

I

(Meddelelser)

REVISIONSRET TEN

SÆRBERETNING Nr. 4/2001

om revisionen af EUGFL, Garantisektionen, og gennemførelsen af det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS), med Kommissionens svar

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

(2001/C 214/01)

INDHOLD

	Punkt	Side
RESUMÉ		3
INDLEDNING	1-8	4
Generel baggrund	1-3	4
Gennemførelsen af IFKS	4-6	4
Rettens revision	7-8	6
DET INTEGREREDE SYSTEMS STRUKTUR	9-32	7
Indledning	9-10	7
Databaser	11-13	11
Systemet til identifikation af marker	14-15	11
Systemet til identifikation og registrering af dyr	16-19	11
Støtteansøgninger	20-22	12
Det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem	23-32	12
Administrativ kontrol	23-28	12
Kontrol på stedet	29-31	13
Sanktioner	32	14
KOMMISSIONENS ROLLE	33-72	14
Indledning	33	14
Generelle organisatoriske rammer	34-36	14
Generaldirektoratet for Landbrug	34-35	14
Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse	36	15
Kommissionens vejledninger og forordningsspørgsmål	37-38	15
Ledelsesinformation	39	16
Evaluering af IFKS og tilsynet med gennemførelsen	40	16
De væsentligste revisionsresultater på kommissionsniveau	41-67	16

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
Generelle organisatoriske rammer	41-42	16
Generaldirektoratet for Landbrug (GD AGRI)	41	16
Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse (GD SANCO)	42	16
Kommissionens vejledninger og forordningsspørgsmål	43-53	17
Kommissionens vejledninger	43-47	17
Forordningsspørgsmål	48-53	19
Ledelsesinformation	54-60	20
Evaluering af IFKS og tilsynet med gennemførelsen	61-66	25
Andre resultater	67	28
MEDLEMSSTATERNES ROLLE	68-71	28
De væsentligste revisionsresultater på medlemsstatsniveau	69-71	28
KONKLUSION OG ANBEFALINGER	72-81	29
Konklusion	72-80	29
Anbefalinger	81	30
BILAG Regler for pålæggelse af sanktioner i 1998		31
Kommissionens svar		33

RESUMÉ

I. I 1992 blev der igangsat en reform af den fælles landbrugspolitik med det formål at sikre bedre markeds-ligevægt. Man gik over til et system med direkte støtte til landbrugerne, hvilket betød, at antallet af støttemodtagere steg betydeligt, men det samme gjorde risikoen for uregelmæssigheder og svig. For at imødegå disse risici indførte Kommissionen det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS). Systemet består af fem elementer — en elektronisk database, et system til identifikation af marker, et system til identifikation af dyr, støtteansøgninger og et integreret system for administrativ kontrol og kontrol på stedet.

II. I EU bliver alle IFKS-støtteansøgninger (cirka seks millioner om året) behandlet og kontrolleret administrativt (ca. 3,2 millioner ansøgninger om arealstøtte og 2,8 millioner ansøgninger om husdyrstøtte). I 1999 blev ca. 25 353,6 millioner euro eller 63,6 % af EUGFL, Garantisektionens udgifter bearbejdet enten direkte eller indirekte i IFKS. Denne kontrol suppleres med kontrol på stedet (mindst 5 % af ansøgningerne om arealstøtte og 10 % af ansøgningerne om husdyrstøtte under IFKS) foretaget på grundlag af en risikoanalyse. Al denne kontrol fører til en væsentlig reduktion i Fællesskabets udgifter. Retten finder, at IFKS udgør et godt grundlag for kontrollen af udgifterne til markafgrøder og dyrepræmier, og at det er et vigtigt redskab, når det gælder om at begrænse og mindske risikoen for fonden (jf. punkt 3-6 og 9-32).

III. I forbindelse med revisionsbesøg i 1999 og 2000 undersøgte Retten på kommissionsniveau og i seks medlemsstater — Tyskland, Spanien, Frankrig, Irland, Portugal og Det Forenede Kongerige — hvor langt man var kommet med gennemførelsen af IFKS i 1998, som var det andet år efter udløbet af overgangsperioden (1993 til 1996; 1997 for de tre nye medlemsstater). Revisionen tog specielt sigte på arealstøtteordningen og oksekødspræmieordningerne. I de tilfælde, hvor der forelå pålidelige oplysninger om de seneste år, ajourførte Retten sine resultater på baggrund af disse oplysninger (jf. punkt 7-8).

IV. Kommissionens væsentligste opgaver er at udforme IFKS-konceptet (samfinansieret mellem 1992 og 1997) og at føre tilsyn med, koordinere og kontrollere gennemførelsen af IFKS i alle medlemsstaterne. Disse opgaver varetages af direktoratet for regnskabsafslutning i Generaldirektoratet for Landbrug. Andre af Kommissionens tjenester er også involverede i forvaltningen af IFKS (for eksempel markedsenhederne i Generaldirektoratet for Landbrug og Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse, som har ansvaret for den veterinære kontrol), men nogle problemer kunne muligvis være undgået, hvis koordineringen havde været mere effektiv (jf. punkt 41).

V. IFKS-forordningerne og de forskellige markedsforordninger er ifølge sagens natur komplicerede og ikke så præcist formulerede, at der er taget højde for alle fortolkningsmuligheder. Kommissionen har derfor udarbejdet en række fortolkninger og anbefalinger. Alligevel er praksis i medlemsstaterne stadig forskellige. De vigtigste forordninger blev ændret 80 gange mellem 1992 og 1999 (jf. punkt 37-38 og 43-53).

VI. Mængden og kvaliteten af medlemsstaternes oplysninger samt Kommissionens evaluering af disse oplysninger må forbedres. Kommissionen bør fortsætte bestræbelserne på at få forbedret kvaliteten af de oplysninger, som den anmoder om og modtager fra medlemsstaterne. Den bør også prioritere evalueringen af oplysningerne højere og gøre mere brug af dem og på den måde gøre tilsynet med medlemsstaternes gennemførelse af IFKS mere effektivt (jf. punkt 39 og 54-66).

VII. Medlemsstaterne har ansvaret for den egentlige gennemførelse af IFKS. Selv om den endelige frist for fuld gennemførelse af IFKS var den 1. januar 1997, konstaterede Retten under revisionen vedvarende svagheder i de besøgte medlemsstater. Hovedsagelig var der tale om, at der ikke blev foretaget krydskontrol af marker og dyr — eller kun delvis krydskontrol — at mark- og kvægdata-baserne var ufuldstændige og ikke ajourført, samt at kvaliteten af kontrollen på stedet ikke var god nok (jf. punkt 68-71).

VIII. Rettens væsentligste anbefalinger er, at der bør udvikles et hensigtsmæssigt ledelsesinformationssystem, og at regelsættet for IFKS bør forenkles og harmoniseres (jf. punkt 81).

INDLEDNING

Generel baggrund

1. Med det formål at sikre bedre markedsligevægt blev der i 1992 igangsat en vidtgående reform af den fælles landbrugspolitik, især i sektoren for markafgrøder (korn, oliefrø, proteinafgrøder og oliefrø) og i sektoren for kød (oksekød, fårekød og gedekød). De institutionelle priser blev sat ned, og der blev indført en ordning med direkte kompensation til landbrugerne. Kompensationsbeløbene er baseret på landbrugernes anmeldelser af støtteberettigede arealer (markafgrøder) og antallet af støtteberettigede dyr (husdyrpræmier) ⁽¹⁾.

2. Før reformen vedrørte udgifterne hovedsagelig intervention i form af oplagring og eksportrestitutioner. Overgangen til en ordning med direkte støtte til landbrugerne ⁽²⁾ betød, at den fælles landbrugspolitik kom til at leve bedre op til Fællesskabets GATT/WTO-forpligtelser, men antallet af støttemodtagere steg betydeligt, og forvaltningen af støtten blev meget mere kompliceret. Der var brug for et effektivt og omfattende kontrolsystem, og derfor besluttede Rådet i 1992 at oprette det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS) ⁽³⁾.

3. Hvert år behandles og kontrolleres cirka seks millioner støtteansøgninger inden for rammerne af IFKS (ca. 3,2 millioner ansøgninger om arealstøtte og 2,8 millioner ansøgninger om husdyrstøtte) ⁽⁴⁾. Hver støtteansøgning indeholder typisk oplysninger om et stort antal marker eller kreaturer samt diverse oplysninger til underbygning af ansøgningen. Der foretages administrativ kontrol af alle støtteansøgninger med det formål at finde frem til forkerte anmeldelser og få dem korrigeret. Desuden aflægges der

hvert år ca. 387 000 kontrolbesøg på stedet vedrørende ansøgninger om arealstøtte og ca. 333 000 kontrolbesøg på stedet vedrørende kvæg. Uden et system som IFKS ville det være umuligt at foretage tilstrækkelig kontrol, der kan sikre, at der bliver behandlet færrest muligt ansøgninger med fejl.

Gennemførelsen af IFKS

4. Medlemsstaterne skulle oprette systemer, der var omfattende nok til at gennemføre IFKS, og især skulle der etableres store computersystemer, som kunne styre databaser med flere hundrede millioner oplysninger.

5. Indførelsen af IFKS begyndte i 1993, og de første betalinger i henhold til den nye fælles landbrugspolitik blev foretaget i regnskabsåret 1994. Der var sat forskellige frister for gennemførelsen af de forskellige stadier i IFKS. Fristen for den endelige gennemførelse var 1. januar 1997 ⁽⁵⁾ (undtagen for de tre nye medlemsstater — Østrig, Sverige og Finland — som havde et år mere).

6. IFKS er det vigtigste redskab til kontrol af EUGFL, Garantisektionens udgifter, og det vil få stadig større betydning, efterhånden som stadig flere foranstaltninger og stadig flere udgifter forvaltes direkte eller indirekte og kontrolleres via dette system (ordninger for bælgeplanter, ris, tørret foder, spindhør og hamp, bomuld, humle og landbrugsmiljøforanstaltninger): 42,6 % af EUGFL, Garantisektionens udgifter i 1994 og 63,6 % i 1999 (jf. tabel 1 og figur 1). I regnskabsåret 2004 vil mere end 80 % af EUGFL, Garantisektionens udgifter blive bearbejdet i IFKS som følge af Agenda 2000-reformen og Rådets beslutning om, at IFKS fra 2003 også skal omfatte andre ordninger, for eksempel for tobak, olivenolie, tørrede druer, citrusfrugter, tomater til forarbejdning og vin ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Der er detaljerede regler for, hvornår arealer og dyr er støtteberettigede. Berettigelse til arealstøtte er betinget af, at jorden blev anvendt til markafgrøder i 1991. Der gælder forskellige kvoter for husdyrstøtten, og det er en forudsætning for betaling af støtten, at der findes støtteberettigede foderarealer på bedriften.

⁽²⁾ I oksekødssektoren blev der også ydet direkte støtte før 1992. Med reformen blev denne støtte mere end tredoblet mellem 1992 og 1996 for EU-12.

⁽³⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92 af 27. november 1992 (EFT L 355 af 5.12.1992, s. 1). Gennemførelsesbestemmelserne er fastlagt i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 af 23. december 1992 (EFT L 391 af 31.12.1992, s. 36).

⁽⁴⁾ Kilde: Arealstøtte — Kommissionens GD VI, data for 1998; Husdyrpræmier — Kommissionens GD VI, data for 1998 er ufuldstændige og omfatter et skøn baseret på tallene for 1994 (Kommissionens tjeneste har ingen ajourførte oplysninger).

⁽⁵⁾ Oprindeligt var fristen 1. januar 1996. Den nye frist blev sat ved Rådets forordning (EF) nr. 2466/96 af 17. december 1996 (EFT L 335 af 24.12.1996, s. 1).

⁽⁶⁾ Det er fastsat i Rådets forordning (EF) nr. 1593/2000 af 17. juli 2000 (EFT L 182 af 21.7.2000, s. 4) om ændring af forordning (EØF) nr. 3508/92, at systemer til bearbejdning af arealbaseret støtte (f.eks. til hør og hamp, miljøforanstaltninger og skovbrug) og systemer til bearbejdning af produktionsstøtte (f.eks. til tobak, olivenolie, bomuld, vin, tomater og citrusfrugter) skal være forenelige med IFKS.

Tabel 1

Udviklingen siden 1994 i EUGFL, Garantisektionens udgifter, som er omfattet af IFKS (opstillet efter 1999-budgettets kontoplan)

(mio. EUR)

Udgiftskategori	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ⁽¹⁾	2001 budget
Foranstaltninger fuldt omfattet af IFKS ⁽²⁾								
Hektarstøtte — markafgrøder								
Hektarstøtte — markafgrøder (mindre producenter)	1 756,4	2 313,9	2 875,6	2 850,0	2 548,6	2 364,9	2 248,3	3 874,0
Hektarstøtte — markafgrøder (professionelle producenter) og hård hvede	7 083,5	8 780,5	10 660,4	11 815,6	12 350,5	12 259,0	10 907,4	11 458,0
Jordudtagning	1 712,9	2 412,6	2 271,4	1 903,6	1 262,6	1 283,8	1 858,5	1 564,0
<i>Sub-subtotal</i>	10 552,8	13 507,0	15 807,4	16 569,2	16 161,7	15 907,7	15 014,2	16 896,0
Oksekødspræmier								
Ammekopræmier	841,5	1 009,1	1 468,6	1 465,6	1 589,1	1 594,7	1 565,9	1 736,0
Tillægspræmier — ammekøer	40,5	43,2	44,3	56,2	63,4	63,3	62,5	102,0
Særlige præmier	656,6	957,1	1 407,2	1 238,5	1 340,8	1 297,3	1 299,3	1 619,0
Sæsonpræmier	31,6	24,5	23,0	39,5	45,1	23,7	2,6	0,0
Ekstensiveringspræmier	389,0	438,1	507,3	568,6	706,4	714,2	715,5	757,0
<i>Sub-subtotal</i>	1 959,3	2 472,0	3 450,4	3 368,4	3 744,8	3 693,2	3 645,9	4 214,0
<i>Subtotal (udgifter omfattet af revisionen)</i>	12 512,1	15 979,0	19 257,8	19 937,6	19 906,5	19 600,9	18 660,1	21 110,0
Andet								
Støtte — bælgplanter				70,8	70,4	70,5	68,8	72,0
Hektarstøtte — ris					40,5	82,3	124,3	129,0
Andre interventioner, bortset fra oplagring af fåre- og gedekød	1 628,1	1 780,8	1 320,8	1 066,6	1 534,9	1 891,8	1 733,7	1 620,0
Ledsageforanstaltninger (tidligere ordning)	93,4	73,4	72,0	50,6	30,6	17,7	6,9	15,0
<i>Subtotal</i>	1 721,5	1 854,2	1 392,8	1 188,0	1 676,4	2 062,3	1 933,7	1 836,0
I ALT	14 233,6	17 833,2	20 650,6	21 125,6	21 582,9	21 663,2	20 593,8	22 946,0
Foranstaltninger, hvor marker skal krydskontrolleres med andre IFKS-foranstaltninger ⁽³⁾								
Producentstøtte — tørret foder			297,4	297,4	307,3	307,0	313,0	312,0
Spindhør og hamp ⁽⁴⁾						123,6	136,4	88,0
Støtte — bomuld						903,2	854,7	766,0
Præmier — tobak								987,0
Humle						12,6	12,6	12,0
Miljø			1 391,2	1 511,2	1 282,9	1 951,6	2 258,6	2 215,0
Skovrejsning			241,0	318,7	327,5	392,2	533,1	520,0
Ugunstigt stillede områder							674,2	780,0
I ALT			1 929,6	2 127,3	1 917,7	3 690,3	4 782,5	5 680,0
TILSAMMEN	14 233,6	17 833,2	22 580,2	23 252,9	23 500,6	25 353,4	25 376,3	28 626,0
B1-EUGFL, Garantisektionen (ekskl. monetær reserve), i alt	33 412,3	34 502,7	39 107,8	40 674,9	38 748,1	39 854,1	40 362,5	43 197,7
% omfattet af IFKS	42,6	51,7	57,7	57,2	60,6	63,6	62,9	66,3
% af udgifterne omfattet af revisionen (markafgrøder og oksekød)	37,4	46,2	49,2	48,9	51,3	49,1	46,2	48,9

⁽¹⁾ På grund af Agenda 2000-reformen er forskuddet for høsten af oliefrø i 2000 blevet udbetalt i 2001. Det forklarer faldet i IFKS-udgifter i 2000.⁽²⁾ I henhold til artikel 1, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 3508/92.⁽³⁾ Foranstaltninger, som ikke skal angives i arealstøtteansøgningerne, men anmeldes særskilt i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 3887/92.⁽⁴⁾ I 2001 indgår støtten for spindhør og hamp i hektarstøtten for markafgrøder.

