ első alkalommal jelentett egy esetet – az 50/50 záróelszámolási szabály alá nem tartozó tételekhez sorolva azzal az indoklással, hogy a szabálytalanságra banki garanciák vonatkoznak. Az eset 1997-re nyúlt vissza, és potenciális pénzügyi hatása 8,5 millió EUR volt. Ha az esetet nem „egyéb" tartozásként, hanem szabálytalanságként vették volna nyilvántartásba, már 2006-ban, az 50/50 szabály bevezetésekor elszámolták volna, így 4,3 millió EUR visszakerült volna az uniós költségvetésbe, és ráadásul később a garanciákat is be lehetett volna váltani.

[15] ONIEP: *Office National Interprofessionnel de l'Elevage et de ses Productions* (Az állattenyésztés és az ehhez kapcsolódó termékek országos szakmaközi hivatala).

30. A tagállamok következetlenül alkalmazták az adminisztratív hiba fogalmát. 15 olyan esetet találtunk, összesen 7 millió EUR értékben[16], amelyeket szabálytalanságként szerepeltettek, pedig véleményünk szerint azokat adminisztratív hibaként kellett volna regisztrálni, és ennek megfelelően azonnal át kellett volna utalni az uniós költségvetésbe.

31. A kifizető ügynökségek különbözőképpen értelmezik a szabálytalanság összetevőit[17]. Az olyan eseteket például, amelyeket nem kifejezetten vizsgálat eredményeként észleltek, vagy amelyekre garancia vonatkozik, bizonyos tagállamok nem tekintik szabálytalanságnak, és nem is akként regisztrálják azokat (DE és FR). Ezeket „egyéb" tartozásként veszik nyilvántartásba, és emiatt rájuk vonatkozóan nem is alkalmazzák az 50/50 záróelszámolási mechanizmust. Ha ezeket a tartozásokat végül behajthatatlannak nyilvánítják, annak kockázatát, hogy a garanciát nem váltják be, az uniós költségvetés viseli.

A ***2. háttérmagyarázat*** olyan szabálytalansági esetekre mutat be példát, amelyeket hibásan soroltak az egyéb visszafizettetési kategóriába, és bemutatja, hogy ez milyen hatással járt az uniós költségvetésre.

A KAMATOK KÖVETKEZETLEN ALKALMAZÁSA PÉNZÜGYI VESZTESÉGET OKOZ

32. Mivel egy jogosulatlan kifizetés folyósítása, illetve annak esetleges észlelése, majd visszafizettetése között néha igen hosszú idő is eltelhet, a fennálló követelésre az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében kamatot kell felszámolni[18]. Az átlagosan kb. 1 200 millió EUR fennálló követelésből adódóan az uniós költségvetést éves szinten érintő kamatok jelentős mértéket öltenek: évi 3%-os mérsékelt rátával számolva, becsült éves összegük mintegy 36 millió eurót tesz ki. Amennyiben a kamatok teljes összegét felszámolják az uniós költségvetés javára, nem merül fel veszteség velük kapcsolatban.

33. A Számvevőszék megállapította, hogy a tartozásokat illetően a kamatok alkalmazása továbbra sem teljesen harmonizált. Az intézkedések döntő részében a kamatlábat a tagállami joggal összhangban kell kiszámítani. Konkrét kamatláb nincs meghatározva, ám az nem lehet alacsonyabb, mint a visszafizettetésekre a nemzeti rendelkezések alapján alkalmazott kamatláb. A ***II. melléklet*** a Számvevőszék által ellenőrzött kifizető ügynökségek különböző kamatszámítási módszereit foglalja össze.

[16] Pl.: a ***6. háttérmagyarázatban*** leírt eset.

[17] A jogi fogalommeghatározást lásd: Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 2988/95/EK tanácsi rendelet (1995.december 18.) 1. cikke (2) bekezdése (HL L 312., 1995.12.23.,1. o.) (ahogy a Kifejezésgyűjteményben is olvasható).

[18] Az 1290/2005/EK tanácsi rendelet 32. cikkének (1) bekezdése értelmében a szabálytalanságok és gondatlanságok következtében behajtott összegeket, valamint az azokhoz kapcsolódó kamatokat a kifizető ügynökségek részére kell folyósítani, amelyek azokat az EMGA-t illető bevételként könyvelik az összegek beérkezési hónapja szerint.

34. A legtöbb ellenőrzött KÜ a nemzeti jognak megfelelően kiszámított kamatláb alapján automatikus számítási mechanizmust alkalmaz, a gyakorlatban azonban az egyes számítások nagymértékben eltérhetnek egymástól.

35. Az Európai Bíróság támogatta a Bizottság azon véleményét, amely szerint a kamatot akkor is szerepeltetni kell a III. mellékletben, ha a főösszeget nem fizették vissza, illetve azzal kapcsolatban nem indult bírósági eljárás[19]. A jelenlegi rendszerben azonban a fizetendő kamatról az adós nem mindig kap tájékoztatást pl. aktualizált visszafizetési értesítésben minden év október 15-én (azaz az uniós mezőgazdasági kifizetések évének végén).

[19] A Törvényszék 2010. április 22-i ítélete: Olaszország kontra Bizottság (T-274/08 és T-275/08), amelyben a Bizottság az 50/50 záróelszámolási mechanizmusra vonatkozóan 214 millió EUR összegű korrekciót követelt, kamatokkal együtt.

3. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

A FELHALMOZÓDOTT KAMAT KEZELÉSE SPANYOLORSZÁGBAN

A Bizottság kérésére az AVFGA (a valenciai KÜ) 2008.10.15-én bevitte a felhalmozódott kamatokat a III. mellékletbe, ezzel aktualizálva az 575 esetre vonatkozó tartozás összegét. Az AVFGA által egy kamatos kamat képlet alapján kiszámított, 2008.10.15-ig felhalmozódott kamat összege 11,6 millió eurót tett ki. A Számvevőszék a számításban hibát talált: ez az összeg a ténylegesnél összesen 1,4 millió euróval volt kevesebb. A KÜ számítása csak a Bizottságnak történő beszámolás céljából készült el, hiszen az adósokat nem értesítették.

A TAGÁLLAMOK EREDMÉNYESEN FIZETTETIK-E VISSZA A JOGOSULATLAN KIFIZETÉSEKET?

36. A szabálytalanság észlelésekor fontos, hogy a tagállami hatóságok minden módszert felhasználjanak az összeg visszafizettetésére. A Számvevőszék a következőket értékelte a 2006–2009-es évek vonatkozásában:

— a tartozások visszafizetésére milyen mértékben kerül sor;

— a tagállamok a szabálytalanság észlelését követően milyen gyorsan kezdeményeznek visszafizettetési eljárást;

— a vissza nem fizetett összegek milyen mértékben tekinthetők „gondatlanságnak" a nemzeti hatóságok részéről, azaz utóbbiak milyen mértékben vonhatók felelősségre a teljes visszafizetendő összeggel kapcsolatban; és

— a tagállamok mely módszereket alkalmazhatják a visszafizettetés érvényesítésére, és azokat hogyan alkalmazzák a gyakorlatban.

A VISSZAFIZETTETÉSEK VISZONYLAG ALACSONY MÉRTÉKŰEK, DE JAVULÁS ÉRZÉKELHETŐ

37. Amint a ***2. táblázat*** is mutatja, a folyamatban levő visszafizettetési eljárások által érintett összegek visszafizetésének éves aránya alacsonynak mondható, a teljes nyilvántartott tartozás kb. 10%-a. Ahhoz, hogy megpróbálja értékelni a rendszerben történt változások hatását, a Számvevőszék a 2006 és 2009 között létrejött új tartozásokra vonatkozóan minden egyes évre kiszámította a visszafizetési arányt. A ***3. táblázat*** azt mutatja, hogy a 2006 óta keletkezett tartozások esetében javultak a visszafizetési arányok.

38. A ***3. táblázatban*** látható, hogy a visszafizetések legnagyobb része a tartozás létrejöttének évében valósul meg. A következő években a visszafizetési arány jelentősen csökken. Ennél részletesebb elemzés arra mutat rá, hogy a visszafizetési arány az államigazgatási eljárások esetében észrevehetően magasabb, mint a bírósági eljárás esetében (a 2006–2009-es időszakban az előbbi esetében a teljes visszafizetési arány 54%, míg utóbbi esetében 8,3% volt).

A VISSZAFIZETTETÉSI ELJÁRÁSOK IDŐBEN TÖRTÉNŐ ELINDÍTÁSA NÖVELI A VISSZAFIZETÉS ESÉLYÉT, DE JELENTŐS KÉSEDELMEKRE DERÜLT FÉNY

39. A visszafizettetési eljárás eredményessége nagymértékben attól függ, hogy a korábbi szakaszokban milyen gyorsan végezték el az egyes lépéseket. Miután az ellenőrzési szervek potenciális szabálytalanságot észleltek, fontos, hogy minél előbb végleges döntés szülessen arról, hogy a tartozás fennáll-e, és ki kell-e küldeni visszafizetési felszólítást.

40. A Számvevőszék azonban azt állapította meg, hogy néhány kifizető ügynökség (különösen Franciaországban, Olaszországban és Görögországban) az adósságokat a szabálytalanság észlelését követően indokolatlanul későn vette nyilvántartásba. A korábban említett országokban a vizsgált 494 esetből 39-ben merültek fel indokolatlan késedelmek.

3. TÁBLÁZAT

AZ 50/50 SZABÁLY BEVEZETÉSE UTÁN NYILVÁNTARTÁSBA VETT TARTOZÁSOK VISSZAFIZETÉSE

Pénzügyi év	Az adott évben létrejött tartozás (millió EUR)	1. évben visszafizetett	2. évben visszafizetett	3. évben visszafizetett	4. évben visszafizetett	Visszafizetett összesen
2006	155	24,1%	17,7%	6,0%	2,7%	**50,6%**
2007	257	33,3%	12,7%	3,6%		**49,5%**
2008	135	33,7%	16,8%			**50,6%**
2009	135	35,5%				**35,5%**

A NEMZETI HATÓSÁGOK VISSZAFIZETTETÉSI INTÉZKEDÉSEI SORÁN TAPASZTALT HIÁNYOSSÁGOK

41. A Bizottság felelős annak felügyeletéért, hogy a nemzeti hatóságok a tartozások visszafizettetése során mennyire gondosan járnak el. Ha úgy találják, hogy a hatóságok e tekintetben gondatlanul jártak el, a tagállam köteles visszafizetni a fennálló tartozás összegét az uniós költségvetésnek. A Számvevőszék több olyan esettel foglalkozott, ahol a Bizottságnak kell megállapítania, hogy valóban történt-e gondatlanság. A legjellemzőbb esetek a következők voltak:

— az igazságügyi hatóságok azért törölték a visszafizettetési eljárást, mert a közigazgatási hatóságok nem tartottak be egy vagy több jogilag kötelező eljárást, többek között nem került sor kontradiktórius eljárásra, amelyet a kifizető ügynökségek a nemzeti jogszabályoktól függően kötelesek lefolytatni a kedvezményezettel[20];

— az igazságügyi hatóságok azért törölték a visszafizettetési eljárásokat, mert az eseteket elévültnek tekintették, mivel a közigazgatási eljárás a közigazgatási hatóságok túlzottan késedelmes visszafizettetési intézkedései miatt túl sokáig húzódott[21];

— a közigazgatási hatóságok nem vették időben nyilvántartásba a kollektív fizetésképtelenségi eljárás alatt lévő kedvezményezett tartozását, és ez gyakorlatilag kizárta az összeg visszafizettetését[22];

[20] Öt ilyen eset történt, amelyek pénzügyi hatása 2,2 millió EUR volt.

[21] Négy ilyen eset történt, amelyek pénzügyi hatása 1,6 millió EUR volt.

[22] Egy ilyen eset történt, amelynek pénzügyi hatása 0,2 millió EUR volt.

4. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

INDOKOLATLAN KÉSEDELMEK GÖRÖGORSZÁGBAN ÉS OLASZORSZÁGBAN

Görögországban az ellenőrzés során hét olyan esetre derült fény, amelyben négy–hat év késéssel értékeltek vizsgálati jelentéseket. Szintén Görögországban a visszafizettetést érvényesítő minisztériumi határozat elkészültéig a kedvezményezettnek küldött első visszafizettetési értesítéstől számítva 18 esetben kettő–hét évet kellett várni. Ezeknek az eseteknek az együttes értéke 10,3 millió eurót tesz ki. Olaszországban az ellenőrzés során hét olyan esetet találtunk, összesen 2,5 millió EUR értékben, amelyben a vizsgálati jelentés és a tartozás nyilvántartásba vétele között kettő–négy év is eltelt.

— a közigazgatási hatóságoknak elegendő jogalapjuk volt, hogy fellebbezzenek, illetve hogy az esetet a következő fokon folytassák, mégsem tettek így[23]; és

— a visszafizettetési intézkedésekben az eljárás megkezdése után roppant súlyos késedelmek léptek fel, különösen ami a behajtások kezdeményezését illeti[24].

A TAGÁLLAMI HATÓSÁGOKNAK CSAK KEVÉS JOGÉRVÉNYESÍTÉSI ELJÁRÁSRA VAN LEHETŐSÉGÜK

42. A jogérvényesítési eljárásokra kizárólag a tagállami jogszabályok vonatkoznak. Ezen általános szabály alól a 2008-as pénzügyi évet követően egy kivétel lépett érvénybe[25], amely szerint a tagállamok kötelesek a nemzeti jogban előírt bármely más jogérvényesítő intézkedés sérelme nélkül levonni „egy kedvezményezettnek a nemzeti joggal összhangban megállapított, még fennálló tartozását az adósság behajtásáért felelős kifizető ügynökség által ugyanazon kedvezményezett javára végrehajtandó jövőbeli kifizetés összegéből”.

[23] Hat ilyen eset történt, amelyek pénzügyi hatása 5,3 millió EUR volt.

[24] 492 ilyen eset történt, amelyek pénzügyi hatása 7,3 millió EUR volt. Amint az ***5. háttérmagyarázatban*** is olvasható, a legtöbb eset Spanyolországban történt.

[25] A 885/2006/EK bizottsági rendelet 5b. cikkét bevezető, az 1290/2005/EK tanácsi rendeletnek a kifizető ügynökségek és más testületek akkreditációja és az EMGA és az EMVA számláinak elszámolása tekintetében történő alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 885/2006/EK rendelet módosításáról szóló 1034/2008/EK bizottsági rendelet (2008. október 21.) (HL L 279., 2008.10.22., 13. o.).

5. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

PÉLDA A NEMZETI HATÓSÁGOK NEM MEGFELELŐ GONDOSSÁGÁRA: SPANYOLORSZÁG (ANDALÚZIA)

A Számvevőszék Spanyolország (Andalúzia) esetében 2006 és 2008 között 252 olyan esetre mutatott rá, amikor a négyéves elévülési időszak[26] már a szabálytalan kifizetés észlelése és a között az időpont között lejárt, hogy az eset a KÜ tudomására jutott volna, és a KÜ megkezdhette volna a visszafizettetési eljárást. A KÜ úgy döntött, hogy az összesen 5,8 millió EUR tartozást leírja az uniós költségvetésből. Ha később a Bizottság ezzel kapcsolatban gondatlanságot állapítana meg, azt a spanyol hatóságok számlájára fogja írni.

[26] Ezen időszak után az eset „elévültnek” minősül, és az eljárás tovább nem folytatható.

43. A számvevőszéki ellenőrzés során azonban azt állapítottuk meg, hogy a jogérvényesítő eljárás eredményességét a következő tényezők csorbítják:

— az ellenőrzött kifizető ügynökségek 2008 óta a visszafizettetéseket levonások révén foganatosítják, amennyiben azt a nemzeti jogszabályok lehetővé teszik, holott a levonás addig nem alkalmazható, ameddig a tartozást jogilag el nem ismerik;

— a levonásokon és (adott esetben) a garanciák lehívásán túl az ellenőrzött kifizető ügynökségeknek semmilyen más közvetlen jogérvényesítési lehetőség nem áll rendelkezésére;

— az ellenőrzött kifizető ügynökségek közül mindössze néhánynak[27] van lehetősége jogi úton vagy megállapodás révén a közösségi tartozások visszafizetésének más szerveken – pl. regionális, illetve nemzeti adó- vagy vámhatóságokon – keresztül történő kikényszerítésére. Ez a lehetőség növeli a visszafizetés esélyét;

— Belgium és Görögország kivételével az ellenőrzött tagállamok mindegyikében a kifizető ügynökségek által küldött visszafizetési felszólítások igazságszolgáltatási hatóság által közvetlenül érvényesíthetők;

— a visszafizettetési értesítés végrehajtását csak akkor lehet felfüggeszteni, ha a szóban forgó összeg kellően biztosított bankgarancia vagy készpénzletét stb. révén (természetesen csak akkor, ha az adós indokai alapján nem kapott mentességet ilyen biztosíték nyújtása alól). Ezt az elvet azonban nem minden vizsgált tagállam alkalmazta.

[27] Németországban, Spanyolországban, Görögországban és Magyarországon ellenőrzött kifizető ügynökségek.

A TAGÁLLAMOK MEGFELELŐEN KÖNYVELIK-E EL BEHAJTHATATLANNAK A TARTOZÁSOKAT?

44. Ha a tartozásokat behajthatatlannak nyilvánítják (amennyiben a kedvezményezett fizetésképtelen, vagy a visszafizetési eljárás költsége feltehetően meg fogja haladni a visszafizetendő összeget), a rendelet lehetővé teszi a tagállamok számára azok leírását. Ilyen esetekben a tartozásokat törlik a Bizottsághoz eljuttatott adósszámlákról. Ha a négy-, illetve nyolcéves határidő lejárta előtt ilyen leírásra kerül sor, akkor az 50/50 szabályt nem alkalmazzák, hanem az összeg teljes egészében az uniós költségvetés terhére íródik. Ennek az a veszélye, hogy a tartozásokat idő előtt – azaz mielőtt az összes visszafizettetési lehetőséget kimerítették volna – leírják annak érdekében, hogy így elkerülhessék az 50/50 szabály alkalmazását és a kapcsolódó költségek tagállamra terhelését.

45. A Számvevőszék egy 138 leírt tartozásból álló mintát vizsgált meg; a leírások mindegyikére 2006 és 2008 között került sor, és az esetek összértéke 176,5 millió EUR volt: ezzel a vizsgálattal azt kívánta értékelni, hogy a leírások adott körülmények mellett megfelelőek voltak-e. Továbbá:

— elemezte a 2006 és 2009 között leírt összegeket, és kiszámolta ennek az uniós költségvetésre terhelt összegét;

— megvizsgálta a fizetésképtelenség gyakorlati fogalommeghatározását és ennek a leírásokra gyakorolt hatását; és

— értékelte a tartozások leírásának egyéb eseteit.

46. A leírt tartozásokra vonatkozó adatok számvevőszéki elemzése azt mutatja, hogy a kifizető ügynökségek által behajthatatlannak nyilvánított összegek legnagyobb részét az uniós költségvetés finanszírozta (lásd: ***4. táblázat***). A 2006-os helyzet kivételesnek tekinthető, mivel ebben az évben került sor az 1980-as évektől felhalmozódott összes tartozás leírására.

4. TÁBLÁZAT

LEÍRT TARTOZÁSOK, 2006–2009 (MILLIÓ EUR)

	2006	2007	2008	2009	Összesen
„Leírt" esetek	225,8	166,0[1]	32,4	64,4	**488,6**
Az uniós költségvetés terhére írt összeg	207,2	154,4	25,3	42,0	**428,9**
A leírt tartozás uniós költségvetés által viselt része	91,8%	93%	78,1%	65,1%	**87,8%**

[1] A teljes 166 millió euróból 117,1 millió EUR egyetlen olaszországi behajthatatlannak nyilvánított tartozásra vonatozik.

A TARTOZÁSLEÍRÁSOK INDOKLÁSÁHOZ ALKALMAZANDÓ KRITÉRIUMOK NEM EGYÉRTELMŰEK

47. A leírt tartozások 90%-ára indokként adott fizetésképtelenség fogalmát illetően a szabályozás[28] nem kellően egyértelmű. Elviekben a kifizető ügynökségek a követező feltételekkel írnak le összegeket:

Bírósági eljárás alatt álló esetekre vonatkozóan:

— Ha a tagállami bíróságok csődeljárást indítottak a vállalat ellen, és a felszámolók megkezdték az eljárást. A Számvevőszék megállapította, hogy kifizető ügynökségtől függően az eset a csődeljárás elején, folyamán, illetve végén is leírható, és ezzel jelentős eltérések mutatkoznak az 50/50 szabály szerinti záróelszámolást megelőző nyolcéves határidő alkalmazásában. A csődeljárás révén visszafizettetett összegek általában viszonylag alacsonyak (a tartozás 0,14–6%-a).

Nem bírósági (szabványos) esetekre vonatkozóan:

— A leírások indokául általában a következőket adják meg: az adós nem nyomon követhető, elhunyt, illetve nincs lefoglalható tárgy (*nulla bona*). Mivel a kritériumok alkalmazására nincs általánosan elfogadott módszer, az ellenőrzött kifizető ügynökségek különböző gyakorlatot alkalmaztak, és az 50/50 szabály szerinti záróelszámolást megelőző négyéves határidő alkalmazásában is jelentős eltérések figyelhetők meg.

48. Megállapítottuk továbbá, hogy egyes kifizető ügynökségek a III. melléklet táblázataiban ugyan leírják a tartozásaikat, de azok a nemzeti jogszabályok alá tartozó adósnyilvántartásokban továbbra is szerepelnek, mivel a nemzeti jogszabályok alapján további visszafizettetési lehetőségekre van mód (németországi kifizető ügynökségek). A társfinanszírozott eljárásoknál ez ahhoz vezet, hogy az adósokat különbözőképpen kezelik, vagyis az adósság tagállami részét illetően továbbra is folyik a visszafizettetési eljárás, mikor az uniós részt már leírták.

[28] Az 1290/2005/EK tanácsi rendelet 32. cikkének (6) bekezdése.

49. Mivel a leírások döntő része az adós fizetésképtelenségéből adódik, fontos világosabbá tenni a tagállamokban alkalmazott kritériumokat ahhoz, hogy az uniós költségvetés számára a lehető legmagasabb összeg visszatéríthető legyen, és hogy hasonló eseteket egyformán kezeljenek a különböző tagállamokban.

50. A ***6. háttérmagyarázat*** a tartozás indokolatlan leírására és a közigazgatási hatóságok potenciális gondatlanságára mutat be példát.

A GAZDASÁGTALAN VISSZAFIZETTETÉSI KÖLTSÉGEKBŐL ADÓDÓ LEÍRÁSOK: AZ ÖSSZEGEK CSÖKKENTEK, DE TOVÁBBI TISZTÁZÁSRA VAN SZÜKSÉG

51. A kifizető ügynökségek esetében csak csekély mértékben fordult elő az, hogy a tartozásokat azért írták le, mert a visszafizettetés költségeit a kérdéses összegnél magasabbra becsülték. A Számvevőszék azt tapasztalta, hogy erre a gyakorlatra leginkább a 100 eurónál alacsonyabb összegek esetében került sor, noha az Egyesült Királyságban (RPA) általában csak a 2 000 fontot meghaladó tartozások peres úton való visszakövetelése számít költséghatékonynak[29]. Németországban (KÜ – Hamburg-Jonas) 1 000 euróban határozták meg ezt a küszöböt. A Bizottság ebben a témában nem adott ki további iránymutatást, így a tagállamok közötti különbségek továbbra is fennállnak. A kifizető ügynökségek 2006 és 2009 között 880 000 eurót írtak le ebből az okból.

[29] RPA-adósságbehajtás – Felső szintű útmutató/eljárások (2.4. változat, 2008.11.24.), 8.1.3. bekezdés.

6. HÁTTÉRMAGYARÁZAT

TARTOZÁS INDOKOLATLAN LEÍRÁSA AZ UNIÓS KÖLTSÉGVETÉS TERHÉRE – NÉMETORSZÁGI (ALSÓ-SZÁSZORSZÁGI) KIFIZETŐ ÜGYNÖKSÉG

Ebben az esetben 4,9 millió EUR összegű tartozásról bocsátottak ki visszafizetési értesítéseket 2003. augusztus 6-án. A fizetésképtelenségi eljárások 2003. augusztus 1-jén indultak. Az összeget a KÜ az 50/50 záróelszámolási mechanizmus alkalmazása előtt, 2006. október 15-én nyilvánította behajthatatlannak, és ennek eredményeképpen a teljes összeget leírták az uniós költségvetés terhére. Csakhogy amikor az esetet behajthatatlannak nyilvánították, a tartozás összegét lefedő garancia beváltásával kapcsolatos peres eljárások még mindig folyamatban voltak, tehát a visszafizettetési lehetőségeket még nem merítették ki. Az indokolatlan leírás az uniós költségvetésnek ezért 4,9 millió euróba került.

TÖRÖLT ESETEK

52. A tagállamok közigazgatási vagy igazságügyi hatóság határozata alapján törölhetik is a tartozásokat, általában akkor, ha egy jelentett szabálytalanságot később valamely bíróság nem erősít meg. Ez a tartozás leírását és adósszámláról való törlését jelenti. Abban az esetben, ha az 50/50 szabályt már alkalmazták, a tagállam által kifizetett összeget az uniós költségvetésből vissza kell téríteni. Ezért fontos az ilyen esetek utóellenőrzése, valamint annak vizsgálata, hogy a tartozásnak a tagállami beszámolóban szereplő törlése teljes mértékben indokolt-e, és hogy a lehetséges fellebbezés megfelelő szintjét teljes mértékben kihasználta-e a tagállam.

53. A Bizottság 23 ilyen eset utóellenőrzéséről számolt be, melyek mindegyike meghaladta az 1 millió eurót, és a 2006-os, illetve a 2007-es pénzügyi évre vonatkozott[30]. Csakhogy a Bizottság a nem peres esetekre vonatkozóan nem értékelte, hogy az esetet mi alapján törölték, a peres eseteknél pedig nem mérte fel a további jogorvoslati fokok felé való fellebbezés lehetőségeit, sem azt, hogy az ilyen lehetőségekkel éltek-e. Amikor a tagállami igazoló szervek az ilyen eseteket vizsgálják, elemzésük hatóköre arra korlátozódik, hogy ellenőrzik, a hatóságoknak van-e jogalapja az esetek törlésére (pl. létezik-e erre irányuló határozat), azt azonban nem vizsgálják meg, hogy az adott határozat ellen fellebbezni lehetett, illetve kellett-e volna. Az igazoló szervek számára kiadott vonatkozó bizottsági iránymutatások nem szolgálnak kellően részletes információval az elvégzendő munkáról. A tagállamok 2006 és 2009 között összesen 455 millió EUR értékben töröltek tartozást, ebből 261 millió EUR viszonylag kevés (46), de nagy értékű (egymillió eurót meghaladó) esetre vonatkozott.

[30] A Bizottság 632128 sz. válasza (2010. szeptember 15.) a Számvevőszék PF-3814 sz. észrevételeket tartalmazó levelére (2010. június 2.).

EREDMÉNYES-E A VISSZAFIZETTETÉSEK EURÓPAI BIZOTTSÁG ÁLTALI FELÜGYELETE ÉS MONITOROZÁSA?

54. A mezőgazdasági kiadások tagállami irányításának és kezelésének felügyelete, beleértve a visszafizettetési intézkedéseket is, a Bizottság feladata. A Bizottságnak a következőket kell megtennie:

— az éves beszámolóban teljes körű és pontos adatokat közzétenni a tartozásokról és a visszafizetésekről, a tagállami hatóságok által rendelkezésére bocsátott adatok alapján;

— világos és egyértelmű iránymutatást adni a jogszabályok alkalmazásához;

— eredményes záróelszámolási mechanizmusokat alkalmazni – ideértve az 50/50 szabályt is – annak érdekében, hogy megállapíthassa a szabályok be nem tartását, és ennek megfelelően korrekcióra kötelezhesse a tagállamokat;

— lezárni a visszafizettetési munkacsoport 2006 előtti tartozásokkal kapcsolatos munkáját; és

— a tagállamok által az egyes tartozásokról szolgáltatott adatokat megfelelően felhasználni.

A Számvevőszék értékelte a fenti mechanizmusok működését, és ellenőrizte, hogy azokat a terveknek megfelelően alkalmazták-e, valamint hogy azok eredményesen védték-e meg az Unió pénzügyi érdekeit.

MIRŐL SZÁMOL BE A BIZOTTSÁG?

55. A Bizottság a jogosulatlan kifizetések visszafizettetéséről az Európai Unió éves beszámolójához fűzött jegyzetekben tesz közzé adatokat. A Bizottság ezenkívül évente beszámol az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az uniós pénzügyi érdekek védelméről és a csalás elleni küzdelemről, ezek között pedig a mezőgazdasági visszafizettetések helyzetéről.

56. A tagállami visszafizettetések helyzetéről a kifizető ügynökségek minden évben az éves beszámolóikhoz csatolt külön táblázatokban (III. melléklet és IIIA. melléklet) számolnak be[31]. Ezek az adatok szolgálnak a mezőgazdasági és vidékfejlesztési főigazgató éves tevékenységi jelentésében szereplő, visszafizettetésekkel kapcsolatos adatok alapjául is.