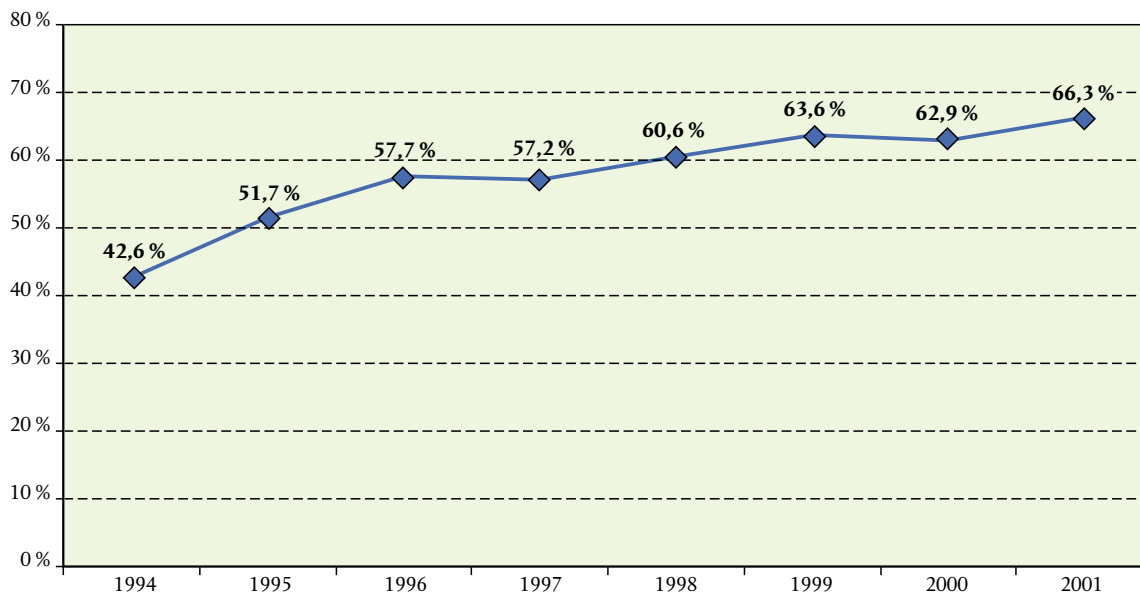
Kilder: 1994-1999: Finansberetninger om EUGFL, Garantisektionen.

2000: Kommissionens dokument AGRI/72bis/2000 af 18.1.2001.

2001: Det almindelige budget for 2001.

Figur 1

Udviklingen i EUGFL-udgifterne, som er omfattet af IFKS, i %



NB: Faldet i 2000 skyldes, at støtten for oliefø betales senere, og ikke, at IFKS omfattede færre udgifter.

Kilde: Udviklingen i EUGFL-udgifterne, Generaldirektoratet for Landbrug (jf. tabel 1).

Retten revision

7. I forbindelse med en analyse af arealstøtteordningen og oksekødspræmieordningerne undersøgte Retten i 1995 og 1996, hvor langt man var kommet med gennemførelsen af dele af IFKS. Resultaterne af revisionen blev offentliggjort i årsberetningen for 1996 ⁽¹⁾. Som et led i den revision, der er omtalt i denne særberetning, aflagde Retten revisionsbesøg i Kommissionen og i en række medlemsstater i 1999 and 2000. Retten undersøgte, hvor langt man var kommet med gennemførelsen af IFKS i 1998 (hovedsagelig EUGFL, Garantisektionens 1999-udgifter vedrørende støtteansøgninger indgivet i 1998), som var det andet år, hvor systemet skulle være fuldt gennemført. De væsentligste revisionsmål var at få sikkerhed for, at IFKS var operationelt og fuldt

gennemført, at dataene i databaserne var fuldstændige og gyldige og ajourført, samt at vurdere Kommissionens rolle i gennemførelsen af IFKS (indtil midten af 2000).

8. Revisionen blev foretaget på grundlag af Kommissionens dokumenter, herunder resultaterne af Kommissionens kontrolbesøg i medlemsstaterne. Desuden besøgte Retten i seks medlemsstater, nemlig Tyskland ⁽²⁾, Spanien ⁽³⁾, Frankrig ⁽⁴⁾, Irland, Portugal og Det Forenede Kongerige ⁽⁵⁾, en række centrale og regionale/lokale myndigheder, som er ansvarlige for IFKS-ordninger. Disse medlemsstater tegner sig for 76 % af EUGFL, Garantisektionens IFKS-udgifter vedrørende markafgrøder og kvæg (jf. figur 2).

⁽¹⁾ Årsberetning for regnskabsåret 1996, kapitel 3 og 4 (EFT C 348 af 18.11.1997).

⁽²⁾ Retten aflagde revisionsbesøg i Forbundslandbrugsministeriet og i delstaterne Niedersachsen og Bayern.

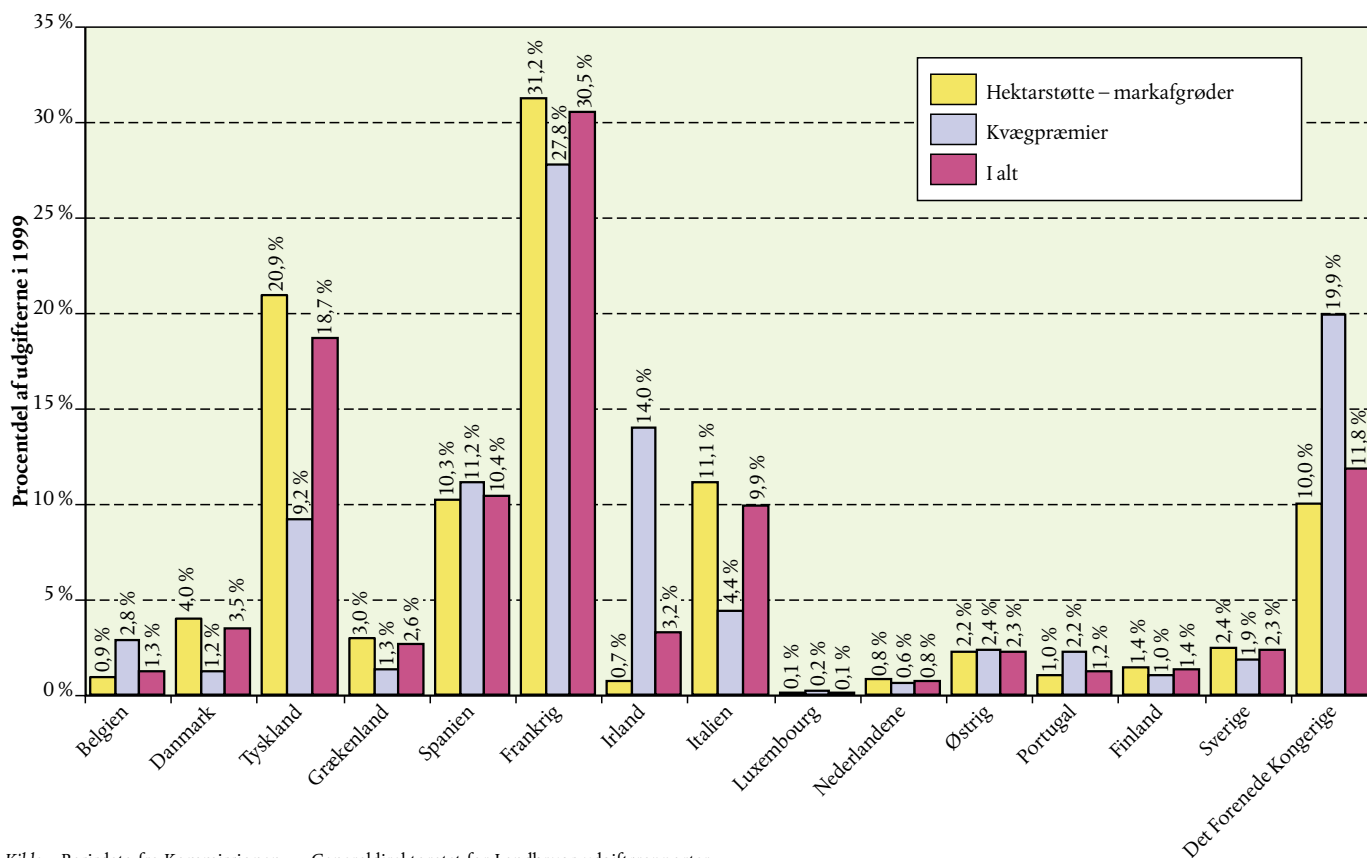
⁽³⁾ Retten aflagde revisionsbesøg på centralt niveau og i de selvstyrende regioner Catalonien og Navarra.

⁽⁴⁾ Retten aflagde revisionsbesøg på centralt niveau og på regionalt niveau i departementerne Bouches-du-Rhône, Haute-Corse og Landes.

⁽⁵⁾ I Det Forenede Kongerige aflagde Retten revisionsbesøg på centralt niveau og i Skotland og Wales.

Figur 2

Medlemsstaternes andel af de IFKS-relaterede udgifter i 1999



Kilde: Basisdata fra Kommissionen — Generaldirektoratet for Landbrugs udgiftsrapporter.

DET INTEGREREDE SYSTEMS STRUKTUR

Indledning

9. Det er fastsat i Rådets forordning om IFKS, at medlemsstaterne skal oprette følgende fem systemelementer ⁽¹⁾:

- En database, hvori der for hver landbrugsbedrift indlæses oplysninger fra støtteansøgningerne.
- Et system til identifikation af marker. Ved hjælp af dette system kan anmeldte arealer lokaliseres, så de kan overvåges over længere tid, og der kan foretages edb-krydskontrol og kontrol på stedet.

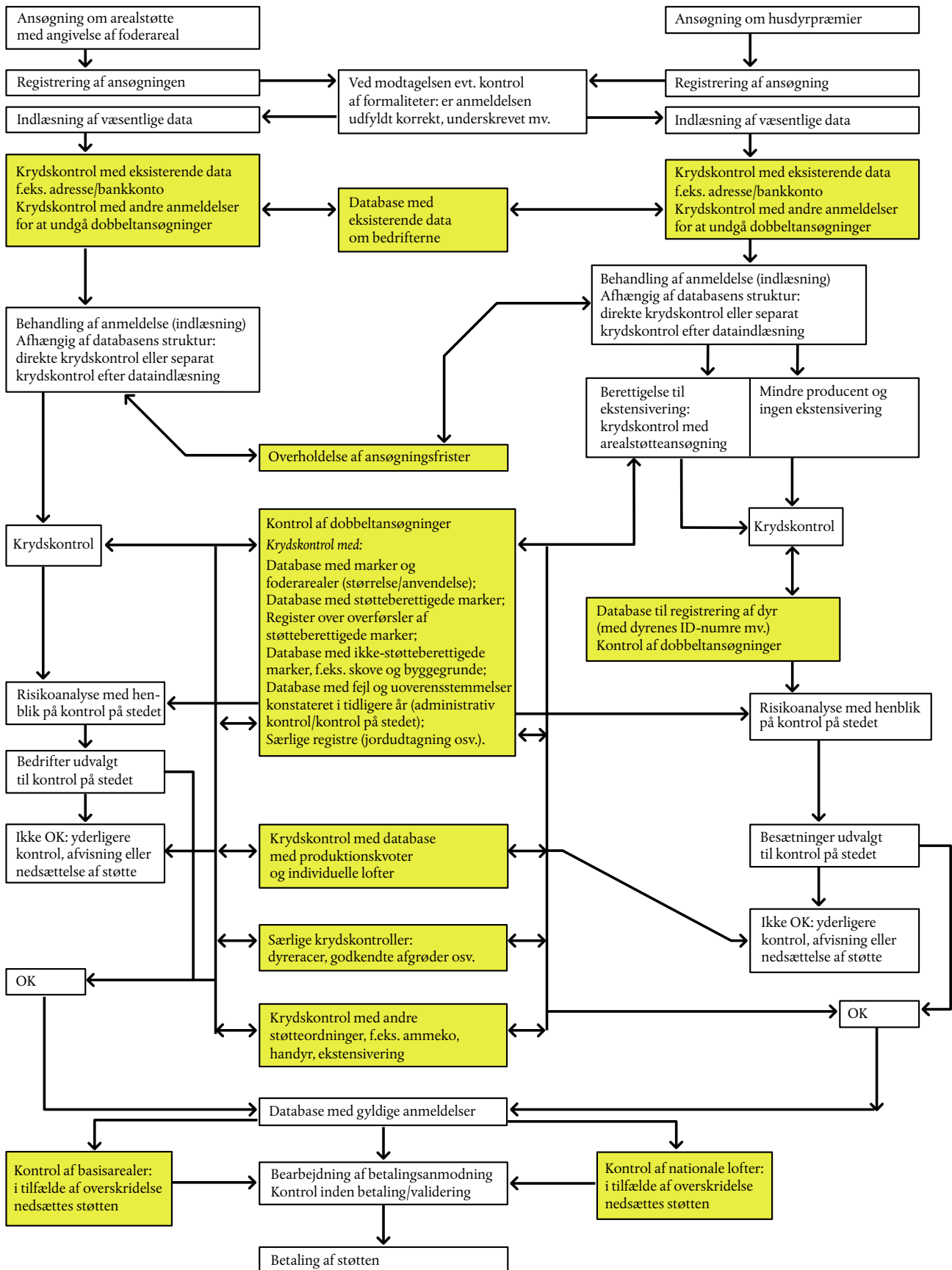
- Et system til identifikation og registrering af dyr, så anmeldelser kan krydskontrolleres og kontrolleres på stedet.
- Støtteansøgninger med oplysninger om arealer, foderarealer og dyr.
- Et integreret kontrolsystem for administrativ kontrol og kontrol på stedet.