57. Amint az ***5. táblázatból*** látható, az Európai Unió éves beszámolójában szereplő adatok a következő képet mutatják az EMGA-tartozásokról:

58. Az éves beszámolóban szereplő összegek lényegesen alacsonyabbak, mint a tagállami adósszámlákon nyilvántartott összegek, mivel azokat a hivatalos számviteli politikával és az óvatosság elvével összhangban lefelé igazítják. A kiigazított számadatok egyrészt azt tükrözik, hogy a tagállamok bármely visszafizetett összeg 20%-át megtarthatják, másrészt figyelembe veszik a már az 50%-os záróelszámolási eljárás alá tartozó összegeket, továbbá azokat az összegeket, amelyeket a Bizottság szerint már nem fognak visszafizetni. Az éves kiigazításkor a Bizottság olyan algoritmust alkalmaz, amely többek között figyelembe veszi a tartozások fennállásának időtartamát. Az adatokon végzett kiigazításokat feltüntető táblázat a ***III. mellékletben*** található.

59. A ***6. táblázat*** az Európai Unió éves beszámolójában a jogosulatlan kifizetések „visszafizettetésével" kapcsolatban közzétett adatok elemzését tartalmazza.

[31] Lásd: 885/2006/EK bizottsági rendelet.

5. TÁBLÁZAT

AZ ÉVES BESZÁMOLÓBAN SZEREPLŐ FENNÁLLÓ TARTOZÁSOK (MILLIÓ EUR)

Év	2006	2007	2008	2009
EMGA fennálló bruttó követelések 12.31-én	1 009	902	684	627
Leírás	(477)	(483)	(392)	(350)
Nettó összeg	532	419	292	277

60. A beszámolóban szereplő, tartozásokra (lásd: ***5. táblázat***) és visszafizettetésekre (lásd: ***6. táblázat***) vonatkozó fenti adatok, illetve a tagállami nyilvántartásokban szereplő összesítésekben (lásd: ***2. táblázat***) szereplő adatok között jelentős eltérések figyelhetők meg. Ez részben az egyes adatok előállításának eltérő időpontjával magyarázható. Míg az eltérések nagy részére tudtak magyarázatot adni a Bizottság részlegei, a rendszeres egyeztetési eljárás hiányából adódóan továbbra is jelentős mértékű indokolatlan eltérés áll fenn. Emellett egyes, a cukorpiaci szerkezetátalakítás miatt felmerült tartozások ahhoz vezettek, hogy a 2007-es beszámolók adatait a valósnál kb. 104 millió euróval magasabbnak tüntették fel (lásd: ***III. melléklet***).

61. Az éves beszámolókban szereplő „visszafizettetések" döntő része (négy év alatt kb. a 87%-a) a Bizottság által a záróelszámolási eljárások során végzett korrekciók eredménye. Ezek általában nem köthetők egyéni tartozásokhoz vagy szabálytalan kifizetésekhez. Ezeket a korrekciókat valójában az érintett tagállamok adófizetői viselik, és azok nem jelentik a pénzösszegeknek a szabálytalanul kifizetett kedvezményezett általi tényleges visszafizetését. Emiatt azok 2008-ig helytelenül szerepeltek „visszafizettetésként" a beszámolókban.

6. TÁBLÁZAT

A JOGOSULATLAN KIFIZETÉSEK „VISSZAFIZETTETÉSE" AZ ÉVES BESZÁMOLÓBAN (MILLIÓ EUR)

Pénzügyi év	2006	2007	2008	2009
A kedvezményezettektől behajtott, majd a tagállamok által visszatérített összegek	108 (11%)	115 (13%)	129 (10%)	132 (21%)
A Bizottság által alkalmazott és a nemzeti hatóságoktól behajtott korrekció	839 (89%)	739 (87%)	1 148 (90%)	493[1] (79%)
Összesen	**947**	**854**	**1 277**	**625**

[1] A 2009-es beszámolóban a korrekciók drasztikus csökkenését a Bizottság azzal magyarázta, hogy egy 2008 végi, 368 millió eurós záróelszámolást „nem hajtottak végre" (lásd: az EU 2009-es éves beszámolójához kapcsolódó 6.2.2. megjegyzés).

62. Az EU 2008-as beszámolójának jegyzeteiben például (2.10. jegyzet a követelésekről és 6. jegyzet a jogosulatlan kifizetések visszafizettetéséről) az EMGA tekintetében a teljes tartozás 684 millió EUR összeggel szerepel, míg mintegy 1 277 millió eurót az adott évben visszafizettetett összegként tüntettek fel. Az 1 277 millió eurós összeg elemzése azt mutatja, hogy ebből 129 millió EUR volt a kedvezményezettek által visszafizetett összeg, a „visszafizettetések" beszámolóban szereplő fennmaradó része (1 148 millió EUR) a záróelszámolási eljárás során a tagállamokra kirótt korrekciókat jelentette. A tagállami beszámolók vizsgálata azonban azt mutatja, hogy a különböző kifizető ügynökségek felé a tartozás 1 246 millió eurót tett ki, a kedvezményezettektől ténylegesen beszedett összeg pedig 113 millió EUR volt. 2009-re vonatkozóan, noha a Bizottság már egyértelműbb különbséget tesz a pénzügyi korrekciók és a tényleges visszafizettetések között, a végső kedvezményezettektől ténylegesen visszakapott pontos összeget a beszámolókhoz fűzött jegyzetek alapján még mindig nem lehet meghatározni.

A BIZOTTSÁG AD ÚTMUTATÁST, NÉHA AZONBAN TÚL KÉSŐN, ÉS NEM TELJES KÖRŰEN

63. A Bizottság a záróelszámolási eljárás kapcsán a tagállamok számára kiadott útmutatókban adott magyarázatokat a jogszabályok alkalmazására. A 2006-os, 2007-es, 2008-as és 2009-es pénzügyi évre vonatkozó éves frissítések azonban nem tették lehetővé, hogy a kifizető ügynökségek teljes mértékben ezekhez tudják igazítani rendszereiket, ami problémákat okozott a tagállamoknak az útmutatók maradéktalan betartásában.

64. A Számvevőszék egyes tagállamokban feltárt olyan eseteket, amelyekben az illetékes hatóságok számára nem volt egyértelmű, hogyan kezeljenek bizonyos konkrét körülményeket az 50/50 szabály alkalmazását követően. Az ilyen helyzetek ahhoz vezethetnek, hogy a tagállamoknak nem térítik vissza az összegeket[32], vagy a költségvetésbe a kelleténél nagyobb összeget fizetnek be.

[32] Példa: alsó-szászországi KÜ: 508 000 EUR a Bizottság által kétszer elszámolt összegekért, amelyeket a KÜ kérését követő 20 hónap elteltével még nem fizettek vissza (2011. januári állapot).

PÉNZÜGYI ZÁRÓELSZÁMOLÁS: A BIZOTTSÁG AZ 50/50 SZABÁLYT ALKALMAZVA JÓVÁHAGYJA A TARTOZÁSOK NYILVÁNTARTÁSÁT, ÉS A KÖLTSÉGEKET A TAGÁLLAMOKRA TERHELI

65. Az éves pénzügyi záróelszámolási határozatban a Bizottságnak meg kellett határoznia, hogy a kifizető ügynökségek által benyújtott beszámolók alapján mely kiadásokat fogad el az egyes tagállamoktól (amelyekre vonatkozóan további ellenőrzéseket végez majd).

66. A kifizető ügynökségek éves beszámolóinak – és ezen belül az adósszámláknak – a megbízhatóságát a független igazoló szervek ellenőrzik, amelyek jelentést készítenek a Bizottságnak, valamint könyvvizsgálói záradékot bocsátanak ki. Ezt a rendszert a Bizottság folyamatosan aktualizálja és fejleszti, ezért jelenleg az adósszámlák teljesebbek, mint a korábbi számvevőszéki jelentés készítése idején, sőt azokra szigorúbb ellenőrzések is vonatkoznak.

67. A 2006-os pénzügyi évtől kezdve a pénzügyi záróelszámolási határozatban szerepel az 50/50 záróelszámolási mechanizmus[33] alkalmazásából adódóan a tagállami költségvetésekre terhelendő összeg. A tagállami költségvetésekből kifizetett összegeket a ***7. táblázat*** tartalmazza. A táblázatból látható, hogy a rendszer milyen erőteljes hatással törekedett a régóta fennálló tartozások nyilvántartásokból való felszámolására. Ez a hatás az eljárás kezdetekor volt a legerősebb, amikor még nagyszámú régi tartozásra alkalmazták az 50/50 szabályt, és ennek következtében a tagállamok is nagy összegeket fizettek be.

[33] Az 1290/2005/EK tanácsi rendelet 32. cikkének (5) bekezdése.

7. TÁBLÁZAT

AZ 50/50 SZABÁLY ALKALMAZÁSÁT KÖVETŐEN A TAGÁLLAMOKRA TERHELT ÖSSZEGEK (MILLIÓ EUR)

	2006-ra	2007-re	2008-ra	2009-re
A bizottsági határozatok által az 50/50 mechanizmus keretében a tagállamokra terhelt összegek	231,9	137,6	31,4	22,8

BIZONYOS KÖLTSÉGEK „KIBÚJHATNAK" AZ 50/50 ZÁRÓELSZÁMOLÁSI ELJÁRÁS ALÓL

68. Előfordulhat, hogy a tartozás eredeti összegét később, közigazgatási vagy igazságszolgáltatási hatóság végleges határozata alapján növelni kell. Az ilyen kiigazításokra szintén vonatkoznia kell az 50/50 záróelszámolási mechanizmusnak. Csakhogy, ha az eredetileg tartozásként rögzített összegekre már vonatkozott a mechanizmus, a kiigazítás „kibújhat" a záróelszámolás alól, vagy kikerülheti azt, különösen, ha az összegeket ugyanazzal az azonosítási számmal és a szabálytalanság első megállapításának ugyanazon pénzügyi évével könyvelték le. Ugyanez érvényes a tartozás után kiszámított kamatokra is.

69. A Számvevőszék megállapította, hogy 2006 és 2009 között összesen 37,9 millió EUR „bújt ki" ilyen módon a záróelszámolás alól, illetve került el azt. Ha erre az összegre alkalmazták volna az 50/50 szabályt, az további 18,9 millió EUR bevételt eredményezne az uniós költségvetés számára. A Számvevőszék elemzése kimutatta, hogy a záróelszámolás alól ily módon „kibújó" összegek meghaladják az esetleges ellentétes irányú kiigazításokat, azaz ahol a tartozásnak a tagállam beszámolójában feltüntetett összegét csökkentik az 50/50 szabály alkalmazását követően. Ezek az elszámolási mechanizmus alól kikerülő esetek részben betudhatók annak is, hogy a Bizottság útmutatásai nem kellően világosak, valamint annak, hogy noha ismerte a körülményeket, a Bizottság nem tett megfelelő időben lépéseket a helyzet orvoslására. Ezeket a megállapításokat alátámasztották a Számvevőszék helyszíni ellenőrzései is.

8. TÁBLÁZAT

AZ 50/50 MECHANIZMUS ALKALMAZÁSÁNAK HATÁSA AZ EGYES TAGÁLLAMOKBAN

Tagállam	BE	DE	EL	ES	FR	IT	NL	PT	UK	Egyéb tagállamok	Összesen
Összeg (ezer EUR)	8 046	31 975	15 954	44 611	43 944	245 963	7 158	9 644	10 618	5 874	**423 787**
%	1,9	7,5	3,8	10,5	10,4	58,0	1,7	2,3	2,5	1,4	**100,0**

A SZABÁLYSZERŰSÉGI ZÁRÓELSZÁMOLÁS KERETÉBEN A BIZOTTSÁG KONKRÉT ELLENŐRZÉSEKET VÉGEZ A TARTOZÁSOKRA VONATKOZÓAN

70. A jelenlegi szabályozási keret[34] lehetőséget ad a Bizottságnak, hogy az adósságkezeléssel kapcsolatos konkrét okokból a szabályszerűségi záróelszámolási eljárás során végzett saját ellenőrzései révén kezdeményezze az összegek visszafizettetését a tagállamokkal.

71. A Számvevőszék megvizsgálta a Bizottság szabályszerűségi záróelszámolási eljárások keretében végzett munkáját, de csak azokban az esetekben, ahol a határozatok 2006 és 2009 között konkrétan az adósságkezeléssel foglalkoztak. Ezek az eljárások még nem teljes mértékben zárultak le, és emiatt még nem született javaslat arra, hogy a tagállamoktól a korrekciók eredményeként mekkora összegeket követeljenek vissza.

72. Ami a bizottsági ellenőrzéseket illeti, azok főként a rendszerek vizsgálatára terjedtek ki, de egy 207 esetből álló mintát is feldolgoztak. Ezeknek egy részére vonatkozóan a Bizottság részlegeinek a tagállamokhoz is eljuttatott kiinduló értékelése[35] azt mondta ki, hogy egyes nem visszafizetett összegekre esetleg vonatkozhat korrekció, és azokat közvetlenül a Bizottság fizettetheti vissza a tagállamokkal. A pénzügyi hatás becsült értéke 27,2 millió EUR, és nyolc tagállamot érint (BE, DK, DE, EL, ES, FR, IT, UK).

[34] Az 1290/2005/EK tanácsi rendelet 32. cikkének (4) és (8) bekezdése.

[35] A 885/2006/EK bizottsági rendelet 11. cikke (2) bekezdése szerinti hivatalos értesítés.

9. TÁBLÁZAT

A ZÁRÓELSZÁMOLÁS ALÓL „KIBÚJÓ" ÖSSZEGEK AZ EGYES TAGÁLLAMOKBAN

Tagállam	DE	EL	ES	FR	IT	Egyéb tagállamok	Összesen
Összesen (ezer EUR)	535	1 129	17 127	8 070	10 637	381	**37 879**
%	1,4	3,0	45,2	21,3	28,1	1,0	**100,0**

A „MÚLTBELI ÖRÖKSÉGET”, A VISSZATÉRÍTTETÉSI MUNKACSOPORT KORÁBBI ESETEIVEL EGYÜTT, LE KELL ZÁRNI

73. A Számvevőszék 2004-ben közzétett előző jelentése komoly hiányosságokat állapított meg a tartozások és a visszafizetetések kezelésében. A korábbi eljárások hiányosságai miatt régi esetek ezrei maradtak feldolgozatlanul. Ezekről az uniós költségvetést vagy az érintett tagállamot terhelő esetekről a Bizottságnak kellett döntést hoznia.

74. 2002-ben a Bizottság létrehozta az OLAF–AGRI visszatérítettési munkacsoportot (*Task Force Recovery*, TFR), azzal a céllal, hogy záróelszámolás készüljön azon szabálytalan esetekre vonatkozóan, amelyekről a korábbi szabályozási keretek között küldtek felszólítást. A függőben lévő ügyek nagy száma miatt a Bizottság úgy döntött, hogy elsősorban az 500 000 eurót meghaladó összegű esetekre összpontosít.

— Ekkor összesen 431 eset haladta meg ezt a küszöbértéket, és 3 227 eset volt alatta. 2006. október 3-ig[36], az új rendelkezések életbe lépése előtt, 349 db, a küszöböt meghaladó esetet számoltak fel.

— A beszámolókban minden, 2006. október 15-én fennálló tartozás – a feldolgozatlan 82 (431–349) TFR-esetet, valamint a 3 227 alacsonyabb értékű esetet is beleértve – mint az 50/50 szabály szerint 2006-ban elszámolt eset szerepelt.

— Egy újabb, 2009. február 13-i szabályszerűségi záróelszámolási határozat (a fennmaradó 82-ből) további 22 TFR-esetre vonatkozott[37], ezekből kettőt kétszer is visszafizettettek (egyszer az 50/50 szabály szerint, egyszer pedig a szabályszerűségi záróelszámolási határozat alapján).

— Ugyanakkor hét TFR-eset (1 DE, 3 EL, 1 FR, 1 IT, 1 PT), összesen 16,3 millió EUR értékben, nem szerepelt a III. melléklet táblázatában, és nem számolták el őket az 50/50 szabály szerint. Ezek az esetek folyamatban levő záróelszámolási eljárások tárgyát képezik, végleges bizottsági határozatra várnak.

— A Bizottság 2009-ben 49 régóta fennálló TFR-esetre vonatkozóan további információkat kért a tagállamoktól, mivel ezeket nem tudta azonosítani a III. melléklet táblázataiban. Ezek az eljárások azóta sem zárultak le.

[36] A 2006. október 3-i 2006/678/EK bizottsági határozat (HL L 278., 2006.10.10., 24. o.): A tagállamokra terhelt összegek kb. 98%-a Olaszországra vonatkozott (összesen 157 szabálytalansági eset, 311 millió EUR értékben). 2006. december 11-én Olaszország keresetet indított a Bizottság ellen (T-394/06. sz. ügy); az Európai Bíróság még nem hozott döntést az ügyben.

[37] 2009. április 14-én Görögország 13 szabálytalansági ügyben indított keresetet a Bizottság ellen, amelyek értéke összesen 13,3 millió EUR volt. Többek között azt kifogásolta, hogy az 1290/2005 tanácsi rendelet régi ügyekre nem volt alkalmazható (T-158/09. ügy); az Európai Bíróság még a mai napig nem hozott döntést az ügyben.

75. A munkacsoport 49 régi esetén kívül, amelyekre nézve nem született határozat, a számvevőszéki ellenőrzés azt is megállapította, hogy az 50/50 szabály olyan esetekre való alkalmazása, amelyeket eredetileg a munkacsoportra bíztak, de 2006. október 16-án még nem voltak lezárva, azt eredményezte, hogy az adósokat a már lezárt esetekhez képest következetlenül kezelték. Ezekről az esetekről a ***IV. melléklet*** tartalmaz részleteket.

A SZABÁLYTALANSÁGRÓL SZÓLÓ INFORMÁCIÓKAT TÚL KÉSŐN KÜLDIK MEG AZ OLAF-NAK

76. A korábbi számvevőszéki ellenőrzést, valamint az új szabályozási keretek elfogadását követően a DG AGRI hatáskörébe került a pénzügyi következmények foganatosítása, és a tartozásokkal és a szabálytalanságokkal kapcsolatos információk ezentúl rajtuk keresztül jutnak el az OLAF-hoz. A módosított eljárások bevezetésének a célja egyrészt az volt, hogy a pénzügyi foganatosítás a DG AGRI hatáskörébe kerüljön, mivel ez az igazgatóság fizette ki ténylegesen a visszafizetendő összegeket, másrészt az, hogy a szabálytalanságokkal kapcsolatos információknak az OLAF felé történő áramlását keretek közé szorítsa. Az OLAF rendelkezésére bocsátott információk stratégiai elemzés, egészen pontosan kockázatelemzés, csalásbiztosság és megelőzés célját szolgálják, nem pedig magukét a pénzügyi eljárásokét.

77. A Számvevőszék megállapította, hogy az OLAF rendelkezésére bocsátott információkat nagymértékben használják fel beszámolási céllal, nevezetesen az OLAF éves tevékenységi jelentésében, a Bizottság Európai Parlamentnek és Tanácsnak a Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről és a csalás elleni küzdelemről készített beszámolójában, valamint más, a tagállamok körében terjesztett kiadványokban. Operatív szinten azonban úgy tűnik, mind az OLAF-nál, mind a Bizottságnál csupán elenyésző mértékben használják fel az adatbázist elemzésekhez, ill. stratégiai mérlegeléshez. Ez részben annak tudható be, hogy az új szabályok szerint a gyakorlatban a potenciális szabálytalanság észlelése és a Bizottság értesítése között igen hosszú idő telhet el.

78. Jelenleg az OLAF, a fenti korlátok felismerését követően, az 1848/2006/EK bizottsági rendelet módosításának lehetőségét tanulmányozza két különböző cél elérése érdekében, melyek a következők:

— a szabálytalanság észlelése és az OLAF (a tagállamok által a DG AGRI-n keresztül történő) értesítése között eltelő, jelenleg igen hosszú időtartam jelentős csökkentése;

— a közlemények tartalmának további fejlesztése, különös tekintettel néhány, a kockázatelemzéshez, a csalásbiztossághoz és a megelőzéshez szükséges alapvető információra.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

79. A tagállamok által a megállapított tartozások visszafizettetésére létrehozott és működtetett rendszerek, valamint a folyamat Bizottság általi felügyeletének a számvevőszéki ellenőrzése során azt a következtetést vontuk le, hogy azok 2004 óta összességében javultak. A rendszerek jelenleg eredményesebben védik meg az Unió pénzügyi érdekeit, különösen azon mechanizmusok révén, amelyek bevezetése óta a tagállamok a visszafizetetlen tartozások egy részét maguk fizetik vissza az Uniónak (az ún. 50/50 szabály). A rendszer azonban további fejlesztésre szorul: a szabályokat egyértelműbbé kell tenni, hogy ennek révén csökkenhessen a tagállamok közötti eltérő értelmezések és gyakorlatok lehetősége.

80. A tagállamok a legnagyobb részben a szabályoknak és a követelményeknek megfelelően dolgozzák fel és tartják nyilván a tartozásokat. Ugyanakkor néha jelentős értelmezésbeli eltérések mutatkoznak meg: a tartozásokat eltérő időpontokban ismerik el; a beszámolókban szereplő adatok nem összevethetők; a kamatot következetlenül alkalmazzák, a tartozások leírásának időpontja és körülményei jelentősen eltérnek. Általában a tagállamok a rájuk hagyott tág értelmezési lehetőség miatt olyan határozatokat is hozhatnak, amelyek negatív pénzügyi következményekkel járnak az uniós költségvetésre.

81. Jelenleg a tagállamok az új tartozásoknak már nagyobb részét fizettetik vissza, a Számvevőszék azonban megjegyzi, hogy az új tartozásként nyilvántartásba vett összegek is csökkentek. A Számvevőszék megállapította: a jogosulatlanul kifizetett összegek visszatérítésének valószínűségét hátrányosan befolyásolja az, hogy a tagállamok gyakran jelentős késedelemmel indítják el a visszafizettetési eljárásokat, intézkedéseikben hiányosságok figyelhetők meg, és számukra kevés jogérvényesítési lehetőség áll csak rendelkezésre.

82. A tagállamok általában a szabályok szerint írják le a tartozásokat, de mivel ezek a szabályok nem elég világosak, jelentős eltérések mutatkoznak meg a leírások körülményeit illetően. Leginkább az térhet el tagállamonként, hogy a fizetésképtelenségi eljárás során mikor történik a leírás. Az ilyen kérdések különös jelentőséggel bírnak, mivel a leírt tartozást az 50/50 szabály szerint nem kell visszafizetni az uniós költségvetésbe.

1. AJÁNLÁS

A Bizottság tökéletesítse tovább a tartozások tagállami kezelésének és az ezekkel kapcsolatos beszámolásnak a módját, valamint biztosítsa a tagállamok egységes és következetes eljárását. Elsősorban:

– kérje fel a tagállamokat, hogy a szabálytalanságokat és az egyéb visszafizettetéseket akkor jelentsék, amikor azok a jogszabályok szerint esedékessé válnak, nevezetesen a visszafizetési értesítés kiállításának napján;

– kellő időben bocsásson ki útmutatásokat, és ezzel orvosolja az alapvető beszámolási és számviteli fogalmak következetlenségét;

– vezessen be egységes határidőt az esetleges szabálytalanságok észlelése és a visszafizetési értesítések, ill. felszólítások adósoknak való megküldése között, és ezzel segítse elő a harmonizációt a tagállamok között, és biztosítsa, hogy az OLAF-hoz megfelelőbb időben jussanak el a szabálytalansággal kapcsolatos információk;

– adjon ki világos és egyértelmű szabályokat a fennálló tartozásokra alkalmazandó kamatokkal kapcsolatban;

– tegye világossá, hogy a tartozásokat mely körülmények között lehet behajthatatlannak nyilvánítani, különösen ami a fizetésképtelenség eseteit illeti.

83. A bizottsági felügyelettel és monitoringgal kapcsolatban a Számvevőszék megállapította, hogy az éves beszámolókban szereplő információk javultak, habár az összegek egyes kedvezményezettekkel való visszafizettetése – jelenleg a teljes összegnek csupán a 13%-a – és a tagállami hatóságok által visszafizetett (a tagállami adófizetők által finanszírozott) összegek közötti nagy különbség oka továbbra sem elég egyértelmű. A Bizottság nem veti össze rendszeresen a különböző forrásból érkező adatokat, nevezetesen a tagállami nyilvántartások összesített adatait az Európai Unió beszámolójának adataival, ami csökkenti mind az átláthatóságot, mind az adatokban szereplő hibák észlelésének lehetőségét. A Bizottság most már több iránymutatást ad a tagállamoknak, azok azonban néha lassúak és nem teljes körűek. A korábbi vissza nem térített tartozások kezelésére 2002-ben létrehozott munkacsoport befejezte munkáját, bizonyos esetek utóellenőrzése azonban még lezárásra vár.

84. A 2006-os keretrendszer legfőbb eleme, az 50/50 szabály bevezetésének célja az volt, hogy ösztönözze a tagállamokat a tartozás-visszafizettetési eljárások felgyorsítására. A korábbi helyzethez képest előrelépést jelent, hiszen korábban a vissza nem fizetett tartozás hosszú évekig a kimutatásokban maradhatott. A szabály azonban annak veszélyét is hordozza, hogy a tagállamok a beszámolási és a leírási folyamatot a saját előnyükre „fordítják", méghozzá úgy, hogy kikerülik vagy későbbre halasztják annak alkalmazását (azaz az összeg tagállami költségvetésre terhelését). A Számvevőszék ellenőrzése rámutatott, hogy ez a veszély a következők tekintetében reális:

— fizetésképtelenség esetén a tartozás leírása, mielőtt az teljes mértékben indokolt lenne;

— a tartozás elismerési dátumának késleltetése és ezzel a szabály alkalmazásának későbbre halasztása.

2. AJÁNLÁS

Azt javasoljuk, hogy a Bizottság:

– az 50/50 szabály eredményes alkalmazása érdekében vizsgálja felül a szabály alkalmazásának egyes szempontjait, pl. azt, hogy mekkora összegek „bújhatnak ki" potenciálisan a záróelszámolás alól;

– biztosítsa, hogy az igazoló szervek munkája – a tagállami adósszámlák tesztelésekor – kiterjedjen a korábban hangsúlyozott kockázatokra;

– vegye fontolóra, hogy hogyan lehetne a jogosulatlan kifizetések nagyobb hányadát visszafizettetni a kedvezményezettekkel;

– a visszatérítettési munkacsoport a végletesen elhúzódó ügyek utóellenőrzését a lehető leghamarabb zárja le.

Ezt a jelentést Olavi ALA-NISSILÄ számvevőszéki tag elnökletével az I. kamara a 2011. június 8-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

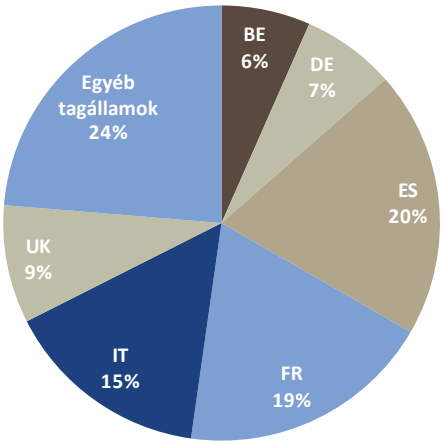
A Számvevőszék nevében

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
elnök

ÚJONNAN KELETKEZETT TARTOZÁSOK – BELEÉRTVE A 2006 ÉS 2009 KÖZÖTTI „ELŐZETES ADÓSOKAT” IS

Az elmúlt négy évben a tagállamok beszámolóiban átlagosan évi 199 millió EUR összegű új tartozás szerepelt, beleértve a leginkább Franciaországban és Olaszországban nyilvántartott „előzetes adósokat” is.

ÚJONNAN KELETKEZETT TARTOZÁSOK, 2006–2009 (%) TELJES ÖSSZEG: 795 MILLIÓ EUR



Tagállam	BE	DE	ES	FR	IT	UK	Egyéb tagállamok	Összesen
Összeg (millió EUR)	52,5	55,1	157,3	150,5	121,8	69,5	188,4	**795,1**

II. MELLÉKLET

AZ ELLENŐRZÖTT KIFIZETŐ ÜGYNÖKSÉGEK ÁLTAL ALKALMAZOTT KAMATOK

Kód	A hatóság neve	A jogosulatlan kifizetés dátuma és a visszafizetési felszólítás dátuma között alkalmazott kamat	A visszafizetési felszólítás dátuma és a visszafizetés dátuma között alkalmazott kamat	Léteznek minden intézkedésre érvényes tagállami szabályok	A pénzügyi év végén felhalmozódott kamatot alkalmaznak
BE01	BIRB	Nem alkalmazzák	Ritka	Igen	Nem
BE03	OP Wallonie	Rendszeres	Eseti jellegű	Igen	Nem
DE02	HZA Hamburg-Jonas	Rendszeres	Nem alkalmazható	Igen	Nem[1]
DE12	Niedersachsen	Nem alkalmazható	Rendszeres	Igen	Nem
ES01	Andalucía	Rendszeres	Ritka	Igen	Igen
ES17	AVFGA	Rendszeres	Ritka	Igen	Igen
ES18	FEGA	Rendszeres	Ritka	Igen	Igen
FR14	ONIEP	Nem alkalmazzák	Ritka	Nem	Nem
FR16	ONIGC	Nem alkalmazzák	Ritka	Nem	Nem
GB09	RPA	Rendszeres	Nem alkalmazzák	Igen	Nem
GR01	OPEKEPE	Eseti jellegű	Rendszeres	Igen	Nem
HU01	MVH	Eseti jellegű	Eseti jellegű	Igen	Nem
IT01	AGEA	Eseti jellegű	Rendszeres	Igen	Igen
IT02	SAISA	Eseti jellegű	Rendszeres	Igen	Igen

[1] Az elévülés elkerülése érdekében a kamatszámításokat háromévente rendszeresen elvégzik, majd azokról tájékoztatják az adósokat.