10. Diagrammet i tabel 2 giver en oversigt over den teoretiske behandling af støtteansøgninger i IFKS med angivelse af de vigtigste kontroller. Figur 3 viser antallet af modtagne ansøgninger om støtte for markafgrøder i 1998 og det berørte areal. De tilsvarende oplysninger om støtteansøgninger vedrørende kvæg findes i figur 4.

⁽¹⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92, artikel 2.

Tabel 2

Oversigt over de vigtigste IFKS-kontroller

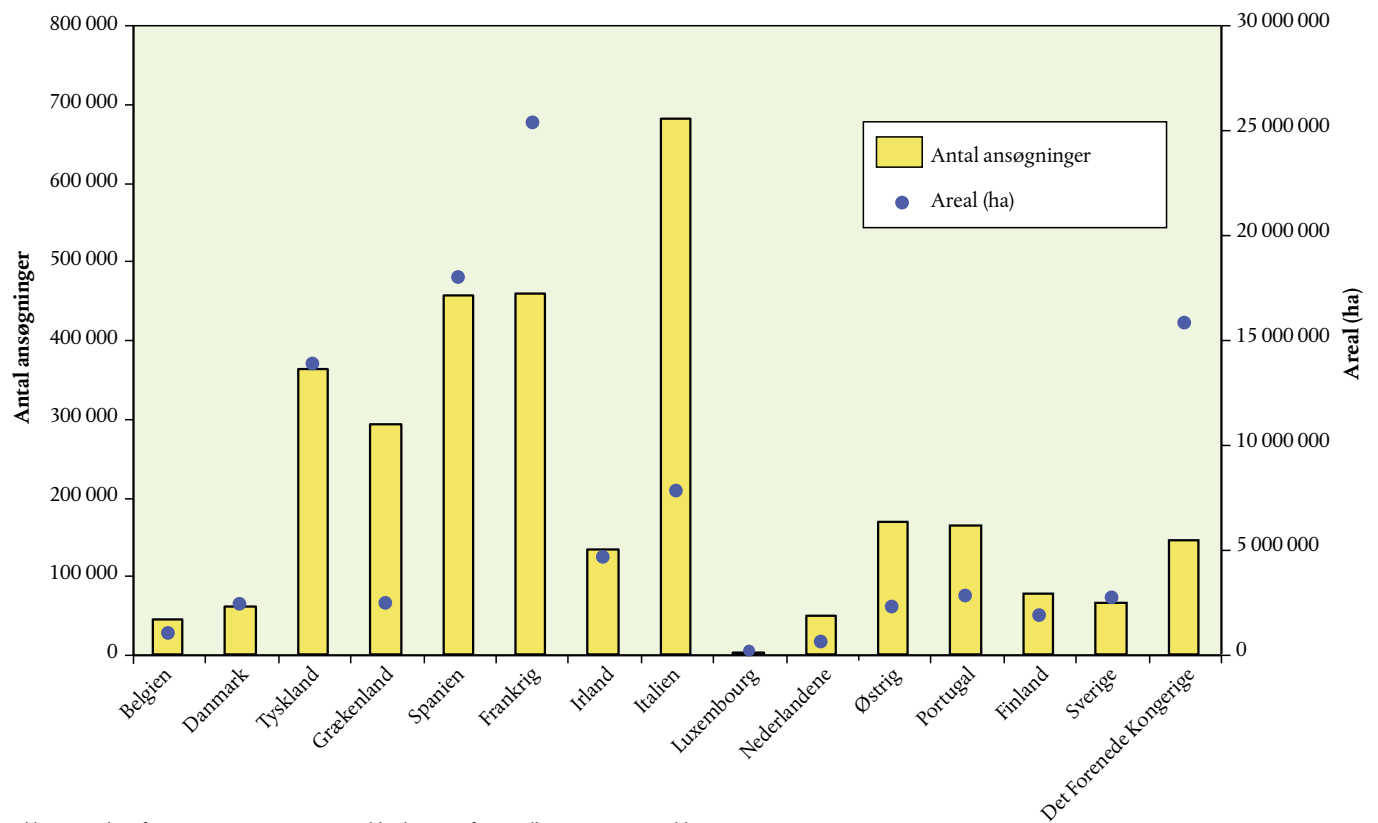


Bemærk: Hvor der anvendes decentrale databaser, skal der foretages krydskontrol på centralt niveau, f.eks. krydskontrol af dyrenumre eller marker anmeldt i andre regioner.

Kilde: Revisionsretten — gennemgang af de relevante forordninger.

Figur 3

Arealstøtteansøgninger i 1998

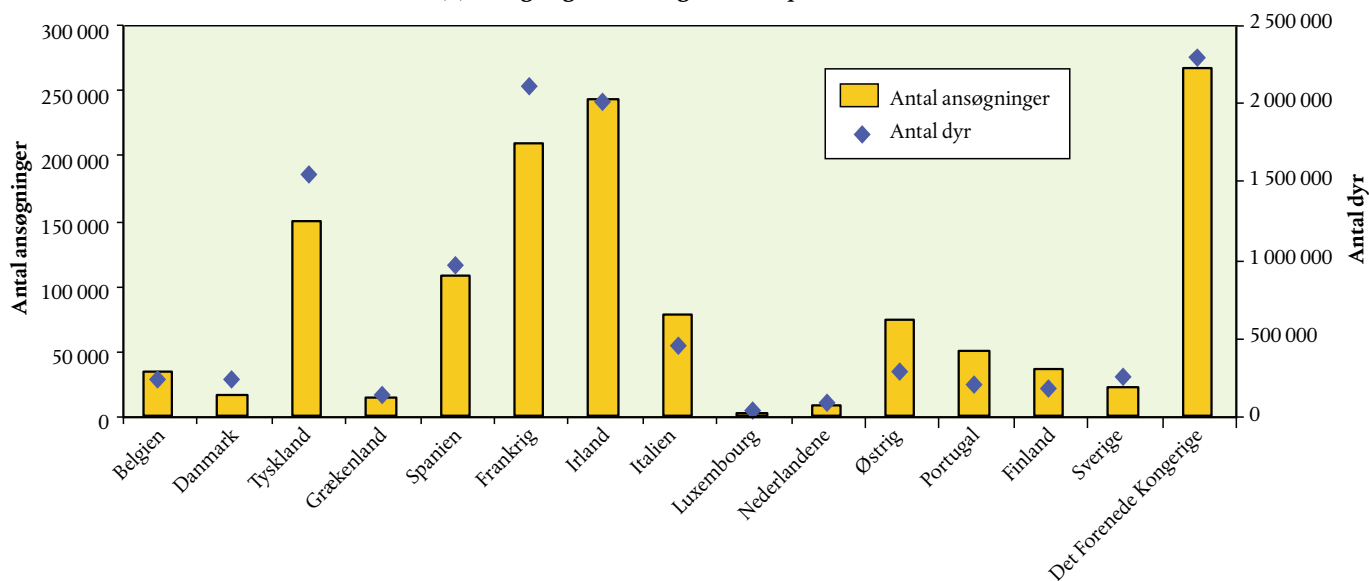


Kilde: Basisdata fra Kommissionen — Generaldirektoratet for Landbrug (IFKS-statistikker 1998).

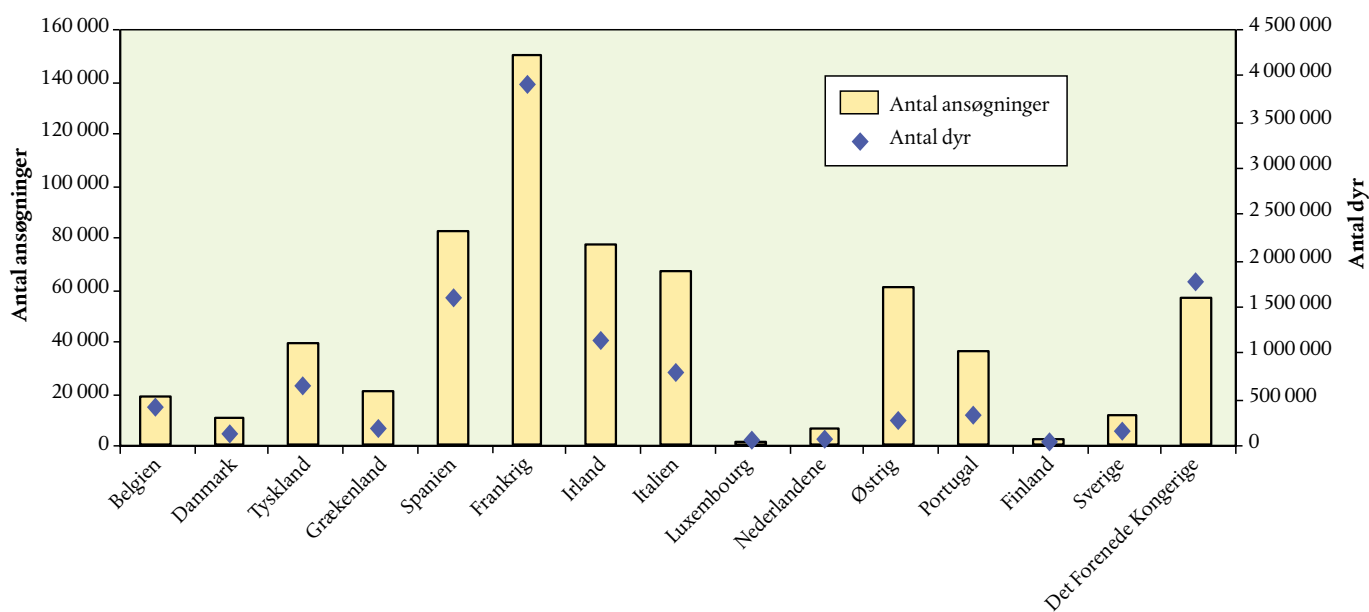
Figur 4

Ansøgninger om oksekødspræmier i 1998

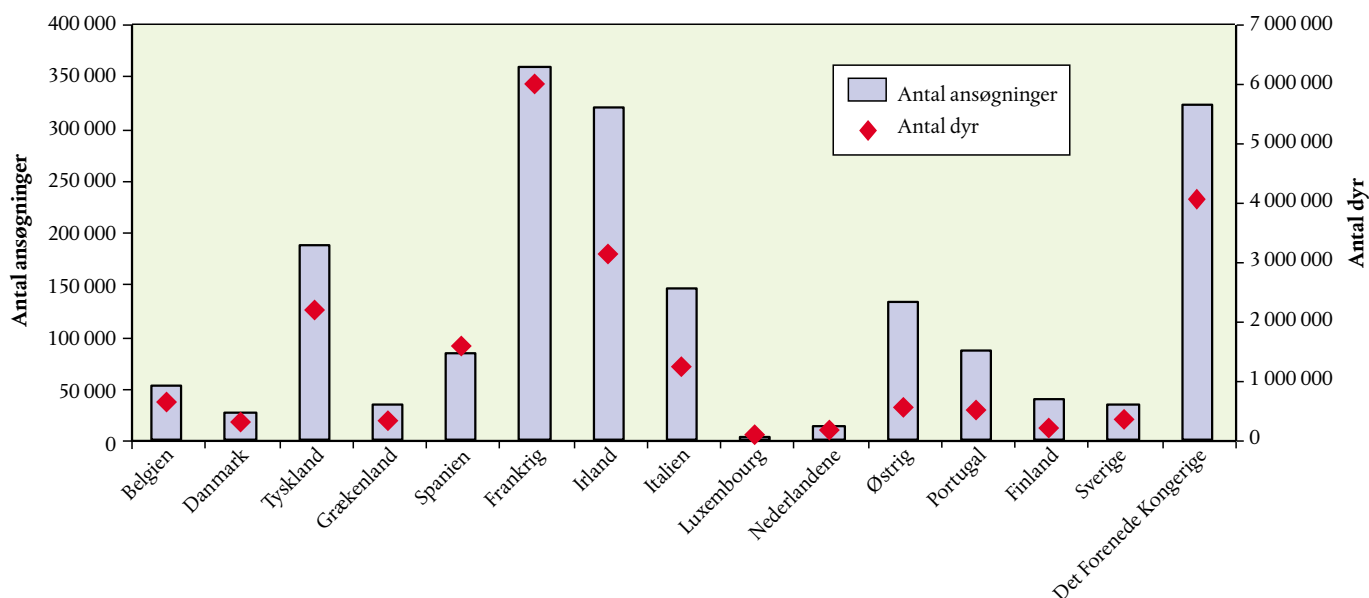
(1) Ansøgninger om særlige oksekødspræmier i 1998



(2) Ansøgninger om ammekødspræmier i 1998



(1+2) Ansøgninger om oksekødspræmier i 1998



Databaser

11. I databasen skal der for hver landbrugsbedrift indlæses oplysninger fra støtteansøgningerne, så de er direkte og umiddelbart tilgængelige. Medlemsstaterne kunne selv vælge, hvilke computersystemer de ville anvende. De kunne også oprette decentrale databaser, forudsat at baserne og de administrative procedurer for indlæsning af og adgang til data blev udformet ens på medlemsstatens område og var indbyrdes kompatible ⁽¹⁾.

12. I Tyskland, Spanien og Det Forenede Kongerige valgte de nationale myndigheder at decentralisere IFKS og tilpasse det deres administrative systemer, så der blev oprettet henholdsvis 16, 17 og 4 databaser. Fordi baserne ikke er indbyrdes kompatible, har de ansvarlige myndigheder måttet indføre ad hoc-procedurer for krydskontrol på landsplan af marker og dyr. I Tyskland og Spanien gennemføres disse procedurer ved hjælp af elektronisk udveksling af oplysninger, som indlæses og behandles i de enkelte databaser. Til kontrol af marker har Det Forenede Kongerige kun sørget for manuel databehandling.

13. En »bedrift« omfatter alle de produktionsenheder, som en landbruger driver på en medlemsstats område. Da IFKS blev oprettet og skulle gennemføres, havde nogle medlemsstater allerede systemer til identifikation af bedrifter, mens andre medlemsstater ikke havde sådanne systemer. Medlemsstaterne skulle desuden træffe de nødvendige foranstaltninger til at undgå, at der blev foretaget kunstige opdelinger af eksisterende bedrifter eller oprettet nye bedrifter efter den 30. juni 1992 med det formål at omgå de forskellige støtteordningers regler om individuelle producentlofter.

Systemet til identifikation af marker

14. Systemet til identifikation af marker skulle baseres på matrikelkort, andre kortreferencer, luftfotos, satellitbilleder eller tilsvarende dokumentation. Medlemsstaterne kunne også vælge at basere systemet på matriklen eller på markblokke. Ved hjælp af dette system skal samtlige marker og deres geografiske beliggenhed kunne identificeres helt præcist, hvilket er en absolut forudsætning for effektiv krydskontrol (jf. punkt 23).