A TAGÁLLAMI ADÓSSZÁMLÁKON NYILVÁNTARTOTT TARTOZÁSOK ÉS AZ ÉVES BESZÁMOLÓKBAN SZEREPLŐ BRUTTÓ KÖVETELÉSEK KÖZÖTTI ELTÉRÉSEK

(millió EUR)

Év	2006	2007	2008	2009
A tagállami adósszámlákon október 15-én nyilvántartott adatok (***2. táblázat***)	1 267	1 437	1 246	1 115
Plusz: Olaszországra vonatkozó kiigazítás (lásd: a ***2. táblázat*** végén található 1. megjegyzés)	182,0			
Plusz: A kifizető ügynökségek által a IIIA. mellékletben szerepeltetett fennálló tartozások összege			39,9	59,3
Plusz: Az év végére (okt.–dec.) vonatkozó kiigazítás	18,1	31,5	2,6	-2,0
Mínusz: Előzetes adósok			(152,9)	(163,4)
Részösszeg: a december 31-én fennálló tartozások becsült összege (névértéken)	1 467,1	1 468,5	1 135,6	1 008,9
Mínusz: Az 50/50 záróelszámolás alá tartozó összegek	(274,4)	(330,1)	(288,9)	(233,8)
Mínusz: A tagállamok által visszatartott 20%	(203,0)	(227,6)	(163,1)	(148,0)
Részösszeg: a mérleghez kiszámított bruttó összegek	989,8	910,8	683,6	627,1
Fennmaradó különbségek: indokolatlan[1]	19,0	-9,0		
Az éves beszámolókban szereplő bruttó követelések (***5. táblázat***) december 31-én	1 009	902[2]	684	627

[1] A 60. bekezdésben említett fennálló különbségek a táblázatnak ebben a sorában szerepelnek.

[2] A feltüntetett adat tartalmazza a 60. bekezdésben részletesen kifejtett, cukorral kapcsolatos magasabbnak beállított összeget is.

A SZABÁLYTALANSÁGOK ÉS A VISSZAFIZETTETÉSEK KÖVETKEZETLEN KEZELÉSÉNEK HOSSZÚ IDEJE MEGOLDATLAN KÉRDÉSEI

Ami a visszatéríttetési munkacsoport létrehozásakor megállapított 500 000 eurós küszöbértéket illeti, a következő példa jól szemlélteti a régóta fennálló esetek következetlen kezelését:

— DE/92/001. sz. OLAF-ügy: 739 092 német márka összegű szabálytalanság (< 500 000 EUR)

— DE/92/002. sz. OLAF-ügy: 4 247 763 német márka összegű szabálytalanság (> 500 000 EUR)

Noha mindkét ügy ugyanahhoz a szabálytalansághoz kapcsolódik, a DE/92/001. sz. ügy esetében 2006-ban az 50/50 záróelszámolási mechanizmust alkalmazták (kamattal együtt), majd később a Hamburg-Jonas KÜ behajthatatlannak nyilvánította az összeget. A második, DE/92/002. sz. ügy még mindig folyamatban van a Bizottságnál, és mindeddig nem számolták el, mivel a KÜ – bizottsági határozat nélkül – nem szerepeltette a III. melléklet adatai között. Bármi lesz is a végleges bizottsági határozat, az első esetben 50%-ot az uniós költségvetés finanszírozott, míg a második esetben vagy 100%-ot a tagállami költségvetés, vagy ugyancsak 100%-ot az uniós költségvetés fog állni.

Ez a két eset továbbá, amelyeket átmenetileg töröltek az 1991-es záróelszámolási határozatból, egy olyan költségvetési sorba került, amelyet 100%-ban kizártak a közösségi finanszírozásból, és ezt egy 1999. január 21-i európai bírósági ítélet is megerősítette. Úgy tekinthető, hogy az európai bírósági ítélet elsőbbséget élvez, és az 595/91/EK tanácsi rendelet alapján nem kerülhető meg. Ebből adódóan a fenti két ügyhöz tartozó összegeket már 1999-ben teljes mértékben ki kellett volna zárni a közösségi finanszírozásból. Az uniós költségvetésre gyakorolt pénzügyi hatás a számítások szerint 2,35 millió EUR.

EXPORT-VISSZATÉRÍTÉSI ÜGYEK OLASZORSZÁGBAN

1996-ban a Bizottság az olasz hatóságok egyetlen kedvezményezettel szemben felróható gondatlan eljárása miatt elutasította egy 118,1 millió eurós összeg közösségi finanszírozását (96/311/EK bizottsági határozat). 2006-ban ugyanezen kedvezményezett 2,9 millió eurós tartozását az 50/50 szabály szerint számolták el, mivel azt az olasz KÜ (SAISA) nem nyilvánította behajthatatlannak. Ezzel az összeggel kapcsolatban a Bizottság vizsgálatot folytat. 2007-ben az olasz KÜ a kedvezményezett ellen indított fizetésképtelenségi eljárás miatt – 2006-os intézkedéseivel ellentétben – a Bizottság egyetértésével leírt egy 117 millió eurós összeget. Az esettel kapcsolatban a bizottsági eljárás, azaz 2007-ben a 117 millió EUR leírása, és egy alacsonyabb összeg (2,9 millió EUR) esetében további vizsgálatok végzése, valamint az 1996-ban szerepet játszó gondatlansági elem figyelmen kívül hagyása, úgy tűnik, megkérdőjelezhető.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

ÖSSZEFOGLALÁS

III.
A Bizottság véleménye szerint a szabálytalanságok esetén alkalmazandó új, 2006-ban bevezetett záróelszámolási mechanizmus jelentősen javította a helyzetet – a végső kedvezményezettektől történő behajtás arányát és az EU pénzügyi érdekének a hiányos tagállami behajtási eljárásokkal szembeni védelmét tekintve egyaránt.

III. első francia bekezdés
A Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék észrevételében említett kockázatot az igazoló szervek munkája és a Bizottság saját szabályszerűségi ellenőrzései során már tekintetbe veszik.

Ahol a szóban forgó hiány megjelenik, az ebből fakadó pénzügyi kockázatot az 1290/2005/EK rendelet 32. cikkének (4) és (8) bekezdése szerinti pénzügyi korrekciókkal kell kezelni.

III. második francia bekezdés
Az, hogy az új szabályozási elvek alkalmazása nyomán nem alakul ki egységes gyakorlat a tagállamokban, egyenesen következik abból, hogy a szabálytalan kifizetések visszafizettetésére vonatkozó szabályokat uniós szinten nem harmonizálták, ehelyett e szabályok megállapítása alapvetően továbbra is nemzeti hatáskörben maradt.

A Bizottság szabályszerűségi ellenőrzései kapcsán vizsgálja a behajtási eljárások tagállami végrehajtásának helyességét.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

III. harmadik francia bekezdés
Az 1290/2005/EK rendelettel bevezetett új záróelszámolási mechanizmus erősen ösztönzi a tagállamokat arra, hogy a lehető leggyorsabban végezzék el a jogtalanul kifizetett összegek behajtását a kedvezményezettektől. Ennek eredményeként a 2010-es pénzügyi év végéig a 2007-től kezdődően felhalmozódott új EMGA-kintlévőségek több mint 40%-át már behajtották, ami jelentős javulás a korábbiakhoz képest.

III. negyedik francia bekezdés
Ha ezeket az információkat késve továbbítják az OLAF-nak, az nincs hatással az 1290/2005/EK rendelet szerint a szabálytalanságokra alkalmazandó záróelszámolási mechanizmus működésére (ami a III. mellékletben található táblázaton alapszik).

IV. első francia bekezdés
A Bizottság megvizsgálja a szabálytalanságok és más kintlévőségek nyilvántartására és bejelentésére vonatkozó jelenlegi szabályok – a 2020-ig terjedő időszakra a KAP-ra vonatkozó jogalkotási javaslataival összefüggésben történő – lehetséges módosításának kérdését.

IV. második francia bekezdés
A Bizottság már adott ki iránymutatásokat a bejelentési és a számviteli elvek pontosítása céljából. Az első év (2006) kivételével az iránymutatás kiadására mindig júliusban, vagyis több mint fél évvel a Bizottság felé fennálló beszámolási határidő előtt került sor. Mivel az iránymutatásoknak figyelembe kell venniük a korábbi pénzügyi elszámolási gyakorlatból leszűrt tapasztalatokat, ez a határidő még előbbre nem hozható. Ezenkívül a 2007 októberében történt utolsó szabályozási változás óta az iránymutatások lényegében nem változtak.

IV. harmadik francia bekezdés
Ezeket a határidőket már a vonatkozó ítélkezési gyakorlat és az 1290/2005/EK rendelet is rögzítette. A C-34/89. sz. ügyben (az ítélet 12–13. pontja) és a C-54/95. sz. ügyben hozott ítéletből következik, hogy a tagállam egy évnél hosszabb ideig nem maradhat passzív egy adott ügyben, és a szabálytalanság első jelzésének időpontjától számított négy év alatt a vizsgálatot általában le kell zárni, és a behajtási eljárás kezdeményezéséről szóló határozatot meg kell hozni. A Bizottság – a 2020-ig terjedő időszakra a KAP-ra vonatkozó jogalkotási javaslataival összefüggésben – megvizsgálja annak lehetőségét, hogy a tagállamok ezzel kapcsolatos kötelezettségeit pontosítsák.

IV. negyedik francia bekezdés
A Bizottság úgy véli, az 1. sz. iránymutatás – az éves pénzügyi elszámolási gyakorlattal összefüggésben – eléggé egyértelmű útmutatást ad a kamatszámításról és a kamatokról való beszámolásról. Ezenkívül azt a jogi kötelezettséget, hogy a kamatról a tőkeösszeggel együtt kell beszámolni, az Európai Bíróság a T-274/08. és T-275/08. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletében is megerősítette. Mindazonáltal a Bizottság egyetért abban, hogy néhány tagállam adatszolgáltatása hiányos ebben a tekintetben, és szabályszerűségi záróelszámolási eljárásával összefüggésben törekszik e hiányosságok felszámolására. A Bizottság jelenleg mérlegeli a jogtalan kifizetések behajtására vonatkozó érdemi szabályok – köztük a kamatokra vonatkozó szabályok – harmonizálását, ezzel ugyanis a nemzeti szabályok alkalmazásából adódó különbségeket kiküszöbölnék.

IV. ötödik francia bekezdés
Az 1290/2005/EK rendelet 32. cikke (6) bekezdésének b) pontja kifejezetten kimondja, hogy amikor az adós fizetésképtelensége miatt egy kintlévőség behajthatatlan, ezért határozatot kell hozni annak leírásáról, e határozatnak az érintett tagállam nemzeti jogával összhangban megállapított és elfogadott jogi aktuson kell alapulnia. A Bizottság szabályszerűségi ellenőrzése keretében megvizsgálja, hogy az említett határozat megfelelően indokolt-e, továbbá visszajelzést és ajánlásokat fogalmaz meg az érintett tagállamok felé közigazgatási gyakorlatukkal kapcsolatban.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

IV. hatodik francia bekezdés
Az ún. 50/50 szabályt kell alkalmazni a kintlévő összegekre, amelyekről a 885/2006/EK rendelet III. mellékletében található táblázat szerint a szóban forgó évre vonatkozóan beszámoltak. A pénzügyi eredményt visszamenőleges hatállyal nem igazítják ki, azaz a tagállamok által a későbbi években bejelentett negatív, illetve pozitív korrekciókat nem veszik figyelembe. Ez logikusan következik az új záróelszámolási mechanizmus automatikus jellegéből, valamint az uniós jogalkotó azon kifejezett választásából, hogy az utólagos helyesbítést azokra az esetekre kívánja korlátozni, amikor a szabálytalanság hiánya véglegesnek tekinthető közigazgatási vagy jogi aktussal bizonyítást nyer (az 1290/2005/EK rendelet 32. cikke (5) bekezdésének negyedik albekezdése).

IV. hetedik francia bekezdés
A munkacsoport által eredetileg ellenőrzött egyes eseteket nyitva kellett hagyni, mert a behajtási eljárások még folyamatban voltak, és az érintett tagállam nem követett el mulasztást. Ezekre az esetekre a későbbiekben az új záróelszámolási mechanizmus szerint alkalmazták az 50/50 szabályt.

V.
Az elszámolási szabályok szerint a Bizottságnak ki kell mutatnia a saját kintlévőségeinek helyzetét, és el kell számolnia az általa visszafizettetett összegekkel, a végső kedvezményezettektől behajtott összegeket és a tagállamoktól származó pénzügyi korrekciók összegét is beleértve. A Bizottság úgy véli, nem helyes, ha a végső kedvezményezettektől behajtott összegeket a Bizottság által visszafizettetett teljes összeghez hasonlítják, mely utóbbi összeg a tagállamokra rótt pénzügyi korrekciókat is tartalmazza.

VI.
A megosztott irányítás elve szerint a szabálytalan kifizetések visszafizettetése a kedvezményezettekkel kizárólagos tagállami feladat. Az elszámolási rendszer keretében a tagállamokra rótt pénzügyi korrekciók azonban – az 50/50 szabályt is beleértve – erősen az irányítási és ellenőrzési rendszereik – köztük a szabálytalanság vagy csalás miatt jogtalanul kifizetett pénzeszközök visszafizettetését célzó rendszerek – tökéletesítésére ösztönzik a tagállamokat, vagyis hozzájárulnak az ügyletek jogszerűségéhez és szabályosságához a végső kedvezményezettek szintjén, és előmozdítják a szabálytalan kifizetések gyorsabb visszafizettetését.

BEVEZETÉS

6–7.
A 2. táblázatban megadott visszafizettetési százalék figyelmen kívül hagyja a tagállamok által 2006 előtt teljesített behajtásokat. A Bizottság kiszámolta a végső kedvezményezettektől származó visszafizettetések összesített arányát; a fenti 40% figyelembevételével ez az arány sokkal kedvezőbb eredményt mutat, mint a Számvevőszék adata. Ez az 1290/2005/EK rendelettel bevezetett új záróelszámolási mechanizmusnak tudható be, amely erősen ösztönzi a tagállamokat arra, hogy a lehető leggyorsabban végezzék el a jogtalan kifizetések behajtását a kedvezményezettektől.

8.
Az 1290/2005/EK rendelet 9. cikke (1) bekezdésének a) pontja szerint, továbbá a megosztott irányítás elvével összhangban a kintlévőségek összegének a végső kedvezményezettektől történő behajtása kizárólagos tagállami feladat. Visszafizettetés esetén a tagállam meghitelezi a behajtásra kerülő összegeket az uniós költségvetés felé (az említett rendelet 32. cikkének (1) bekezdése). A megosztott irányítás értelmében a Bizottság a felhasznált bevételeket a tagállamoktól visszakaphatja.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

11.
A Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék által említett kockázatokkal az igazoló szervek munkája és a Számvevőszék saját szabályszerűségi ellenőrzései során már foglalkoztak.

Ahol a Számvevőszék által említett kockázatok megjelennek, az ebből fakadó pénzügyi kockázatot az 1290/2005/EK rendelet 32. cikkének (4) és (8) bekezdése szerinti pénzügyi korrekciókkal kell kezelni.

14.
Lásd a Bizottság válaszát a 61–62. pontra.

ÉSZREVÉTELEK

19.
Az adminisztratív hibák miatt az uniós finanszírozásból kizárásra kerülő összegeket és a III. melléklet táblázataiban foglalt, a tagállamok által megadott információkat független ellenőrző testületek, az ún. igazoló szervek ellenőrzik és igazolják. Az igazoló szervek által ezzel kapcsolatban észlelt hiányosságokat és pontatlanságokat a Bizottság szabályszerűségi záróelszámolási eljáráson keresztül nyomon követi.

Ezenkívül a Bizottság ellenőrzi a tagállamok osztályozási és adatszolgáltatási szabálytalanságait, adminisztratív hibáit és a szabályszerűségi ellenőrzés kapcsán visszafizetendő egyéb összegeket, továbbá a Számvevőszékhez hasonlóan olyan eseteket is feltár, ahol szabálytalanság fordult elő, ezért az érintett összegekre vonatkozóan pénzügyi korrekciót kíván javasolni.

20.
Dánia esetében az igazoló szerv súlyos hibákat tárt fel a 2008-as pénzügyi évre vonatkozóan a III. és IIIA. melléklet érdemi ellenőrzése során; a hibák oka a táblázatok belső ellentmondásaiban keresendő. Ezután a Bizottság szolgálatai megfelelőségi vizsgálatokat indítottak, és a kifizető ügynökségnél és az igazoló szervnél egyaránt helyszíni ellenőrzést folytattak. A dán hatóságok kiigazító intézkedése nyomán új, javított III. melléklet szerinti táblázatokat nyújtottak be a 2008-as pénzügyi évre, ezeket az igazoló hatóság már igazolta. A 2009-es pénzügyi évre vonatkozóan az igazoló hatóság a III. és IIIA. melléklet érdemi ellenőrzése során szintén súlyos hibát tárt fel, ami ismét csak adatszolgáltatási/nyilvántartási kérdésekhez kapcsolódóan merült fel a táblázatok különböző oszlopai között. Az igazoló hatóság munkája alapján a Bizottság ebben az esetben is megfelelőségi vizsgálatot indított. A helyzetet a dán hatóságok ekkor is helyrehozták, és 2010 szeptemberében – az igazoló hatóság által is felülvizsgált – új táblázatokat nyújtottak be. Meg kell jegyezni azt is, hogy a III. melléklet szerinti táblázatokhoz fűzött korrekciók nem kérdőjelezték meg a havi kiadásigazoló nyilatkozatban (T104) felhasznált bevételként feltüntetett visszafizettetett összegek bevallásának korrektségét, és semmiféle hatással nem voltak a kintlévőségek év végi egyenlegének összegére.

Olaszország esetében a 2004-es, 2005-ös és 2006-os pénzügyi évre vonatkozó AGEA-elszámolásokat nem lehetett az eredeti záróelszámolási határozatban lezárni, mivel az igazoló szerv megállapította, hogy a kifizető ügynökség kintlévőségekre vonatkozó adatszolgáltatása nem megbízható. Ezért a kifizető ügynökséget felkérték, hogy hajtson végre korrekciós intézkedéseket, amelyekkel biztosítja a kintlévőségekről történő korrekt adatszolgáltatást, az igazoló szervet pedig további ellenőrzés lefolytatására kérték, hogy igazolja a kifizető ügynökség által végrehajtott korrekciós intézkedéseket. A Bizottság szolgálatai 2007 folyamán helyszíni ellenőrzést is tartottak. A kifizető ügynökség, az igazoló szerv és a Bizottsági szolgálatok által végzett, fent említett további munka eredményeként végül lehetővé vált a kintlévőségek egyenlegének korrekt megállapítása a 2006-os pénzügyi évre vonatkozóan (487 millió EUR, ami az ere-

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

detileg közölt összegnél 178 millió euróval kevesebb). Ezután az elszámolásokat rendezték, ennek keretében javaslatokat tettek a fennmaradt megfelelőségi kérdések pénzügyi korrekcióval történő megoldására.

22.
A közigazgatási vagy jogi szempontból történő első ténymegállapítás fogalmának Bizottság általi értelmezését a 2. sz. iránymutatás egyértelműen rögzíti; ez az értelmezés a 2006-os első megjelenése óta semmilyen jelentős változáson nem esett át. Konkrétan kimondja, hogy az előzetes kintlévőségeket és a kintlévőségeket egyaránt fel kell tüntetni a III. melléklet szerinti táblázatban.

Az 1290/2005/EK rendelet 35. cikkéből következik, hogy a közigazgatási vagy jogi szempontból történő első ténymegállapítás kelte megegyezik azzal a nappal, amikor a 2. sz. iránymutatásban rögzített három feltétel első alkalommal teljesül. Azokat az eseteket, amikor a tagállamok egy későbbi időpontban állapítják meg a közigazgatási vagy jogi szempontból történő első ténymegállapítást, szabályszerűségi záróelszámolási eljárásban kell nyomon követni. Amiatt azonban, hogy a szabálytalan kifizetések visszafizettetésére vonatkozó nemzeti eljárások az egyes tagállamokban különböznek egymástól, az a dokumentumtípus is tagállamonként eltérő lehet, amely először teljesíti a három feltételt.

A rendelet ténylegesen nem köt ki határidőt a kintlévőség – ellenőrzést követő – bejelentésére. A határidő azonban a vonatkozó ítélkezési gyakorlatból levezethető. A C-34/89. sz. ügyben (az ítélet 12–13. pontja) és a C-54/95. sz. ügyben hozott ítéletből következik, hogy a tagállam egy évnél hosszabb ideig nem maradhat passzív egy adott ügyben, és a szabálytalanság első jelzésének időpontjától számított négy év alatt a vizsgálatot általában le kell zárni, és a behajtási eljárás kezdeményezéséről szóló határozatot meg kell hozni. A Bizottság – a 2020-ig terjedő időszakra a KAP-ra vonatkozó jogalkotási javaslataival összefüggésben – megvizsgálja annak lehetőségét, hogy a tagállamok ezzel kapcsolatos kötelezettségeit pontosítsák.

23.
A Bizottság 2. sz. iránymutatásában egységes kritériumokat határozott meg a közigazgatási vagy jogi szempontból történő első ténymegállapítás fogalmának alkalmazására, és szabályszerűségi ellenőrzései keretében ellenőrzi, hogy a tagállamok betartják-e ezeket a kritériumokat. Az, hogy e fogalom alkalmazása nyomán nem alakul ki egységes gyakorlat a tagállamokban, egyenesen következik abból, hogy a szabálytalan kifizetések visszafizettetésére vonatkozó szabályokat uniós szinten nem harmonizálták, ehelyett e szabályok megállapítása továbbra is nemzeti hatáskörben maradt.

Az előzetes kintlévőség fogalma nem minden tagállamban létezik.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

24.
A spanyolországi helyzettel kapcsolatban a Bizottság osztja a Számvevőszék értékelését, és a kérdést a folyamatban lévő szabályszerűségi záróelszámolási eljárása keretébe utalja. Arra kérte a spanyol hatóságokat, hogy hozzák összhangba közigazgatási gyakorlatukat a 2. sz. iránymutatással, azaz tekintsék az „acuerdo de inicio"-t közigazgatási vagy jogi szempontból történő első ténymegállapításnak. Spanyolország a 2010-es pénzügyi évre vonatkozóan e követelménynek megfelelően tüntette fel a szabálytalan eseteket a III. melléklet szerinti táblázatban.

Ami a franciaországi helyzetet illeti, két kifizető ügynökség először megpróbálta megváltoztatni közigazgatási gyakorlatát a 2009-es évre vonatkozóan, de a Bizottság felszólítására végül visszatértek korábbi gyakorlatukhoz, így még a pénzügyi záróelszámolás vége előtt biztosították a 2. sz. iránymutatás betartását.

25.
Azokat az eseteket, amikor a közigazgatási vagy jogi szempontból történő első ténymegállapítást nem a szabályoknak megfelelően teszik, szabályszerűségi záróelszámolási eljárásban kell vizsgálni.

26.
Lásd a Bizottság válaszát a 22. pontra.

27.
A Bizottság az 1. sz. iránymutatásában útmutatást adott a szabálytalanságok és adminisztratív hibák értelmezésével kapcsolatban, és szabályszerűségi ellenőrzései során ellenőrzi, hogy a tagállamok ezen értelmezésnek megfelelően járnak-e el.

29.
Az adminisztratív hibák miatt az uniós finanszírozásból kizárásra kerülő összegeket és a III. melléklet táblázataiban foglalt, a tagállamok által megadott információkat az igazoló szervek ellenőrzik és igazolják. Az igazoló szervek által ezzel kapcsolatban észlelt hiányosságokat és pontatlanságokat a Bizottság szabályszerűségi záróelszámolási eljáráson keresztül nyomon követi.

Ezenkívül a Bizottság ellenőrzi a tagállamok osztályozási és adatszolgáltatási szabálytalanságait, adminisztratív hibáit és a szabályszerűségi ellenőrzés kapcsán visszafizetendő egyéb összegeket, továbbá a Számvevőszékhez hasonlóan olyan eseteket is feltár, ahol szabálytalanság fordult elő, ezért az érintett összegekre vonatkozóan pénzügyi korrekciót kíván javasolni.

30.
A Bizottság hasonló problémákat tárt fel, és az adminisztratív hiba fogalmának pontosítása céljából 2008-ban javította iránymutatásait. Ezenkívül azokat az eseteket, amikor a szabálytalanságok és adminisztratív hibák elhatárolását a tagállamok saját közigazgatási gyakorlata nem ismeri, szabályszerűségi záróelszámolási eljárás keretében kell nyomon követni.

31.
A Bizottság egyetért a Számvevőszékkel abban, hogy bizonyos esetek akkor is szabálytalanok – és ennélfogva az 50/50 szabályt kell alkalmazni rájuk –, ha a kifizetést garancia fedezi; az érintett tagállamokkal (Németország, Franciaország) kapcsolatban ezt a kérdést a 2009-ben és 2011-ben indított szabályszerűségi záróelszámolási eljárás keretében vizsgálja.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

2. háttérmagyarázat
A IIIA. melléklet szerinti táblázatban feltüntetett esetek jellegét a folyamatban lévő szabályszerűségi záróelszámolási eljárás keretében vitatják a francia hatóságokkal.

33.
A Bizottság úgy véli, az 1. sz. iránymutatás – az éves pénzügyi elszámolási gyakorlattal összefüggésben – eléggé egyértelmű útmutatást ad a kamatszámításról és a kamatokról való beszámolásról. Ezenkívül azt a jogi kötelezettséget, hogy a kamatról a tőkeösszeggel együtt kell beszámolni, az Európai Bíróság a T-274/08. és T-275/08. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletében is megerősítette.

A Bizottság jelenleg mérlegeli a jogtalan kifizetések behajtására vonatkozó érdemi szabályok – köztük a kamatokra vonatkozó szabályok – harmonizálását, ezzel ugyanis a nemzeti szabályok alkalmazásából adódó különbségeket kiküszöbölnék.

34.
A kamatoknak a kifizető ügynökségek általi helyes alkalmazását a Bizottság a visszafizettetések szabályszerűségi ellenőrzése (és az általa folytatott akkreditációs ellenőrzések) során szisztematikusan ellenőrzi. Jelenleg 9 tagállam ellen folyik megfelelőségi eljárás ezzel kapcsolatban.

35.
A Bizottság kamattal kapcsolatos követelménye csupán arra korlátozódik, hogy a kamatot minden esetben évente, a III. melléklet szerinti táblázatban bevallják és frissítsék, az előzetes kintlévőségekkel együtt. A tagállamok feladata, hogy a kamat összegét minden évben az október 15-i frissítést követően azonnal vagy egy későbbi időpontban közöljék a (lehetséges) adóssal. Az előzetes kintlévőségek esetében a kamat kiszámlázása nem lehetséges, mivel a szabálytalan összegre vonatkozó beszedési meghagyás addig nem bocsátható ki, amíg az előzetes kintlévőséget tényleges kintlévőséggé nem minősítik át.

37.
A 2. táblázatban megadott visszafizettetési százalék figyelmen kívül hagyja a tagállamok által 2006 előtt teljesített behajtásokat. A Bizottság kiszámolta a végső kedvezményezettektől származó visszafizettetések összesített arányát; a fenti 40% figyelembevételével ez az arány sokkal kedvezőbb eredményt mutat, mint a Számvevőszék adata. Ez az 1290/2005/EK rendelettel bevezetett új záróelszámolási mechanizmusnak tudható be, amely erősen ösztönzi a tagállamokat arra, hogy a lehető leggyorsabban végezzék el a jogtalan kifizetések behajtását a kedvezményezettektől.

40.
Lásd a Bizottság alábbi válaszát a 4. háttérmagyarázatra.

4. háttérmagyarázat
A Bizottság ellenőrzései során szisztematikusan ellenőrzi a behajtási eljárások megfelelő időben történő elindítását, az indokolatlan késedelmeket pedig szabályszerűségi záróelszámolási eljárás keretében nyomon követi, a Számvevőszék által említett két tagállam esetét is beleértve.