15. Af de besøgte medlemsstater valgte Tyskland, Spanien og Frankrig fra begyndelsen matrikelopmålingen som system til identifikation af marker. Denne opmåling er ikke nødvendigvis helt ajourført med hensyn til anvendelsen af jorden, men kortlægningen af markernes arealstørrelse er af høj kvalitet. Andre medlemsstater, f.eks. Irland, Portugal og Skotland i Det Forenede Kongerige, valgte et system baseret på luftfotos og/eller satellitbilleder (geografisk informationssystem ⁽²⁾), selv om man i visse tilfælde var begyndt med et andet system. I resten af Det Forenede Kongerige anvendes et identifikationssystem baseret på landets officielle kort (fremstillet af »Ordnance Survey«)

Systemet til identifikation og registrering af dyr

16. Reglerne for identifikation og registrering af dyr er fastsat i et særligt direktiv fra 1992 ⁽³⁾ og i senere forordninger, som IFKS-forordningerne henviser til. I henhold til direktivet skal landbrugerne føre detaljerede registre over deres besætninger, og kvæg skal øremærkes med entydige identifikationskoder. Systemet skulle have været gennemført senest 1. juli 1994. Ligesom systemet til identifikation af marker er dette system en absolut forudsætning for effektiv krydskontrol. Det skal være sådan, at samtlige dyr, som er nævnt i støtteansøgningerne, kan identificeres helt klart.

17. BSE-krisen viste, at det eksisterende system havde talrige mangler. Dermed blev det klart, at det var nødvendigt at indføre mere detaljerede regler for identifikation og registrering af kvæg. Det skete i april 1997, da Rådet erstattede direktivet fra 1992 med en ny forordning ⁽⁴⁾, som indeholdt ajourførte regler for øremærkning ⁽⁵⁾ og besætningsregistre samt nye krav om en elektronisk

⁽¹⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92, artikel 3.

⁽²⁾ Rådet besluttede for nylig, at alle medlemsstater skal have et geografisk informationssystem fra 2005. I henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1593/2000 om ændring af forordning (EØF) nr. 3508/92 om et integreret system for forvaltning og kontrol af visse EF-støtteordninger (artikel 4) skal der oprettes et system til identifikation af marker ved hjælp af datamatiseret geografisk informationssystemteknik, herunder helst ortofotos taget fra luften eller rummet med en homogen standard, som garanterer en nøjagtighed, der mindst svarer til kort i en målestok på 1: 10 000.

⁽³⁾ Rådets direktiv 92/102/EØF af 27. november 1992 om identifikation og registrering af dyr (EFT L 355 af 5.12.1992, s. 32).

⁽⁴⁾ Rådets forordning (EF) nr. 820/97 af 21. april 1997 (EFT L 117 af 7.5.1997, s. 1). Denne forordning omhandler såvel bestemmelserne vedrørende IFKS som bestemmelser om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter.

⁽⁵⁾ Alle dyr på en bedrift, som er født efter 1. januar 1998, eller som efter 1. januar 1998 er bestemt til handel inden for Fællesskabet, identificeres ved hjælp af et øremærke i hvert øre.

database ⁽¹⁾ og dyrepas. Rettens revision i 1998 af BSE-krisen ⁽²⁾ viste, hvor vigtigt det er, at der findes fuldstændigt dækkende og pålidelige registre over kreaturer i medlemsstaterne.

18. I henhold til den nye forordning skal medlemsstaterne aflægge kontrolbesøg på stedet for at sikre sig, at bedrifternes ejere overholder disse krav. Hvert år skal mindst 10 % af bedrifterne kontrolleres på grundlag af en risikoanalyse ⁽³⁾. Hvis den elektroniske database er anerkendt af Kommissionen som fuldt operationel, behøver medlemsstaterne ikke at udstede dyrepas for alle kreaturer, men kun for dem, der er bestemt til handel inden for Fællesskabet, og den årlige kontrol kan reduceres fra 10 % til 5 %.

19. Hvis det under et sådant kontrolbesøg konstateres, at dyr ikke er korrekt identificeret og registreret, pålægges der straks sanktioner. Flytningen af dyrene begrænses, eller dyrene destrueres, hvis problemets alvor kræver det ⁽⁴⁾. Disse sanktioner pålægges også, selv om der pålægges finansielle sanktioner i henhold til IFKS-forordningerne (jf. punkt 32).

Støtteansøgninger

20. Hvert år kan landbrugere indgive en enkelt ansøgning om arealstøtte (med angivelse af foderareal) og en eller flere ansøgninger om husdyrstøtte. På alle støtteansøgninger skal være anført landbrugerens navn og adresse og landbrugerens skriftlige tilsagn om, at han vil overholde de betingelser, der gælder for ordningerne. Alle de oplysninger, som er nødvendige for, at de anmeldte arealer og dyrs støtteberettigelse kan kontrolleres, før støtten udbetales, skal anføres i støtteansøgningerne eller vedlægges dem.

21. I arealstøtteansøgninger skal alle marker identificeres med angivelse af areal, beliggenhed, anvendelse og den støtteordning, der er tale om. Medlemsstaterne kan kræve, at dyrkning af afgrøder, som ikke er støtteberettigede under de ordninger, der forvaltes inden for rammerne af IFKS, anføres under en rubrik for »anden anvendelse«.

22. I ansøgninger om oksekødspræmier skal landbrugere angive øremærkenumrene på de dyr, som der søges om støtte for, og der skal henvises til den arealstøtteansøgning, hvori foderarealet er anmeldt ⁽⁵⁾.

Det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem

Administrativ kontrol

23. Det vigtigste formål med IFKS' administrative kontrol er at sikre, at støtten beregnes korrekt, og at der ikke finder dobbeltbetalinger sted. Der foretages derfor kontrol af de bedrifter, der gør krav på støtte, og de anmeldte arealer (inklusive foderarealer) samt de anmeldte dyr krydskontrolleres.

24. Der er to typer administrativ kontrol: manuel og automatiseret. Manuel administrativ kontrol foretages af sagsbehandlere på alle stadier i behandlingen af ansøgninger. Automatiseret kontrol omfatter alle de procedurer, som udføres ved hjælp af computere for at kontrollere, om ansøgningerne opfylder kriterierne for støtteberettigelse. Den vigtigste form for automatiseret kontrol er krydskontrol af marker og dyr. Her er der tale om så mange transaktioner og en så kompleks kontrol, at det ikke vil være produktivt at foretage den manuelt.

⁽¹⁾ Den elektroniske database skulle have været fuldt operationel pr. 31. december 1999. Når databasen bliver operationel, skal bedrifterne indberette alle flytninger af dyr samt alle fødsler og dødsfald til de kompetente myndigheder. Rådets direktiv 97/12/EF af 17. marts 1997 (EFT L 109 af 25.4.1997, s. 1) omhandler veterinære foranstaltninger i forbindelse med handel inden for Fællesskabet, men ligesom i Rådets forordning (EF) nr. 820/97 er kravene til den elektroniske database også defineret. I henhold til direktivets artikel 14 skal databasen indeholde følgende oplysninger om hvert dyr: identifikationskode, fødselsdato, køn, race eller farve, moderens identifikationskode, identifikationskode for den bedrift, hvor dyret er født, identifikationsnumre for alle de bedrifter, hvor dyret har været, datoer for hver enkelt transport, dato for død eller slagtning. Hvis disse krav overholdes, kan man finde fuldstændig dokumentation om alle kreaturer i databasen.

⁽²⁾ Særberetning nr. 19/98 om Fællesskabets finansiering af visse foranstaltninger truffet som følge af BSE-krisen, med Kommissionens svar (EFT C 383 af 9.12.1998).

⁽³⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 2630/97 af 29. december 1997 (EFT L 354 af 30.12.1997, s. 23). I risikoanalysen skal der tages hensyn til antallet af dyr på bedriften, folke- og dyresundhedsforhold og tidligere sygdomsudbrud, det beløb, som bedriften gør krav på og/eller får udbetalt i oksekødspræmier, sammenholdt med det beløb, der blev udbetalt det foregående år, andre væsentlige ændringer og resultaterne af tidligere års kontrol (f.eks. om besætningsregistre har været ført korrekt, og om passene har været i orden).

⁽⁴⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 494/98 af 27. februar 1998 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 820/97 for så vidt angår anvendelsen af administrative minimumssanktioner i forbindelse med ordningen for identifikation og registrering af kvæg (EFT L 60 af 28.2.1998).

⁽⁵⁾ Selv om en landbruger ikke dyrker markafgrøder, skal han anmelden sit foderareal for at være støtteberettiget til husdyrstøtte (undtagelsesregler gælder kun for små bedrifter).

25. Produktiviteten af den manuelle administrative kontrol afhænger direkte af kvaliteten af de menneskelige ressourcer og de anvendte procedurer, mens produktiviteten af den automatiserede kontrol afhænger af kvaliteten af de grundlæggende data (det alfanumeriske system til identifikation af marker og kvæg) samt af, hvor mange oplysninger der er tilgængelige i computerprogrammerne, og hvor højt udviklede disse programmer er.

26. Med hensyn til arealstøtte er de vigtigste forhold, der undersøges ved hjælp af automatiseret kontrol, om markerne er støtteberettigede, om de faktisk eksisterer, om den anmeldte arealstørelse er korrekt, og om der foretages dobbeltbetaling, dvs. om det samme areal optræder i mere end én ansøgning. Støtteberettigelsen kontrolleres blandt andet ved, at man sikrer sig, at de marker, der søges om støtte for, pr. 31. december 1991 ikke anvendtes permanent til græsning eller til flerårige afgrøder eller til skovbrug eller til ikke-landbrugsmæssige formål ⁽¹⁾.

27. Med hensyn til kvæg er de vigtigste forhold, der undersøges ved hjælp af automatiseret kontrol, om dyrene er støtteberettigede (alder, køn, race (kun ammekøer), verificering af øremærkenumre), og om der foretages uberettiget dobbeltbetaling, dvs. om den samme støtte ydes flere gange for et enkelt dyr, eller om der ydes flere former for støtte for et enkelt dyr.

28. Efter overgangsperiodens ophør skulle det ikke kunne lade sig gøre, at der betales støtte, før en ansøgning har været igennem alle computerfiltrene, og alle usædvanlige forhold er afklaret. Det er også vigtigt, at medlemsstaterne registrerer de usædvanlige forhold, som er konstateret i forbindelse med tidligere administrativ kontrol og kontrol på stedet, så fejl, som er afdækket de foregående år, ikke gentages ⁽²⁾.

Kontrol på stedet

29. Det vigtigste formål med kontrol på stedet er at kontrollere, at de oplysninger, som landbrugerne har givet i deres støtteansøgninger, stemmer overens med virkeligheden. Kontrollen på stedet skal dække mindst 5 % af ansøgningerne om arealstøtte og 10 % af ansøgningerne om husdyrstøtte ⁽³⁾. De ansøgninger, der skal kontrolleres, udvælges på grundlag af en risikoanalyse og ved anvendelse af en faktor, der sikrer, at de er repræsentative for de indgivne støtteansøgninger ⁽⁴⁾. Kontrolprocenten skal øges, hvis der konstateres væsentlige uregelmæssigheder i en region eller en del af en region. Kontrollen sker uanmeldt og omfatter alle de marker eller dyr, som den enkelte landbruger har søgt om støtte for ⁽⁵⁾. I figur 5 vises procenten af ansøgninger, som medlemsstaterne kontrollerede for hver støtteordning i 1998.

30. Fysisk eller traditionel kontrol på stedet af ansøgninger om arealstøtte kan erstattes af telemåling. Medlemsstaterne identificerer afgrøderne og måler arealerne ved hjælp af satellitbilleder og luftfotos. Der bør udføres traditionel kontrol på stedet, hvis det ved telemålingen konstateres, at der kan være forkerte oplysninger i anmeldelserne.

31. Kvaliteten af kontrollen på stedet afhænger direkte af kvaliteten af risikoanalysen, kontrollørernes kvalifikationer, omfanget af den udførte kontrol og den anvendte måleteknik (når det gælder marker).

⁽¹⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 af 30. juni 1992 om indførelse af en støtteordning for producenter af visse markafgrøder, artikel 9, stk. 1.

⁽²⁾ For eksempel konstateredes det under et kontrolbesøg, at den jord, som en landbruger havde anmeldt som agerjord, i virkeligheden var arealer, der anvendtes permanent til græsning, eller endog byggegrunde eller søer. Disse arealer vil ikke være støtteberettigede fremover og bør derfor registreres i en database, så der kan foretages effektiv krydskontrol af fremtidige ansøgninger.

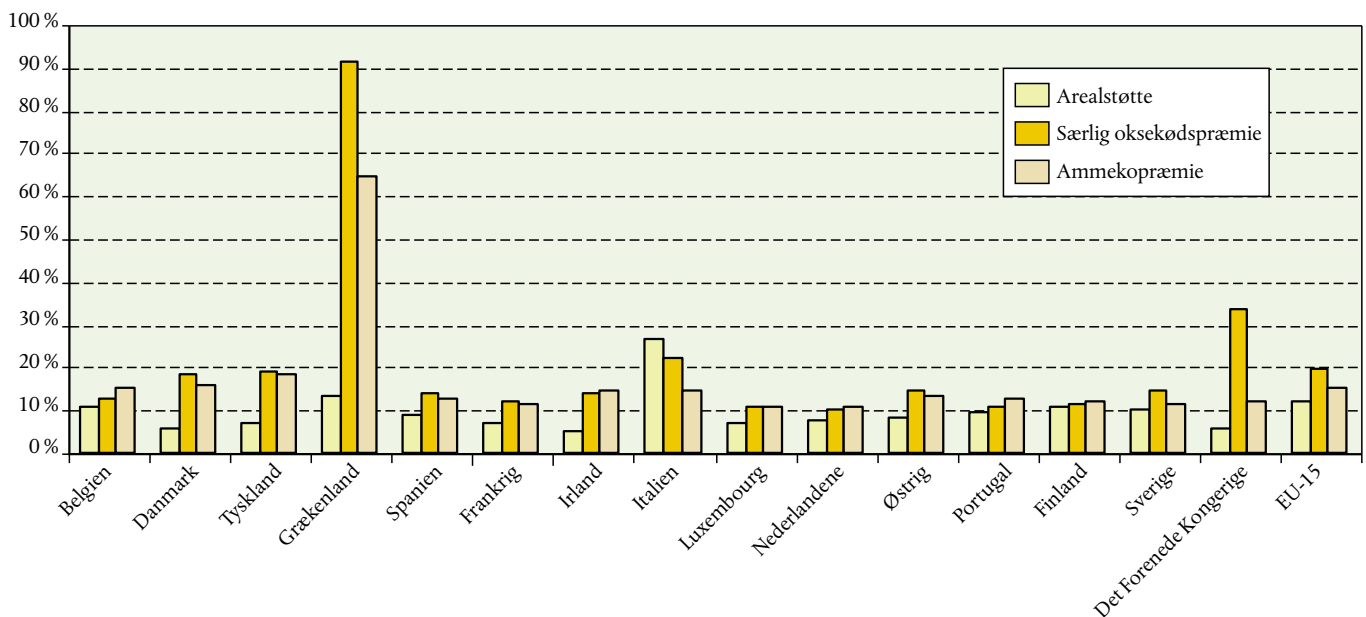
⁽³⁾ I henhold til artikel 6, stk. 3, litra a), i forordning (EF) nr. 3887/92 (gældende fra 1. januar 2000) kan medlemsstaterne beslutte at nedsætte kontrollen fra 10 % til 5 % af ansøgningerne, hvis der i mindst et år har eksisteret en fuldt operationel elektronisk database som omhandlet i artikel 5 i forordning (EF) nr. 820/97.

⁽⁴⁾ I risikoanalysen skal der tages hensyn til støttebeløbet, antallet af marker eller dyr, ændringer i forhold til det foregående år, resultaterne af tidligere års kontrol, andre faktorer, som fastlægges af medlemsstaten, og overtrædelser af forordning (EF) nr. 820/97 (med hensyn til kvæg).

⁽⁵⁾ Ved kontrol på stedet af marker udtages der en stikprøve under hensyntagen til de tolerancer, som medlemsstaten har fastlagt, og markerens støtteberettigelse kontrolleres. Før 1999 fandtes der ikke noget dokument, der beskrev omfanget af kontrollen af kvæg. I 1999 blev Kommissionens gennemførelsesforordning imidlertid ændret. I henhold til forordningen skal kontrollen på stedet af ansøgninger om husdyrstøtte omfatte for det første kontrol af det samlede antal dyr på bedriften, for det andet kontrol på grundlag af besætningsregistret for at sikre, at alle de dyr, der er indgivet ansøgninger for inden for de sidste tolv måneder forud for kontrollen, blev holdt på bedriften i hele den foreskrevne periode, for det tredje kontrol af en stikprøve af besætningsregistret omfattende sammenligning med fakturaer og veterinærdokumenter samt for det fjerde kontrol af, at alt kvæg er identificeret ved hjælp af øremærker og pas og er opført i registret.

Figur 5

Kontrolbesøg i 1998



NB: Grækenland øgede procenten af kontrolbesøg mht. kvægpræmier i et forsøg på at kompensere for alvorlige svagheder i de øvrige dele af IFKS.

Kilde: Basisdata fra Kommissionen — Generaldirektoratet for Landbrug (IFKS-statistikker for 1998).

Sanktioner

32. Hvis støtteansøgninger indgives for sent, pålægges der sanktioner. Konstatere det i forbindelse med administrativ kontrol eller kontrol på stedet, at der er forkerte oplysninger i en ansøgning, er det fastsat i forordningerne, at ansøgningen blot korrigeres, hvis forskellen er under en vis grænse, mens der pålægges sanktioner efter en progressiv skala (jf. bilaget), hvis forskellen er over denne grænse. Reglerne for pålæggelse af sanktioner i forbindelse med kvæg blev væsentligt ændret i 1999, da der blev indført sanktioner for dyr, som der ikke er søgt om støtte for, og sanktioner blev udvidet til at gælde al støtte i forbindelse med ansøgninger, der er indgivet i løbet af de tolv måneder forud for kontrollen⁽¹⁾. Hvis det i forbindelse med en kontrol konstateres, at der uberettiget er betalt støtte i et eller flere tidligere år, skal disse beløb desuden inkasseres med tilbagevirkende kraft⁽²⁾ fra den første urigtige anmeldelse.

KOMMISSIONENS ROLLE

Indledning

33. Kommissionens væsentligste opgaver er at sikre, at medlemsstaterne gennemfører IFKS-forordningerne korrekt, og at fore-

slå ændringer af forordningerne, når det er relevant. Kommissionen skal derfor fortolke forordningerne og vejlede medlemsstaterne, indhente oplysninger om, hvordan medlemsstaterne gennemfører IFKS, samt evaluere systemet og føre tilsyn med gennemførelsen.

Generelle organisatoriske rammer

Generaldirektoratet for Landbrug

34. Fra 1993 til 1996, da IFKS skulle være fuldt gennemført i medlemsstaterne, var det en særlig enhed under Generaldirektoratet for Landbrug, der med støtte fra direktoratet for regnskabsafslutning førte tilsyn med gennemførelsen. Siden 1997 har denne opgave været varetaget af direktoratet for regnskabsafslutning. Ansvar for de tekniske aspekter ved telemåling og elektroniske identifikationssystemer blev overdraget Det Fælles Forskningscenter ISPRA (Institutet for Systemteknik, Informatik og Sikkerhed).

35. Generaldirektoratets markedsenheder for oksekød og kornafgrøder er også indirekte involverede i gennemførelsen af IFKS, for de får forelagt ændringer af forordningerne til udtalelse, og de udtaler sig også om, hvordan markeds-specifikke forordninger, som indvirker direkte på IFKS, skal fortolkes. En IFKS-ekspertkomité bestående af repræsentanter for medlemsstaterne og Kommissionen mødes to eller tre gange om året. Komitéens

⁽¹⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 1678/98 af 29. juli 1998 (EFT L 212 af 30.7.1998, s. 23).

⁽²⁾ Kommissionens arbejdsdokument DOC VI/629/98.

væsentligste opgave er at behandle ændringer af IFKS-forordningerne.

Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse

36. Efter BSE-krisen blev ansvaret for veterinære foranstaltninger i 1997 overdraget Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse. Der blev indført detaljerede regler for identifikation og registrering af kvæg (jf. punkt 16-19). I henhold til IFKS-forordningerne er overholdelse af disse regler en betingelse for støtteberettigelse til husdyrpræmier, og der er mange krydshenvisninger og ligheder mellem de to sæt forordninger. For eksempel er det fastsat i forordningerne, at fejl, der er konstateret af de nationale veterinærmyndigheder i forbindelse med kontrol af identifikation og registrering af kvæg, skal meddeles de myndigheder, der er ansvarlige for IFKS-kontrollen, og omvendt.

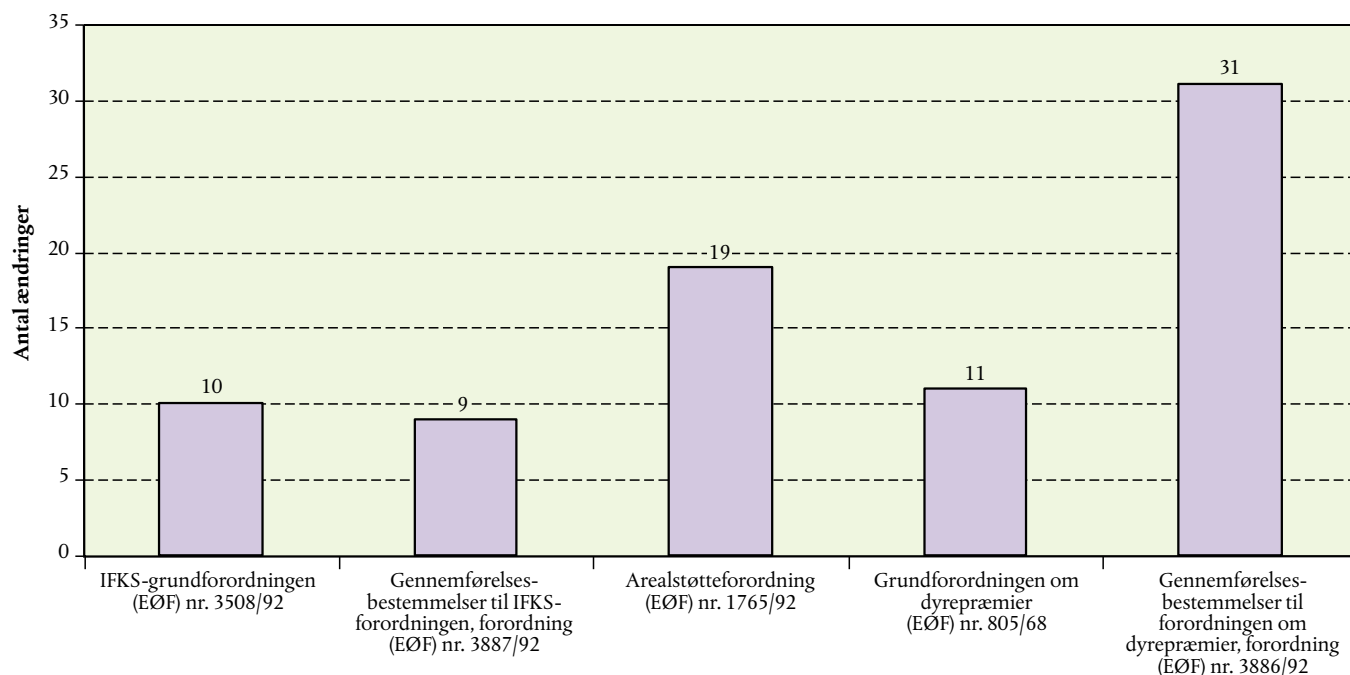
Kommissionens vejledninger og forordningsspørgsmål

37. Markeds- og IFKS-forordningerne er ifølge sagens natur komplicerede og ikke så præcist formuleret, at der er taget højde for alle fortolkningsmuligheder. Kommissionen udarbejder derfor fortolkninger af forordningerne til medlemsstaterne og undertiden vejledninger og anbefalinger af mere generel karakter (¹).

38. Forordningerne er ændret mange gange i takt med udbygningen af IFKS og de ændringer, der er sket i selve kontrolsystemet og i bestemmelserne for de støtteordninger, som systemet kontrollerer. Alle disse ændringer gør arbejdet sværere for dem, der beskæftiger sig med IFKS (landbrugerne og de nationale myndigheder, herunder inspektører og dem, der udarbejder informationssystemer). Figur 6 viser, at de vigtigste forordninger blev ændret 80 gange mellem 1992 og 1999.

Figur 6

Forordningsændringer fra 1992 til 1999



Kilde: EU's CELEX-database.

(¹) Direktoratet for regnskabsafslutning udarbejder fortolkninger af IFKS-forordningerne. Markedsenhederne udarbejder fortolkninger af de specifikke forordninger om ordningerne for husdyrstøtte og arealstøtte. De fleste anmodninger om fortolkninger fremsættes, når forordninger er blevet ændret. Generaldirektoratet for Landbrug, direktorat B-1, fører register over fortolkningerne. Med mellemrum bliver nyligt udarbejdede fortolkninger samlet og udleveret til alle medlemsstater i IFKS-ekspertkomitéen og EUGFL-komitéen.

Ledelsesinformation

39. Kommissionen kan kun føre tilsyn med medlemsstaternes gennemførelse af IFKS, hvis de rettidigt indsender relevante og pålidelige oplysninger såsom statistikker om støtteansøgninger, statistikker om administrativ kontrol og kontrol på stedet og situationsrapporter om gennemførelsen. Sådanne oplysninger gør det muligt for Kommissionen at målrette sine kontrolbesøg i medlemsstaterne bedre, og oplysningerne har afgørende betydning for budget- og markedsforvaltningen. Ud over de oplysninger, Kommissionen indhenter via drøftelserne i IFKS-ekspertkomitéen og i forbindelse med kontrolbesøg, får den først og fremmest følgende oplysninger fra medlemsstaterne:

- a) Oplysninger om de foranstaltninger, der er truffet for at gennemføre IFKS ⁽¹⁾. Kommissionen skal have ajourførte oplysninger om de nationale foranstaltninger til gennemførelse af IFKS.
- b) Statistikker om oksekødspræmier ⁽²⁾ og anmeldte arealer ⁽³⁾.
- c) Ikke-lovbestemte statistikker om støtteansøgninger, administrativ kontrol og kontrol på stedet vedrørende ordningerne for arealstøtte og husdyrpræmier, kaldet IFKS-statistikker (obligatoriske fra 2000 ⁽⁴⁾).
- d) De attesterende organers årlige rapporter om de udbetalende organer, som skal tilsendes Kommissionen senest 10. februar det følgende år ⁽⁵⁾.
- e) Rapporter om kontrolbesøg vedrørende identifikation og registrering af kvæg ⁽⁶⁾. Den første rapport skulle indsendes senest 1. juli 1999.

⁽¹⁾ Artikel 18 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92.

⁽²⁾ Bilag V til Kommissionens forordning (EØF) nr. 3886/92 (som ændret).

⁽³⁾ Bilag VIII til Kommissionens forordning (EF) nr. 658/96 (EFT L 91 af 12.4.1996, s. 46).

⁽⁴⁾ Artikel 17 i forordning (EØF) nr. 3887/92, senest ændret ved forordning (EF) nr. 2801/1999.

⁽⁵⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 1663/95 af 7. juli 1995 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 729/70 for så vidt angår proceduren for regnskabsafslutning for EUGFL, Garantisektionen (EFT L 158 af 8.7.1995, s. 6).

⁽⁶⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 2630/97 af 29. december 1997 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 820/97 for så vidt angår mindstekrav til den kontrol, der skal foretages i forbindelse med ordningen for identifikation og registrering af kvæg (EFT L 354 af 30.12.1997, s. 23). I artikel 5 fastsættes det, at medlemsstaterne skal udarbejde årlige rapporter til Kommissionen. Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse modtager disse rapporter.

Evaluering af IFKS og tilsynet med gennemførelsen

40. De væsentligste redskaber, som direktoratet for regnskabsafslutning benytter i forbindelse med evaluering af IFKS og tilsynet med gennemførelsen af systemet, er kontrolbesøg i medlemsstaterne og pålæggelse af sanktioner som led i proceduren for regnskabsafslutning, når der konstateres risici for EUGFL. I henhold til den reviderede procedure for regnskabsafslutning (som er omhandlet i Rettens særberetning nr. 22/2000 ⁽⁷⁾) kan sanktioner pålægges med tilbagevirkende kraft i højst to år, forudsat at den berørte medlemsstat forinden er underrettet skriftligt.

De væsentligste revisionsresultater på kommissionsniveau

Generelle organisatoriske rammer

Generaldirektoratet for Landbrug

41. Direktoratet for regnskabsafslutning har det overordnede ansvar for IFKS, men andre af Kommissionens tjenester er også involveret (jf. punkt 35 og 36). Nogle af de problemer, som Retten konstaterede, ville måske ikke være opstået, hvis koordineringen mellem tjenesterne havde været mere effektiv (jf. punkt 42.c) om kontrollen af kvægdata-baser og punkt 67 om overskridelser af præmieloftet for oksekød).

Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse

42. Krydshenvisningerne og lighederne mellem IFKS-forordningerne og forordningerne om identifikation og registrering af kvæg er logiske. Retten konstaterede imidlertid problemer med gennemførelsen:

- a) Kommissionen førte ikke systematisk tilsyn med, at IFKS-kontrol og identifikation og registrering af kvæg blev koordineret på medlemsstatsniveau. For eksempel vidste Kommissionen ikke, om veterinærmyndighederne og IFKS-myndighederne altid underretter hinanden om relevante problemer, som konstateres i forbindelse med kontrolbesøg.