41.
Az új záróelszámolási mechanizmus keretében az 50/50 szabály valamennyi esetre vonatkozik. A rendszer tehát már nem követeli meg az összes eset kimerítő egyenkénti felülvizsgálatát. A Bizottság 2007. november 27-i közleményével összhangban szisztematikusan vizsgálja azokat az eseteket, ahol a kint lévő, leírt vagy nullára korrigált összeg meghaladja az 1 millió eurót. Ezenfelül az 1 millió EUR alatti összegeket fel kell tüntetni abban a mintában, amelyet a Bizottság az általa folytatott helyszíni ellenőrzések keretében ellenőriz. Ha a behajtási eljárás során a tagállamok gondatlanul járnak el, a Bizottság az általa lefolytatott megfelelőségi eljárás keretében az 1290/2005/EK rendelet 32. cikkének (4) és (8) bekezdése szerinti pénzügyi korrekciót alkalmazza.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

41. negyedik francia bekezdés
A Bizottság nem mérlegeli az alsóbb bíróságok ítéletei elleni fellebbezési lehetőségeket, mivel a hatalommegosztás elvén alapuló jogi unióban a Bizottság tiszteletben tartja a nemzeti bíróság ítéletét – rendkívüli esetek kivételével, amikor uniós jogszabály nyilvánvaló és súlyos megszegésére utaló jelek mutatkoznak, ahogyan azt az Európai Bíróság joggyakorlata is rögzíti.

41. ötödik francia bekezdés
Ha a behajtási eljárás során a tagállamok gondatlanul járnak el, a Bizottság az általa lefolytatott megfelelőségi eljárás keretében az 1290/2005/EK rendelet 32. cikkének (4) és (8) bekezdése szerinti pénzügyi korrekciót alkalmazza.

43. első francia bekezdés
A 885/2006/EK rendelet 5b. cikke szerint a beszámítás alkalmazása csak akkor kötelező a tagállamok számára, ha a tartozást a nemzeti joggal összhangban már megállapították.

43. második és harmadik francia bekezdés
A Bizottság ellenőrzései során azt is megállapította, hogy a tagállamok nagyobbik részében a végrehajtási tevékenységet a kifizető ügynökségektől elkülönült végrehajtó szervek végzik. Mivel azonban a behajtásra a nemzeti szabályok vonatkoznak, a kifizető ügynökségek minden egyéb végrehajtási hatásköréről is a nemzeti jogszabályoknak kellene rendelkezniük.

43. ötödik francia bekezdés
Mivel a behajtásra a nemzeti jogszabályok vonatkoznak, minden rendelkezést nemzeti jogszabályban kellene rögzíteni.

44.
A Bizottság úgy véli, hogy a tartozások idő előtti leírásának kockázatát az igazoló szervek munkáján keresztül, valamint a Bizottság saját szabályszerűségi ellenőrzései során megfelelően kezelik.

A Bizottság 2007. november 27-i közleményével összhangban szisztematikusan vizsgálja azokat az eseteket, ahol a kint lévő, leírt vagy nullára korrigált összeg meghaladja az 1 millió eurót. Ezenfelül az 1 millió EUR alatti összegeket fel kell tüntetni abban a mintában, amelyet a Bizottság az általa folytatott helyszíni ellenőrzések keretében ellenőriz. Ha a leírás jogalapja nem kellően megalapozott, az érintett tagállammal szemben az 1290/2005/EK rendelet 32. cikke (8) bekezdésének b) pontja szerinti pénzügyi korrekció állapítható meg.

46.
A 2006-os adatra az 50/50 mechanizmus visszamenőleges alkalmazása hatással van; a 2007-es adatot erősen befolyásolja egy 117,1 millió EUR összegű eset.

Fizetésképtelenség esetén az adós általában már a behajtási eljárás megindításakor csődben van, vagy maga a behajtási eljárás eredményezi az adós fizetésképtelenségét. Ilyen esetben a behajthatatlansági nyilatkozatot 4–8 évvel a PACA után adják ki, a veszteséget pedig az uniós költségvetés viseli.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

Az éves igazolási ellenőrzés során az igazoló szervek mintavétellel ellenőrzik, hogy ezek a határozatok megfelelően megalapozottak-e.

Azokat az eseteket, amelyekben 1 millió eurón felüli leírt összeg szerepel, a Bizottság szisztematikusan ellenőrzi. Ezenfelül az 1 millió EUR alatti összegeket fel kell tüntetni abban a mintában, amelyet a Bizottság az általa folytatott helyszíni ellenőrzések keretében ellenőriz.

47. első francia bekezdés
Az 1290/2005/EK rendelet 32. cikke (6) bekezdésének b) pontja alapján az adós fizetésképtelenségét az érintett tagállam fizetésképtelenségről szóló nemzeti jogszabályával összhangban meg kell állapítani. Mivel az egyes tagállamok fizetésképtelenségre vonatkozó jogszabályai különbözőek, mind a határozat időzítése (a behajtást ne foganatosítsák az adós fizetésképtelensége miatt), mind a határozatot alátámasztó dokumentumok típusa igen eltérő a tagállamokban, és e rendelkezés alkalmazására vonatkozóan nem lehet uniós szinten egységes iránymutatást alkotni. A Bizottság mindazonáltal – megfelelőségi ellenőrzései keretében – e rendelkezés alapján ellenőrzi a tagállamok közigazgatási gyakorlatát, és pénzügyi korrekciót javasol, ha a behajtás leállítására vonatkozó határozat megfelelő igazoló dokumentumokkal nem indokolható. Ezzel kapcsolatban a fizetésképtelenség feltételes vagy nem hivatalos megállapítása indokolásként nem fogadható el.

Az 5. sz. iránymutatás kötelezővé teszi az igazoló szervek számára annak ellenőrzését és eldöntését, hogy az említett eseteket – ahol a kifizető ügynökségek a behajtás leállításáról döntenek – megfelelően megindokolták-e. A beérkezett igazoló jelentések ellenőrzése azt mutatja, hogy az ügyek túlnyomó többségében elvégezték az előírt ellenőrzési munkát, és az igazoló szervek pozitív döntést hoztak.

48.
A III. melléklet szerinti táblázatban az összegek akkor tüntethetők fel behajthatatlanként, ha az 1290/2005/EK rendelet 32. cikkének (6) bekezdésében foglalt feltételek teljesülnek. Ha azonban nemzeti jogszabály nem rendelkezik arról, hogy a tartozásokat le kell írni az adós főkönyvében (mint pl. Németországban), az eseteket továbbra is nyilván kell tartani az adós főkönyvében. A Bizottságot az éves elszámolási eljárás során a III. melléklet szerinti táblázat és az adós főkönyve között az igazoló szervek által elvégzett egyeztetéssel tájékoztatják ezekről az összegekről.

49.
Lásd a Bizottság válaszát a 47. pontra.

6. háttérmagyarázat
Az esetet szabályszerűségi záróelszámolási eljárás (IR/2009/010/DE) keretében vizsgálják.

51.
A 885/2006/EK rendelet 5a. cikke egységes 100 eurós csekély összegű küszöbértéket határoz meg az 1290/2005/EK rendelet 32. cikke (6) bekezdésének alkalmazására. Az 1034/2008/EK rendelet első preambulumbekezdéséből azonban az következik, hogy e küszöb bevezetése nem tiltja, hogy a tagállamok az említett 32. cikk (6) bekezdésének a) pontját – megfelelő indokolás mellett – a 100 eurót meghaladó esetekre is alkalmazzák. A Bizottság az RPA által alkalmazott magasabb küszöböt megvitatta ezzel a kifizető ügynökséggel, és hozzájárult annak alkalmazásához.

52.
A Bizottság 2007. november 27-i közleményével összhangban szisztematikusan vizsgálja azokat az eseteket, ahol a kint lévő, leírt vagy nullára korrigált összeg meghaladja az 1 millió eurót. Ezenfelül az 1 millió EUR alatti összegeket fel kell tüntetni abban a mintában, amelyet a Bizottság az általa folytatott helyszíni ellenőrzések keretében ellenőriz. Ezen esetek eddigi vizsgálatából az látszik, hogy a törlés a legtöbb esetben megfelelően indokolt.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

53.
Az egyedi szabálytalanságok vizsgálatánál a Bizottság ellenőrzi, hogy a negatív irányú korrekciókat igazoló dokumentumokkal megfelelően alátámasztották-e. Ezzel szemben általában nem mérlegeli az alsóbb bíróságok ítéletei elleni fellebbezési lehetőségeket, mivel a hatalommegosztás elvén alapuló jogi unióban a Bizottság tiszteletben tartja a nemzeti bíróság ítéletét – rendkívüli esetek kivételével, amikor uniós jogszabály nyilvánvaló és súlyos megszegésére utaló jelek mutatkoznak, ahogyan azt az Európai Bíróság joggyakorlata is rögzíti.

Végül meg kell jegyezni, hogy az igazoló szervek érdemben ellenőrzik a III. melléklet szerinti táblázat „korrigált összeg" oszlopát; ez az ellenőrzés ésszerű garanciát biztosít arra nézve, hogy a korrigált összegeket megfelelően indokolták.

A 2006-os és 2007-es pénzügyi évre vonatkozó III. melléklet szerinti táblázatokban a Bizottság 44 olyan esetet azonosított, amikor 1 millió eurónál nagyobb összegű negatív korrekciót hajtottak végre – mindez összesen 256,9 millió eurót jelent. Valamennyi eset nyomon követése megtörtént, illetve jelenleg folyamatban van.

A 2008-as és 2009-es pénzügyi évre vonatkozó III. melléklet szerinti táblázatokban feltüntetett, 1 millió eurónál nagyobb összegek esetében (15 eset) 2011 folyamán dokumentumalapú ellenőrzést indítanak.

60.
A III. mellékletben szereplő, a Számvevőszék által feltárt tisztázatlan eltérések 2006-ban a bruttó kintlévőség 1,9%-át, 2007-ben 1%-át teszik ki.

2008-ban és 2009-ben nem fordult elő tisztázatlan eltérés.

61–62.
A számviteli szabályok szerint a Bizottságnak ki kell mutatnia kintlévőségeinek helyzetét, és el kell számolnia az általa végrehajtott behajtásokkal. Ebből a szempontból a kimutatandó elszámolási pozícióba a végső kedvezményezettektől történt behajtások és az elszámolási rendszer záróelszámolása során a tagállamoktól kapott pénzügyi korrekciók egyaránt beletartoznak.

Sőt 2009-től kezdődően a Bizottság – ahogyan a Számvevőszék a 63. pontban megállapítja – más behajtásoktól elkülönítve közli az elszámolási rendszer záróelszámolása során végrehajtott pénzügyi korrekciókat. Ezenfelül a Bizottság a jövőben – a Számvevőszék kérésének megfelelően – az aktuális pénzügyi záróelszámolás során az 50/50 szabály szerint keletkezett bevételt is kimutatja a pénzügyi korrekciók részben (bár ennek hatása nem jelentős, 2009-ben a 625 millió eurós teljes behajtási összegnek mindössze 5%-át tette ki).

A Bizottság úgy véli, nem helyes, ha a végső kedvezményezettektől behajtott összegeket a Bizottság által visszafizettetett teljes összeghez hasonlítják, mely utóbbi összeg a tagállamokra rótt pénzügyi korrekciókat is tartalmazza.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

63.
Az első év (2006) kivételével az 1. sz. iránymutatás kiadására mindig júliusban, vagyis több mint fél évvel a Bizottság felé fennálló beszámolási határidő előtt került sor. Mivel az iránymutatásnak figyelembe kell vennie a korábbi pénzügyi elszámolási gyakorlatból leszűrt tapasztalatokat, ez a határidő még előbbre nem hozható. Ezenkívül a 2007 októberében történt utolsó szabályozási változás óta az iránymutatás alapvetően stabil maradt.

64.
A Számvevőszék által említett esetek kivételesek, csak egyedi alapon vizsgálhatók.

A lábjegyzetben megadott példában Németországnak 508 165,76 eurót fizettek vissza.

67.
Az 50/50 szabály alkalmazását követően a kintlévőség összegei a III. mellékletben foglalt táblázat szerint alakulnak. Az 1290/2005/EK rendelet 32. cikkének (5) bekezdése szerint az érintett tagállamnak az 50/50 szabály alkalmazását követően meg kell indítania a behajtási eljárásokat, és az így behajtott összegek 50%-át az EMGA-ra jóvá kell írnia.

68.
Az 50/50 szabályt kell alkalmazni azokra a kint lévő összegekre, amelyekről a III. melléklet szerinti táblázatban a szóban forgó évre vonatkozóan beszámoltak. A pénzügyi eredményt visszamenőleges hatállyal nem igazítják ki, azaz a tagállamok által a későbbi években bejelentett negatív, illetve pozitív korrekciókat nem veszik figyelembe. Ez logikusan következik az új záróelszámolási mechanizmus automatikus jellegéből, valamint az uniós jogalkotó azon kifejezett döntéséből, hogy az utólagos helyesbítést azokra az esetekre kívánja korlátozni, amikor a szabálytalanság hiánya véglegesnek tekinthető közigazgatási vagy jogi aktussal bizonyítást nyer (az 1290/2005/EK rendelet 32. cikke (5) bekezdésének negyedik albekezdése). Meg kell azonban jegyezni, hogy a záróelszámolás után behajtott korrigált összegek 50%-át az uniós költségvetésre jóvá kell írni.

69.
A legtöbb kintlévőség tekintetében az 50/50 szabály alkalmazását követően várhatóan pozitív korrekcióra kerül sor, mivel a kamatot az egyes pénzügyi évek végén kell kiszámítani, és annak összegét a III. melléklet szerinti táblázatban kell frissíteni. Az 50/50 szabály alkalmazása után az ellenőrzés megállapításainak további értékeléséből fakadóan egyéb (pozitív vagy negatív irányú) korrekciók is előfordulhatnak.

Ha az 50/50 szabály alkalmazását követően a tagállamok általi korrekciókra később záróelszámolást hajtanak végre, a pozitív és a negatív korrekciókat egyaránt figyelembe kellene venni, és a Bizottság becslése szerint az uniós költségvetésnek nem származna ebből előnye.

Ami a Bizottság iránymutatásainak egyértelműségét illeti, az 1290/2005/EK rendelet 32. cikke (5) bekezdése a vonatkozó rendelkezéseket kifejezetten és világosan rögzíti.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

72.
2008–2010-ben a Bizottság 12 tagállamban 15 helyszíni ellenőrzés keretében 16 kifizető ügynökségnél ellenőrizte az új záróelszámolási mechanizmus helyes alkalmazását, és az összes kintlévőség mintegy 90%-át (beleértve mind a tizenöt uniós tagállamot, ahol a 2007 óta feltárt eseteknél a behajtási arány alacsony volt). Általában a tagállami hatóságok megfelelő eljárásokkal rendelkeznek az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmére. A fenti ellenőrzések során talált hiányosságok nyomon követése jelenleg szabályszerűségi záróelszámolási eljárások keretében zajlik. A tagállami hatóságok gondosságát, amelyet a legjelentősebb egyedi szabálytalanságok esetében történő visszafizettetés során tanúsítanak, további 9 szabályszerűségi záróelszámolási eljárás keretében ellenőrzik. A Bizottság az érintett pénzügyi kockázat tekintetében átfogónak és elegendőnek tartja ezt az ellenőrzési mennyiséget.

74. harmadik francia bekezdés
Az egyik esetben a túlzottan magas visszafizettetett összeget időközben már vissza is utalták az érintett tagállamnak. A másik esetre vonatkozóan nem érkezett visszatérítési kérelem a Bizottsághoz.