⁽⁷⁾ Særberetning nr. 22/2000 om evaluering af den reviderede procedure for regnskabsafslutning (EFT C 69 af 2.3.2001).

- b) Selv om fristen for oprettelse af databasen til identifikation og registrering af kvæg var 1. januar 2000, var databaserne i otte medlemsstater ikke anerkendt som fuldt operationelle pr. den dato (Tyskland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Irland, Italien, Portugal og Det Forenede Kongerige undtagen Nordirland) ⁽¹⁾.
- c) Generaldirektoratets procedure for anerkendelse af databaser til identifikation og registrering af kvæg er ikke god nok. Anerkendelsen gives på grundlag af et kort besøg i den berørte medlemsstat, men der foretages ikke detaljerede systemtest i forbindelse med besøget. Endnu har Kommissionen ikke noget formelt program for kontrol af, om anerkendte databaser stadig er fuldt operationelle og opfylder betingelserne for anerkendelse. I juli 2000 var der således ikke udarbejdet et program for kontrolbesøg i medlemsstaterne, selv om Kommissionen allerede begyndte at anerkende databaser i april 1999.
- d) En database kan anses for at være fuldt operationel og anerkendt i henhold til forordningerne om identifikation og registrering af kvæg — hvilket fører til en nedsættelse af kontrolprocenten til 5 % — samtidig med at den af direktoratet for regnskabsafslutning ikke anses for at være fuldt operationel i henhold til IFKS-forordningerne, og kontrolprocenten derfor skal være 10 % ⁽²⁾.
44. Selv på områder, hvor Kommissionen har udarbejdet en række fortolkninger og anbefalinger, er der stadig forskellige praksis i medlemsstaterne. Det gælder for eksempel på følgende områder:
- a) De tolerancer, som anvendes ved opmåling af arealer i forbindelse med kontrolbesøg på stedet — og som har afgørende betydning for, om der pålægges sanktioner eller ej (jf. tabel 3). Retten har allerede omtalt dette problem i årsberetningen for 1999 ⁽³⁾. Kommissionen reviderede sine retningslinjer og fastsatte øvre grænser for tekniske tolerancer med virkning fra 2000 ⁽⁴⁾.
- b) Udlægningen af »indlysende fejl« ⁽⁵⁾ i støtteansøgninger. Når en unøjagtighed i en støtteansøgning anses for at være en indlysende fejl, kan den nationale myndighed korrigere den uden at pålægge ansøgeren sanktioner.
- c) Påleggelse af sanktioner med tilbagevirkende kraft.
45. Under revisionen konstaterede Retten, at der på nogle områder er brug for, at Kommissionen udarbejder fortolkninger og anbefalinger, bl.a. med hensyn til:

Kommissionens vejledninger og forordningsspørgsmål

Kommissionens vejledninger

43. Direktoratet for regnskabsafslutning kontrollerer og reviderer udgifterne og pålægger medlemsstaterne finansielle sanktioner i forbindelse med proceduren for regnskabsafslutning. Denne enhed forvalter og administrerer også IFKS, forbereder ændringer til forordningerne og udarbejder vejledninger til medlemsstaterne. Der er imidlertid kun afsat forholdsvis få ressourcer til sidstnævnte opgave, og da enheden i forbindelse med regnskabsafslutningsarbejdet har koncentreret indsatsen om at undersøge medlemsstaternes forvaltning, har arbejdet med at udarbejde retningslinjer for IFKS og vejlede medlemsstaterne om systemets gennemførelse ikke været prioriteret højt nok af Kommissionens tjenester.

⁽¹⁾ De nationale databaser for kvæg i de øvrige medlemsstater (Belgien, Danmark, Luxembourg, Nederlandene, Østrig, Finland, Sverige og Nordirland i Det Forenede Kongerige) var blevet anerkendt som operationelle.

⁽²⁾ I Luxembourgs tilfælde blev databasen til identifikation og registrering af kvæg anerkendt som fuldt operationel den 19. maj 1999, men efter et kontrolbesøg i maj 2000 udtrykte direktoratet for regnskabsafslutning tvivl om, hvorvidt databasen opfyldte betingelserne for anerkendelse.

- a) Hvornår det er tilladt at anvende medlemsstaternes sædvanlige normer ved opmåling af dyrkede arealer ⁽⁶⁾. Retten har allerede omtalt dette problem i årsberetningen for 1999 ⁽³⁾; Kommissionen behandlede problemet i 2000 ⁽⁷⁾.
- b) Definition af arealer, der er støtteberettigede til udtagning ⁽⁸⁾. Kommissionen afskaffede denne betingelse for støtteberettigelse med virkning fra produktionsåret 2001/02.

⁽³⁾ Punkt 2.36 og 2.37 i Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 1999 (EFT C 342 af 1.12.2000).

⁽⁴⁾ DOC VI/8388/94 Rev. 6 af 17.12.1999.

⁽⁵⁾ Kommissionen har adskillige gange udarbejdet retningslinjer for, hvad medlemsstaterne skal betragte som indlysende fejl. Kommissionens arbejdsdokument VI/646/96 af 27.2.1996 finder anvendelse på støtteansøgninger for 1998, og her nævnes blandt andet forhold som ufuldstændige oplysninger, additionsfejl, angivelse af en mark to gange i samme ansøgning og ombytning af identifikationsnumre.

⁽⁶⁾ I artikel 6, stk. 7, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 (som ændret) bestemmes det, at en marks samlede areal kan tages i betragtning, hvis marken fuldt ud anvendes efter de sædvanlige normer i den pågældende medlemsstat eller region, og at det faktisk dyrkede areal skal tages i betragtning i andre tilfælde.

⁽⁷⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 2721/2000 af 13. december 2000 (EFT L 314 af 14.12.2000, s. 8) om ændring af artikel 6, stk. 7, i forordning (EF) nr. 3887/92.

⁽⁸⁾ Domstolens dom i sag C-372/98 af 12. oktober 2000 om, hvorvidt Det Forenede Kongerige havde anlagt en for streng fortolkning af bestemmelsen i artikel 2 i forordning (EF) nr. 762/94 om, at et areal kun er støtteberettiget til udtagning, hvis det i det foregående produktionsår er blevet dyrket med henblik på høst. Det Forenede Kongerige havde udlagt dette således, at arealer, hvor der var dyrket græs til ensilage, ikke var støtteberettigede, hvorimod andre medlemsstater — og Kommissionens tjenester — mente, at sådanne arealer var støtteberettigede.

Tabel 3

Målemetoder og tekniske tolerancer for traditionelle markinspektioner anvendt i 1998 i de besøgte medlemsstater

Medlemsstat Region	GPS ⁽¹⁾		Total Station	Passer med bue	Hjul	Bånd	Topofil	Planimeter	Skridt
	Differential (kode)	Geodætisk (fase)							
<i>Tyskland</i>									
Bayern									
0-0,49 ha	10 %	–	1 %	–	10 %	10 %	–	10 %	–
0,5-1,99 ha	5 % (min. 0,05 ha)	–	1 %	–	5 % (min. 0,05 ha)	5 % (min. 0,05 ha)	–	5 % (min. 0,05 ha)	–
2,0-4,99 ha	3 % (min. 0,10 ha)	–	1 %	–	3 % (min. 0,10 ha)	3 % (min. 0,10 ha)	–	3 % (min. 0,10 ha)	–
5,0-19,99 ha	2 %	–	1 %	–	3 %	3 %	–	3 %	–
> 20,0 ha	1 %	–	1 %	–	3 %	3 %	–	2 %	–
Baden-Württemberg	–	–	variabel	–	3 %	3 %	–	–	–
Berlin	–	–	–	3 %	–	3 %	–	–	–
Brandenburg	max. 12 %	–	–	3 %	–	3 %	–	–	–
Bremen	1 %	1 %	–	–	3 %	–	–	–	–
Hamburg	–	–	–	–	–	3 %	–	–	–
Hessen	–	–	1 %	–	–	3 %	–	–	–
Mecklenburg- Vorpommern	–	1 %	–	3 %	3 %	3 %	–	–	–
Niedersachsen	max. 12 %	–	–	3 %	3 %	3 %	–	–	–
Nordrhein- Westfalen	3 %	–	–	3 %	–	3 %	–	3 %	–
Rheinland-Pfalz	–	–	1 %	–	3 %	3 %	–	–	–
	< 5 ha: 5 % > 5 ha: 1 %	< 0,5 ha: 2 % 0,5-20 ha: 1 % > 20 ha: 0,5 %	–	–	–	–	–	< 1 ha: 10 % 1-5 ha: 5 % > 5 ha: 2 %	–
Saarland	3 %	–	–	3 %	3 %	3 %	–	–	–
Sachsen	max. 12 %	–	1 %	3 %	3 %	3 %	–	3 %	–
Sachsen-Anhalt	1 %	1 %	1 %	–	3 %	3 %	–	2 %	–
Schleswig-Holstein	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	–	0 %	–
Thüringen	max. 12 %	–	–	3 %	3 %	3 %	–	2 %	–
<i>Spanien</i>									
< 0,5 ha	10 %	10 %	⁽²⁾	–	–	10 %	10 %	10 %	–
0,5-1 ha	8 %	8 %	⁽²⁾	–	–	8 %	8 %	8 %	–
1-3 ha	6 %	6 %	⁽²⁾	–	–	6 %	6 %	6 %	–
3-6 ha	4 %	4 %	⁽²⁾	–	–	4 %	4 %	4 %	–
6-15 ha	3 %	3 %	⁽²⁾	–	–	3 %	3 %	3 %	–
15-25 ha	2,5 %	2,5 %	⁽²⁾	–	–	2,5 %	2,5 %	2,5 %	–
> 25 ha	2 %	2 %	⁽²⁾	–	–	2 %	2 %	2 %	–
<i>Frankrig</i>	1 meter rundt om marken	–	–	–	–	–	< 5 ha: 5 % > 5 ha: 3 %	–	–
<i>Irland</i>	1 %	–	–	–	5 %	5 %	–	5 %	–
<i>Portugal</i>	–	< 5 ha: 5 % 5-25 ha: 3 % > 25 ha: 2 %	–	–	–	–	–	–	–
<i>Det Forenede Kongerige</i>									
England	2 %	2 %	–	–	4 %	–	–	–	–
Nordirland	2 %	2 %	–	–	4 %	–	–	–	–
Skotland	2 %	2 %	–	–	4 %	–	–	–	tilladt
Wales	2 %	2 %	–	–	4 %	–	–	–	–

⁽¹⁾ GPS = Global Positioning System.⁽²⁾ Udstyrets tolerance.

Kilde: Medlemsstaternes dokumentation.

c) Beregning af belægningsfaktorer. Kommissionen har endnu ikke udarbejdet en fortolkning. Reglerne er komplicerede, og der blev konstateret mange forskellige praksis i de besøgte medlemsstater.

46. På andre områder er der forskellige praksis i medlemsstaterne, selv om forordningerne er tilstrækkeligt klare. Kommissionen bør fortsat sikre sig, at medlemsstaterne gennemfører forordningerne korrekt, og når det er påkrævet, bør den træffe foranstaltninger i forbindelse med proceduren for regnskabsafslutning, for eksempel i tilfælde som disse:

a) Sanktionerne på de væsentligste kvægpræmier i Portugal afspejledes ikke i en nedsættelse af ekstensiveringspræmierne.

b) Der var ingen krydskontrol på landsplan af ansøgninger om ammekopræmier med henblik på at afsløre uberettigede ansøgninger (Spanien, Frankrig, Det Forenede Kongerige).

c) Det mindste antal marker eller dyr, der skal kontrolleres under kontrolbesøg på stedet.

47. På området flytning af kvæg mellem medlemsstaterne har Kommissionen ikke truffet tilstrækkelige foranstaltninger til at sikre, at medlemsstaterne samarbejder i overensstemmelse med artikel 15 i forordning (EØF) nr. 3887/92 (jf. punkt 71.b)).

Forordningsspørgsmål

48. En af forordningernes væsentligste betingelser for, at et areal er berettiget til arealstøtte, er, at det blev anvendt til agerdyrkning pr. 31. december 1991 ⁽¹⁾. Denne betingelse gælder endog for de tre medlemsstater, der tiltrådte EU i 1995. Det er imidlertid meget omkostningskrævende at kontrollere, om denne betingelse er overholdt, for på det tidspunkt fandtes der ikke systemer i medlemsstaterne, som gør det muligt at foretage tilfredsstillende kontrol i dag.

49. Det er fastsat i reglerne for udtagning af agerjord, som er en af de grundlæggende forudsætninger for tildeling af arealstøtte, at de udtagne arealer i to år forud for ansøgningen skal have været dyrket af ansøgeren ⁽²⁾. Denne betingelse var vanskelig at kontrollere, og den var ikke længere relevant, efter at Rådet i 1996 afskafte

⁽¹⁾ Artikel 9 i Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92.

⁽²⁾ Artikel 3, stk. 4, første afsnit, i Kommissionens forordning (EF) nr. 762/94 af 6. april 1994 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 1765/92 for så vidt angår jordudtagning (EFT L 90 af 7.4.1994, s. 8).

fedede reglen om, at den pligtige jordudtagning skulle ske inden for omdriften. Der kunne kun foretages effektiv kontrol af, om betingelsen blev overholdt, hvis medlemsstaterne udarbejdede et særligt kontrolprogram. Det gjorde Tyskland, men Spanien, Frankrig og Portugal gjorde ikke.

50. I september 1998 foresøgte Kommissionen at forenkle fællesskabsreglerne ved helt at ophæve toårsreglen, men den angav ikke, fra hvilket år denne ændring skulle gælde ⁽³⁾. I november 1998 udstedte Kommissionen en ny forordning, hvori det blev fastsat, at ændringen skulle gælde for jordudtagning i produktionsåret 1999/2000 og efterfølgende produktionsår ⁽⁴⁾. På baggrund af denne præcisering fastholdt Tyskland denne kontrol i produktionsåret 1998/99, mens Spanien, Frankrig og Portugal undlod at foretage kontrol med henvisning til retsprincippet om, at strengere regler ikke må anvendes med tilbagevirkende kraft.

51. I henhold til markedsforordningerne om oksekød ⁽⁵⁾ betales ammekopræmier ikke for de enkelte dyr, men med det formål at opretholde en besætning på et bestemt antal ammekøer. IFKS-forordningerne foreskriver imidlertid detaljeret kontrol af alle kreaturer, og ikke kun kontrol af besætninger (jf. punkt 27). Spanien, Frankrig og Det Forenede Kongerige foretager ikke tilstrækkelig krydskontrol af de ammekøer, der er søgt om præmie for, og begrundet dette med, at der i henhold til markedsforordningerne ydes støtte for besætningen og ikke for de enkelte dyr. Imidlertid øges risikoen for, at der betales for meget i støtte, når der ikke foretages tilstrækkelig krydskontrol.

52. For arealstøttens vedkommende beregnes fejlprocenten efter kontrol på stedet ved, at den konstaterede afvigelse divideres med hele det anmeldte areal og ikke med den kontrollerede stikprøves areal. Efter denne metode minimeres afvigelserne, og dermed reduceres sanktionerne. Effekten var særlig stor i Frankrig, hvor man ikke systematisk udtog en større stikprøve af marker til kontrol, når der blev konstateret afvigelser. I 2000 indførte Kommissionen klare regler om, at stikprøvens omfang skal øges, når der afsløres fejl ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 1981/98 af 17. september 1998 om ændring af forordning (EF) nr. 762/94 (EFT L 256 af 18.9.1998, s. 8).

⁽⁴⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 2490/98 af 18. november 1998 om ændring af forordning (EF) nr. 1981/98 (EFT L 309 af 19.11.1998, s. 27).

⁽⁵⁾ Reformer gennemført forud for Agenda 2000: Artikel 4, litra d), i Rådets forordning (EØF) nr. 805/68 (som ændret) af 27. juni 1968 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT L 148 af 28.6.1968, s. 24); og reformer gennemført efter Agenda 2000: Artikel 6 i Rådets forordning (EF) nr. 1254/99 af 17. maj 1999 om den fælles markedsordning for oksekød (EFT L 160 af 26.6.1999, s. 21).

⁽⁶⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 2801/1999 af 21. december 1999 (EFT L 340 af 31.12.1999, s. 29).

53. Landbrugere kan udelukkes fra arealstøtteordninger eller husdyrstøtteordninger i to år, hvis de forsætligt indgiver urigtige anmeldelser (jf. *bilaget*). Landbrugere, der ansøger om arealstøtte, kan imidlertid undgå denne sanktion, hvis de sørger for at lade deres arealer indgå i andre landbrugeres ansøgninger for de pågældende år, for selve markerne er ikke udelukket fra støtte. I bedste fald forsøger landbrugerne på denne måde at omgå bestemmelserne om IFKS-sanktioner, i værste fald forsøger de at begå svig.

Ledelsesinformation

54. Mængden og kvaliteten af medlemsstaternes oplysninger bør forbedres (jf. punkt 39). Kommissionen bør fortsat arbejde på at forbedre og evaluere disse oplysninger, så den bedre kan føre tilsyn med medlemsstaternes gennemførelse af IFKS. Under revisionen konstaterede Retten følgende:

- a) Medlemsstaterne indsendte ikke systematisk oplysninger om de foranstaltninger, de havde truffet for at gennemføre IFKS, og Kommissionen havde heller ikke anmodet om dem. Medlemsstaternes forpligtelse til at indsende oplysninger blev i 2000 præciseret i en forordning ⁽¹⁾.
- b) Markedsenheden for oksekød anvender statistikkerne om oksekødspræmier i forbindelse med den generelle undersøgelse af markedssituationen og som grundlag for kontrol af, at betalingerne ikke overstiger de fastsatte lofter. Direktoratet for regnskabsafslutning henviste imidlertid ikke til disse statistikker, og de blev ikke krydskontrolleret med de ikke-lovbestemte IFKS-statistikker. Som led i sin årsplan for 2001 har Kommissionen planlagt en fuld gennemgang af kvoter og udbetalte præmier for 1997 og de efterfølgende ansøgningsår.
- c) IFKS-statistikkerne om støtteansøgninger, administrativ kontrol og kontrol på stedet er væsentlige redskaber i analysearbejdet. Disse vigtige statistikker var ikke lovbestemte og er foreskrevet i forordningerne med virkning fra 2000 ⁽¹⁾. Medlemsstaterne er ofte længe om at indsende statistikkerne. I juni 2000 forelå der f.eks. ingen eller kun ufuldstændige data for 1998 om kontrol af kvæg i Spanien, Irland og Italien. Kommissionen har regelmæssigt evalueret statistikkerne om arealstøtte i kortfattede rapporter, men der er ikke udarbejdet sådanne rapporter om husdyrpræmier siden 1994.
- d) Det er fastsat i lovgivningen, at de attesterende organers årlige rapporter skal indeholde de oplysninger og erklæringer, som er foreskrevet i proceduren for regnskabsafslutning, men det er ikke et specifikt krav, at de skal omfatte analyser af IFKS.

⁽¹⁾ Artikel 17 i Kommissionens forordning (EF) nr. 2801/1999 af 21. december 1999 (EFT L 340 af 31.12.1999, s. 29).

Mængden af oplysninger om IFKS i rapporter varierer derfor ⁽²⁾, og en vigtig kilde til ledelsesinformation om gennemførelsen af IFKS udnyttes således ikke. Retten har allerede kritiseret dette forhold flere gange. I årsberetningen for 1998 ⁽³⁾ påpeger Retten, at de attesterende organer ikke systematisk henviser til resultaterne af IFKS-kontrollen. I særberetning nr. 22/2000 ⁽⁴⁾ om den reviderede procedure for regnskabsafslutning påpeger Retten, at de attesterende organer ikke fører tilstrækkelig kontrol med kontrolbesøgene på stedet og ikke analyserer oplysninger om fejlfrekvenser og sanktioner pålagt efter IFKS-kontrol.

55. I forbindelse med revisionen konstaterede Retten, at medlemsstaternes statistikker varierer meget, hvilket gør det vanskeligt at fortolke dem. Variationerne er for store til, at de kan forklares med, at procentsatsen for fejlbehæftede støtteansøgninger varierer fra medlemsstat til medlemsstat.

56. Følgende er de væsentligste resultater af Rettens analyse af statistikkerne for 1998:

- a) Procenten af kontroller på stedet (vedrørende både husdyr- og arealstøtte), hvor der blev fundet fejl, varierer mellem over 80 % og praktisk taget 0 %, afhængigt af støtteordning og medlemsstat (jf. figur 7).
- b) Procenten af støtteansøgninger, hvori der ved administrativ kontrol blev konstateret uregelmæssigheder, varierer mellem over 35 % og praktisk taget 0 %, afhængigt af støtteordning og medlemsstat (jf. figur 8).
- c) Med hensyn til resultaterne af kontrol på stedet vedrørende arealstøtte rapporterer nogle lande hovedsagelig om mindre fejl og næsten ingen alvorlige fejl ⁽⁵⁾ (især Irland og Det Forenede Kongerige), mens andre rapporterer om langt flere alvorlige fejl (især Italien, Grækenland og Spanien) og forholdsvis få mindre fejl (jf. figur 9).
- d) Med hensyn til resultaterne af kontrol på stedet vedrørende husdyrpræmier rapporterer nogle lande kun om ganske få alvorlige fejl (især Irland, Portugal og Østrig), mens andre rapporterer om mange flere (især Italien, Grækenland, Spanien og Tyskland) (jf. figur 10).

⁽²⁾ For eksempel indeholder 1998-rapporterne fra de attesterende organer i Frankrig væsentlige oplysninger om, hvordan de relaterede systemer fungerer, hvorimod rapportererne fra Det Forenede Kongerige indeholder forholdsvis få IFKS-relevante oplysninger.

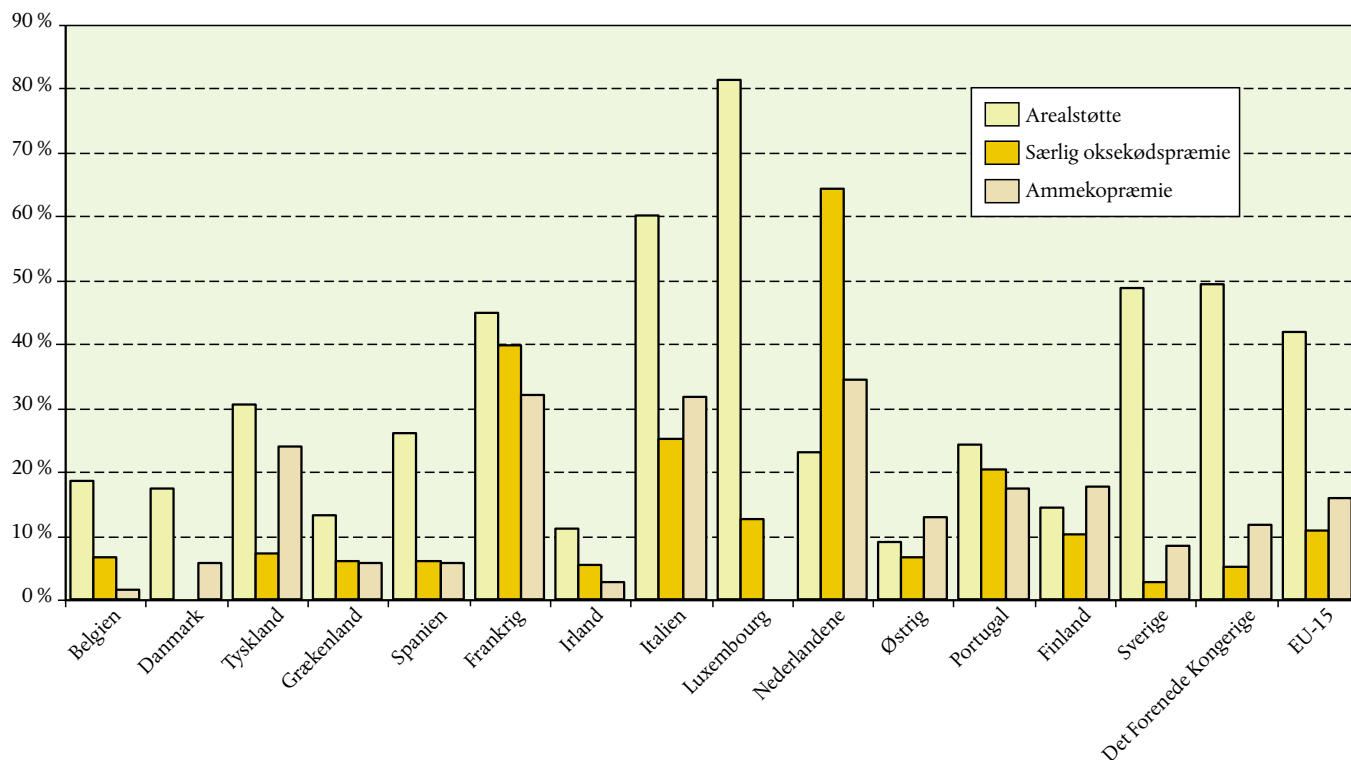
⁽³⁾ Årsberetning for regnskabsåret 1998, punkt 2.92 (EFT C 349 af 3.12.1999).

⁽⁴⁾ Særberetning nr. 22/2000 om evaluering af den reviderede procedure for regnskabsafslutning (EFT C 69 af 2.3.2001).

⁽⁵⁾ I denne forbindelse defineres en alvorlig fejl som en anmeldelse, der er over 20 % for høj, og den medfører, at hele det anmeldte areal udelukkes fra støtte.

Figur 7

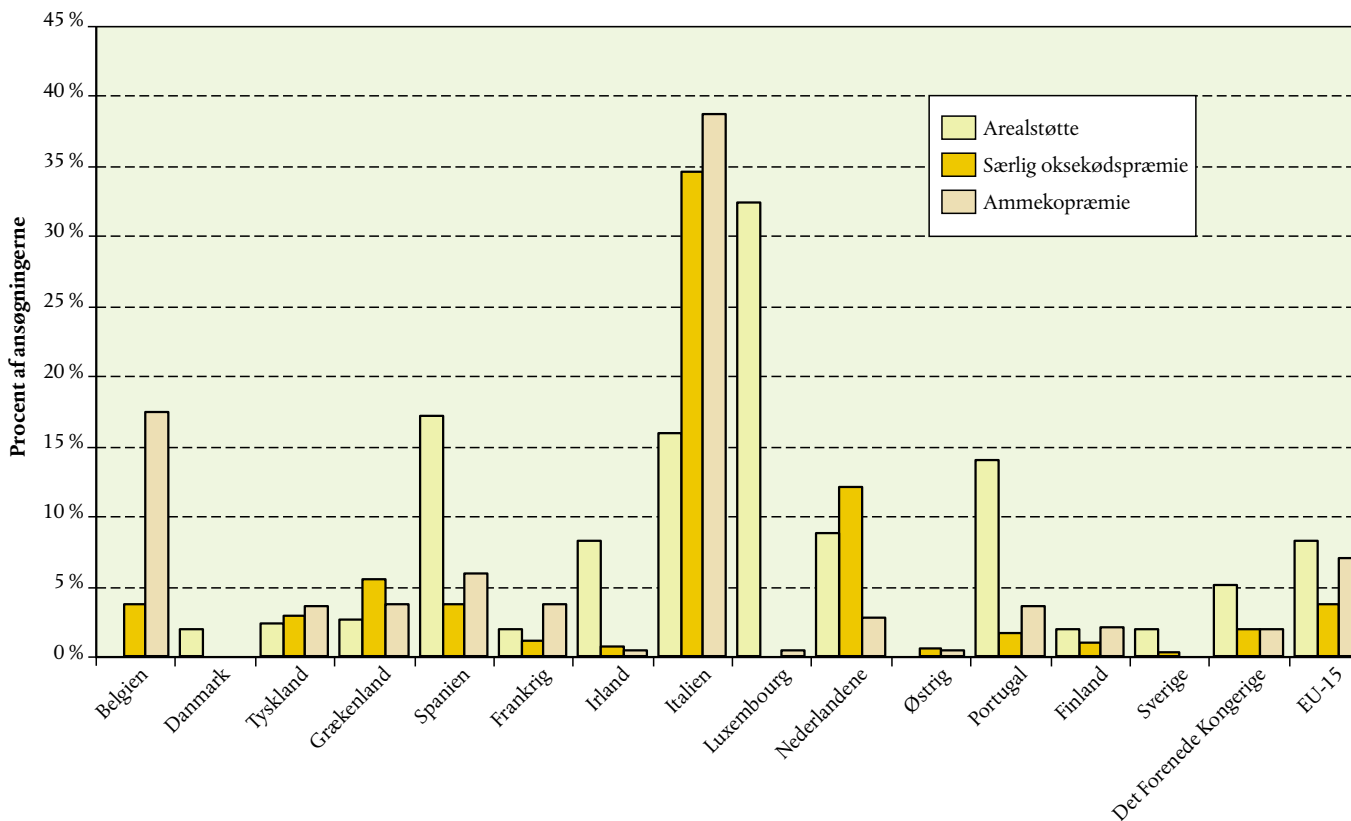
Procent af kontrolbesøg i 1998, hvor der konstateredes fejl



Kilde: Basisdata fra Kommissionen — Generaldirektoratet for Landbrug (IFKS-statistikker for 1998).