74. ötödik francia bekezdés
Ezen eljárások azt hivatottak biztosítani, hogy az eseteket megfelelően feltüntetik a III. melléklet szerinti táblázatokban, azaz az 50/50 szabály alkalmazandó rájuk.

75.
A fentiek szerint az 50/50 szabályt kellett alkalmazni mindazokra az el nem számolt, szabálytalan esetekre, ahol a behajtás 2006. október 16-ig nem történt meg. Alkalmazták tehát a TFR által ellenőrzött esetekben is, de 2006. október 16. előtt hozott megfelelőségi határozat útján nem számolták el.

A IV. mellékletben felvetett kérdésekkel kapcsolatban:

— A DE/92/002. sz. esetet szabályszerűségi záróelszámolási eljárás (IR/2009/010/DE) keretében vizsgálják.

— A két olasz esetre a 2007/327/EK bizottsági határozat erejénél fogva az 50/50 szabályt alkalmazták, majd a Bizottság ellenőrizte ezeket az ügyeket.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

79.
A Bizottság üdvözli a Számvevőszék következtetését, miszerint az azonosított kintlévőségek behajtására a tagállamok által létrehozott és működtetett rendszerek, valamint a folyamat Bizottság általi felügyelete javult.

A Bizottság úgy véli, hogy a jelenlegi szabályok értelmezését az iránymutatásokban pontosította. Eltérő gyakorlatok léteznek azonban amiatt, hogy a behajtásra nemzeti szabályok az irányadók, és a Bizottság megvizsgálja, hogy a 2020-ig terjedő időszakra a KAP-ra vonatkozó jogalkotási javaslatai kapcsán hogyan kellene kezelni ezt a kérdést.

80.
A Bizottság szabályszerűségi ellenőrzései keretében vizsgálja a tagállamok kintlévőségkezelési rendszerét. Az uniós jogban rögzített fogalommeghatározásokat és követelményeket azonban a nemzeti behajtási eljárásra is alkalmazni kell, ami a különböző tagállamokban történő konkrét alkalmazás területén elkerülhetetlenül különbségekhez vezet.

81.
Ahol a tagállami behajtási eljárásokban hiány mutatkozik, az ebből fakadó pénzügyi kockázatot az 1290/2005/EK rendelet 32. cikkének (4) és (8) bekezdése szerinti pénzügyi korrekciókkal kell kezelni.

Mivel a behajtásra nemzeti szabályok vonatkoznak, a kifizető ügynökségek mindenfajta végrehajtási hatásköréről is a nemzeti jogszabályoknak kellene rendelkezniük.

82.
Az 1290/2005/EK rendelet 32. cikke (6) bekezdésének b) pontja alapján az adós fizetésképtelenségét az érintett tagállam fizetésképtelenségről szóló nemzeti jogszabályával összhangban meg kell állapítani. Mivel a fizetésképtelenségre vonatkozó jogszabályok tagállamonként eltérőek, e rendelkezés alkalmazására vonatkozóan nem lehet uniós szinten egységes iránymutatást alkotni. A Bizottság mindazonáltal – szabályszerűségi záróelszámolási eljárásai keretében – ellenőrzi a tagállamok közigazgatási gyakorlatát, annak biztosítása érdekében, hogy a kintlévőségeket e rendelkezés alapján ne írják le idő előtt.

1. sz. ajánlás első francia bekezdés
A Bizottság úgy véli, hogy a kintlévőségek tagállami kezelése és bevallása – nem utolsósorban a Bizottság ezen a területen folytatott megfelelőségi ellenőrzéseinek köszönhetően – máris jelentősen javult.

1. sz. ajánlás második francia bekezdés
A szabálytalanságok és más kintlévőségek nyilvántartására és bejelentésére vonatkozó jelenlegi szabályok megerősítése érdekében a Bizottság megvizsgálja e szabályok – a 2020-ig terjedő időszakra a KAP-ra vonatkozó jogalkotási javaslataival összefüggésben történő – lehetséges módosításának kérdését.

1. sz. ajánlás harmadik francia bekezdés
Az első év (2006) kivételével az iránymutatások kiadására mindig legkésőbb júliusban, vagyis több mint fél évvel a Bizottság felé fennálló beszámolási határidő előtt került sor. Mivel az iránymutatásoknak figyelembe kell venniük a korábbi pénzügyi záróelszámolás tapasztalatait, ez a határidő ennél előbbre nem hozható. Ezenkívül a 2007 októberében történt utolsó szabályozási változás óta az iránymutatás alapvetően stabil maradt.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

1. sz. ajánlás negyedik francia bekezdés
Ezeket a határidőket már a vonatkozó ítélkezési gyakorlat és az 1290/2005/EK rendelet is rögzítette. A C-34/89. sz. ügyben (az ítélet 12–13. pontja) és a C-54/95. sz. ügyben hozott ítéletből következik, hogy a tagállam egy évnél hosszabb ideig nem maradhat passzív egy adott ügyben, és a szabálytalanság első jelzésének időpontjától számított négy év alatt a vizsgálatot általában le kell zárni, és a behajtási eljárás kezdeményezéséről szóló határozatot meg kell hozni. A Bizottság – a 2020-ig terjedő időszakra a KAP-ra vonatkozó jogalkotási javaslataival összefüggésben – megvizsgálja annak lehetőségét, hogy a tagállamok ezzel kapcsolatos kötelezettségeit pontosítsák.

1. sz. ajánlás ötödik francia bekezdés
A Bizottság úgy véli, az 1. sz. iránymutatás – az éves pénzügyi elszámolási gyakorlattal összefüggésben – eléggé egyértelmű útmutatást ad a kamatszámításról és a kamatokról való beszámolásról. Ezenkívül azt a jogi kötelezettséget, hogy a kamatról a tőkeösszeggel együtt kell beszámolni, az Európai Bíróság a T-274/08. és T-275/08. sz. egyesített ügyekben hozott ítéletében is megerősítette. Mindazonáltal a Bizottság egyetért abban, hogy néhány tagállam adatszolgáltatása hiányos ebben a tekintetben, és szabályszerűségi záróelszámolási eljárásával összefüggésben törekszik e hiányosságok felszámolására.

A Bizottság jelenleg mérlegeli a jogtalan kifizetések behajtására vonatkozó érdemi szabályok – köztük a kamatokra vonatkozó szabályok – harmonizálását, ezzel ugyanis a nemzeti szabályok alkalmazásából adódó különbségeket kiküszöbölnék.

1. sz. ajánlás hatodik francia bekezdés
Az 1290/2005/EK rendelet 32. cikke (6) bekezdésének b) pontja kifejezetten kimondja, hogy amikor az adós fizetésképtelensége miatt egy kintlévőség behajthatatlan, ezért határozatot kell hozni annak leírásáról, e határozatnak az érintett tagállam nemzeti jogával összhangban megállapított és elfogadott jogi aktuson kell alapulnia. A Bizottság megfelelőségi ellenőrzése keretében vizsgálja, hogy a fenti döntés megfelelően indokolt-e.

83.
A Bizottság úgy véli, nem helyes, ha a végső kedvezményezettektől behajtott összegeket a Bizottság által visszafizettetett teljes összeghez hasonlítják, mely utóbbi összeg a tagállamokra rótt pénzügyi korrekciókat is tartalmazza.

Az első év (2006) kivételével az 1. sz. iránymutatás kiadására mindig júliusban, vagyis több mint fél évvel a Bizottság felé fennálló beszámolási határidő előtt került sor. Mivel az iránymutatásnak figyelembe kell vennie a korábbi pénzügyi elszámolási gyakorlatból leszűrt tapasztalatokat, ez a határidő még előbbre nem hozható. Ezenkívül a 2007 októberében történt utolsó szabályozási változás óta az iránymutatás alapvetően stabil maradt.

A TFR a 13/2/2009. sz. bizottsági határozat kiadásával befejezte munkáját. Azokban az esetekben, amikor a tagállamok a szükséges gondossággal jártak el, és a behajtás még folyamatban volt, a munkacsoport sem a tagállam, sem az uniós költségvetés terhére nem írhatta volna le a kintlévőség összegét. Ezért ezek az esetek az 1290/2005/EK rendeletben foglalt új záróelszámolási mechanizmus hatálya alá tartoznak.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

84.
A Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék által említett kockázatokkal az igazoló szervek munkája és a Számvevőszék saját szabályszerűségi ellenőrzései során megfelelően foglalkoztak.

85. első francia bekezdés
Az 1290/2005/EK rendelet 32. cikke (6) bekezdésének b) pontja alapján az adós fizetésképtelenségét az érintett tagállam fizetésképtelenségről szóló nemzeti jogszabályával összhangban meg kell állapítani. Mivel a fizetésképtelenségre vonatkozó jogszabályok tagállamonként eltérőek, e rendelkezés alkalmazására vonatkozóan nem lehet uniós szinten egységes iránymutatást alkotni. A Bizottság mindazonáltal – szabályszerűségi záróelszámolási eljárásai keretében – ellenőrzi a tagállamok közigazgatási gyakorlatát, annak biztosítása érdekében, hogy a kintlévőségeket e rendelkezés alapján ne írják le idő előtt.

85. második francia bekezdés
Az 1290/2005/EK rendelet 35. cikkéből következik, hogy a közigazgatási vagy jogi szempontból történő első ténymegállapítás kelte megegyezik azzal a nappal, amikor a 2. sz. iránymutatásban rögzített három feltétel első alkalommal teljesül. Azokat az eseteket, amikor a tagállamok egy későbbi időpontban állapítják meg a közigazgatási vagy jogi szempontból történő első ténymegállapítást, szabályszerűségi záróelszámolási eljárásban kell nyomon követni.

2. sz. ajánlás első francia bekezdés
Az 50/50 szabályt kell alkalmazni azokra a kintlévőségekre, amelyekről a III. melléklet szerinti táblázatban a szóban forgó évre vonatkozóan beszámoltak. A pénzügyi eredményt visszamenőleges hatállyal nem igazítják ki, azaz a tagállamok által a későbbi években bejelentett negatív, illetve pozitív korrekciókat nem veszik figyelembe. Ez logikusan következik az új záróelszámolási mechanizmus automatikus jellegéből, valamint az uniós jogalkotó azon kifejezett döntéséből, hogy az utólagos helyesbítést azokra az esetekre kívánja korlátozni, amikor a szabálytalanság hiánya véglegesnek tekinthető közigazgatási vagy jogi aktussal bizonyítást nyer (az 1290/2005/EK rendelet 32. cikke (5) bekezdésének negyedik albekezdése).

2. sz. ajánlás második francia bekezdés
A Bizottság úgy véli, hogy a Számvevőszék által említett kockázatokat az igazoló szervek munkája során már tekintetbe veszik.

2. sz. ajánlás harmadik francia bekezdés
A megosztott irányítás elve szerint a szabálytalan kifizetések visszafizettetése a kedvezményezettekkel kizárólagos tagállami feladat. A tagállamokra rótt pénzügyi korrekciók azonban erősen az irányítási és ellenőrzési rendszereik tökéletesítésére ösztönzik a tagállamokat, vagyis hozzájárulnak az ügyletek jogszerűségéhez és szabályosságához a végső kedvezményezettek szintjén.

Ezenkívül az új záróelszámolási mechanizmus a fent említett kötelező kompenzációs szabállyal együtt erős ösztönzést jelent a tagállamok számára, hogy a szabálytalan kifizetéseket a lehető leggyorsabban visszafizettessék a kedvezményezettekkel. Ennek eredményeként a 2010-es pénzügyi év végéig a 2007-től kezdődően felhalmozódott új EMGA-kintlévőségek több mint 40%-át már behajtották, ami jelentős javulás a korábbiakhoz képest.

2. sz. ajánlás negyedik francia bekezdés
A TFR a 13/2/2009. sz. bizottsági határozat kiadásával befejezte munkáját. Azokban az esetekben, amikor a tagállamok a szükséges gondossággal jártak el, és a behajtás még folyamatban volt, a TFR sem a tagállam, sem az uniós költségvetés terhére nem írhatta volna le a kintlévőség összegét. Ezért ezek az esetek az 1290/2005/EK rendeletben foglalt új záróelszámolási mechanizmus hatálya alá tartoznak.

Európai Számvevőszék

8/2011. sz. különjelentés
A közös agrárpolitika keretében jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizettetése

Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala

2011 – 62 o. – 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-228-6
doi:10.2865/52678

HOGYAN JUTHAT HOZZÁ AZ EURÓPAI UNIÓ KIADVÁNYAIHOZ?

Ingyenes kiadványok:

- az EU-könyvesbolton (EU Bookshop) keresztül (http://bookshop.europa.eu);
- az Európai Unió képviseletein és küldöttségein keresztül.
  A képviseletek és küldöttségek elérhetőségeiről a http://ec.europa.eu weboldalon tájékozódhat, illetve a +352 2929-42758 faxszámon érdeklődhet.

Megvásárolható kiadványok:

- az EU-könyvesbolton keresztül (http://bookshop.europa.eu).

Előfizetéses kiadványok (az *Európai Unió Hivatalos Lapjának* sorozatai, az *Európai Bírósági Határozatok Tára* stb.):

- az Európai Unió Kiadóhivatalának forgalmazó partnerein keresztül (http://publications.europa.eu/others/agents/index_hu.htm).

QJ-AB-11-006-HU-C

EZ A KÜLÖNJELENTÉS A KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA KERETÉBEN JOGOSULATLANUL KIFIZETETT ÖSSZEGEK VISSZAFIZETTETÉSÉRE SZOLGÁLÓ TAGÁLLAMI RENDSZEREKKEL, VALAMINT A VISSZAFIZETTETÉSI FOLYAMAT BIZOTTSÁGI FELÜGYELETÉVEL FOGLALKOZIK.

A JELENTÉS ELSŐSORBAN AZ „50/50 MECHANIZMUS" MŰKÖDÉSÉT VIZSGÁLJA, AMELYNEK ÉRTELMÉBEN A VISSZAFIZETETLEN TARTOZÁSOK 50%-ÁT AUTOMATIKUSAN A TAGÁLLAMOKRA KELL TERHELNI.

A JELENTÉS RÁVILÁGÍT A VISSZAFIZETTETÉSI ELJÁRÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KOCKÁZATOKRA – ILYENEK PL. A TARTOZÁSOK IDŐ ELŐTTI LEÍRÁSA ÉS A JELENTŐS KÉSEDELMEK –, VALAMINT ARRA, HOGY VISZONYLAG ALACSONY A VÉGSŐ KEDVEZMÉNYEZETTEKTŐL BEHAJTOTT ÖSSZEGEK ARÁNYA.

CURIA RATIONUM

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

Kiadóhivatal

ISBN 978-92-9237-228-6

9 789292 372286