Figur 8

Fejl konstateret ved administrativ kontrol i 1998

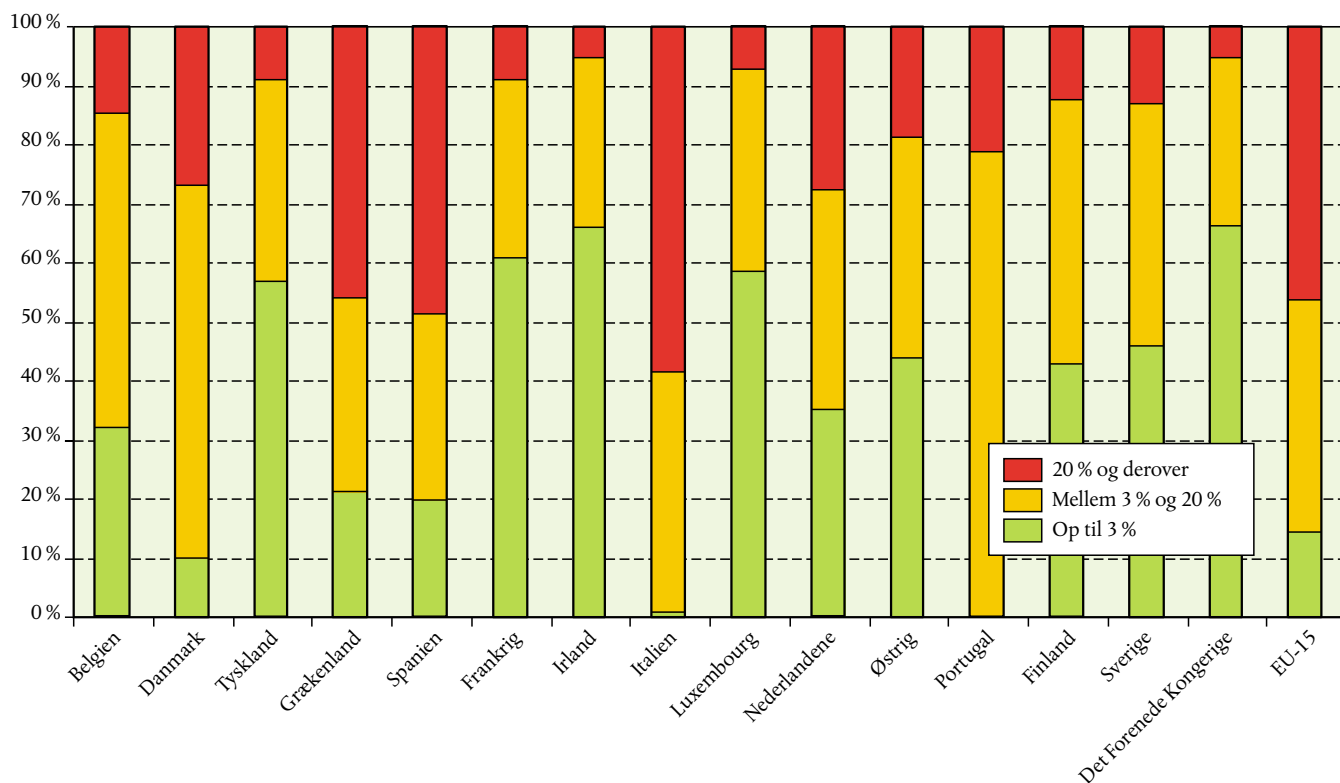


NB: Østrig og Sverige har ikke indsendt alle oplysninger vedrørende henholdsvis arealstøtte- og ammekopræmieansøgninger.

Kilde: Basisdata fra Kommissionen — Generaldirektoratet for Landbrug (IFKS-statistikker for 1998).

Figur 9

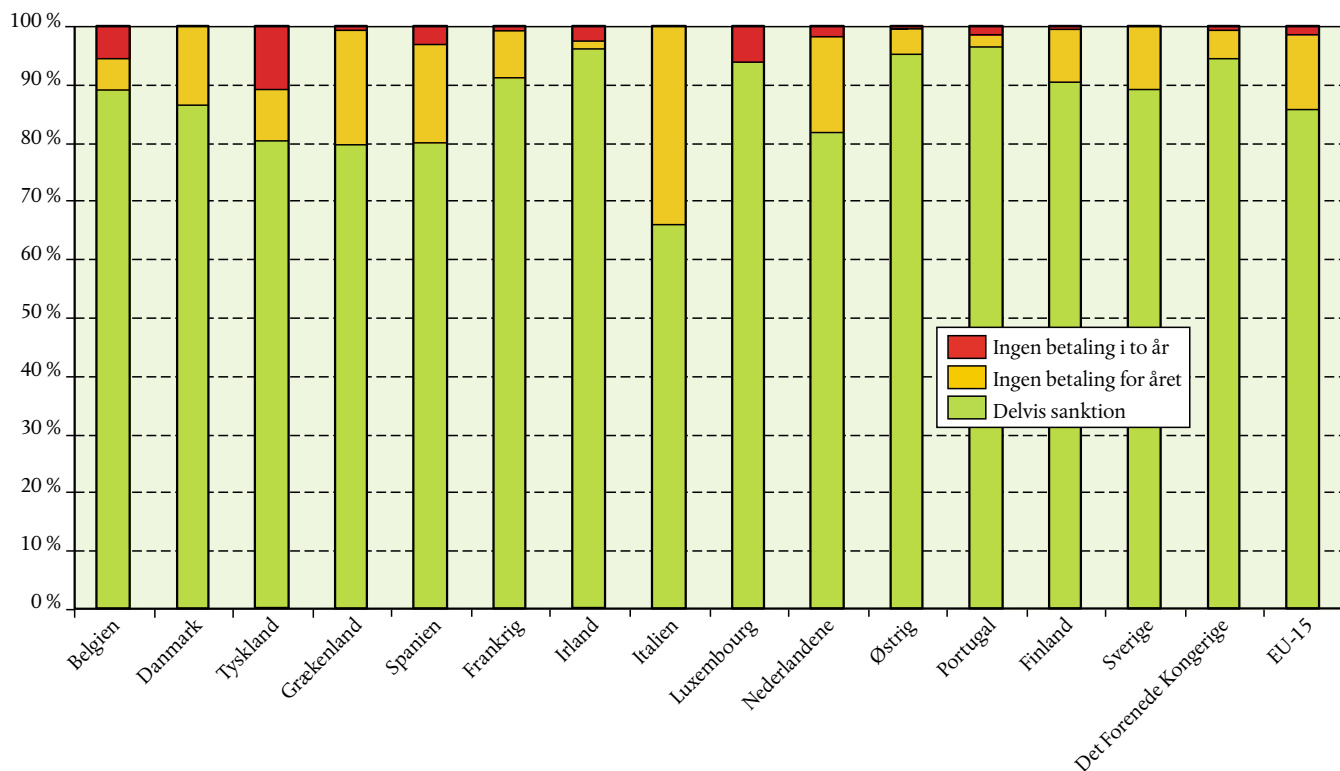
Fejltyper konstateret under kontrolbesøg vedrørende arealstøtte i 1998



Kilde: Basisdata fra Kommissionen — Generaldirektoratet for Landbrug (IFKS-statistikker for 1998).

Figur 10

Fejltyper konstateret under kontrolbesøg vedrørende oksekødspræmier i 1998



NB: Italien har ikke indsendt oplysninger om udelukkede ansøgnings.

Kilde: Basisdata fra Kommissionen — Generaldirektoratet for Landbrug (IFKS-statistikker for 1998).

57. Følgende er de væsentligste resultater af Rettens analyse af udviklingen i statistikkerne over kontrol på stedet fra 1997 til 1999:

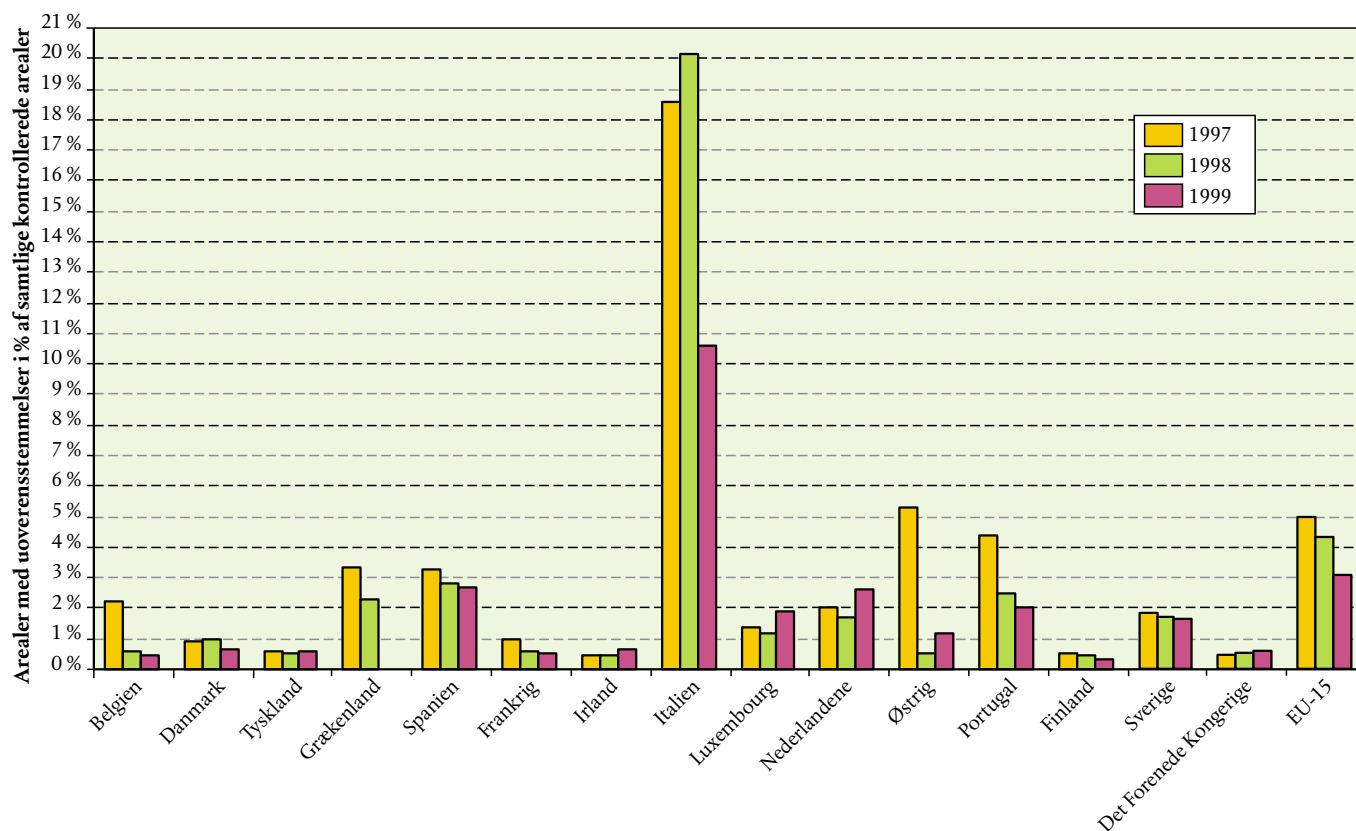
a) I forbindelse med kontrolbesøg vedrørende arealstøtte er den konstaterede forekomst af uoverensstemmelser lav (undtagen i Italien) og lader til at være faldende. I 1999 blev der i syv medlemsstater konstateret uoverensstemmelser i under 1 % af de kontrollerede arealer (jf. figur 11). Den gennemsnitlige fore-

komst af uoverensstemmelser konstateret under kontrolbesøg var, når bortses fra Italien, 1,3 % i 1998 og 1999.

b) Med hensyn til kontrol af kvæg er statistikkerne ufuldstændige og for nogle medlemsstater vedkommende usammenhængede. I de fleste af de medlemsstater, som har indsendt data, blev der konstateret en forekomst af uoverensstemmelser på over 5 %. Nogle medlemsstater har rapporteret om forekomster på over 100 %, hvilket illustrerer, at dataene ikke er pålidelige (jf. figur 12 og 13).

Figur 11

Udviklingen i uoverensstemmelser konstateret under kontrolbesøg vedrørende arealstøtte (%)

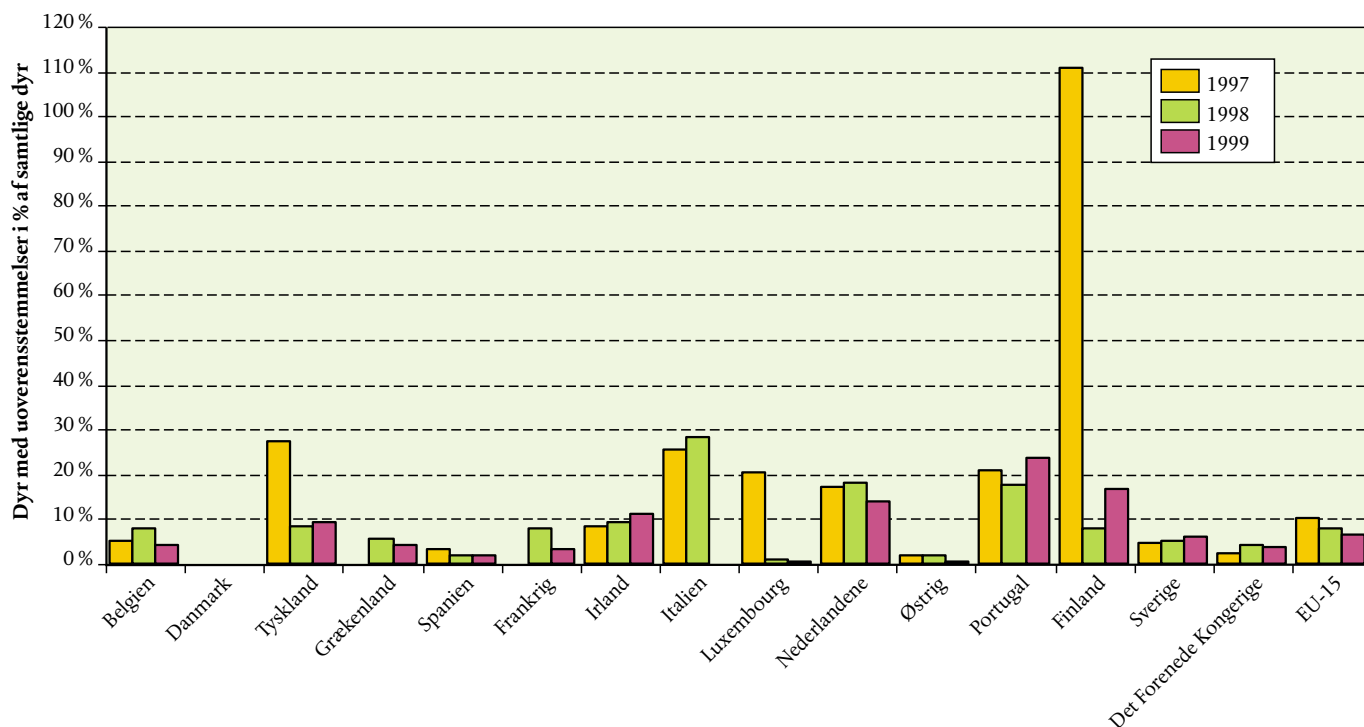


NB: Grækenland havde ikke indsendt statistikker for 1999 (pr. 1.2.2001).

Kilde: Revisionsretten — gennemgang af Kommissionens IFKS-statistikker.

Figur 12

Udviklingen i uoverensstemmelser konstateret under kontrolbesøg vedrørende den særlige oksekødspræmie (%)

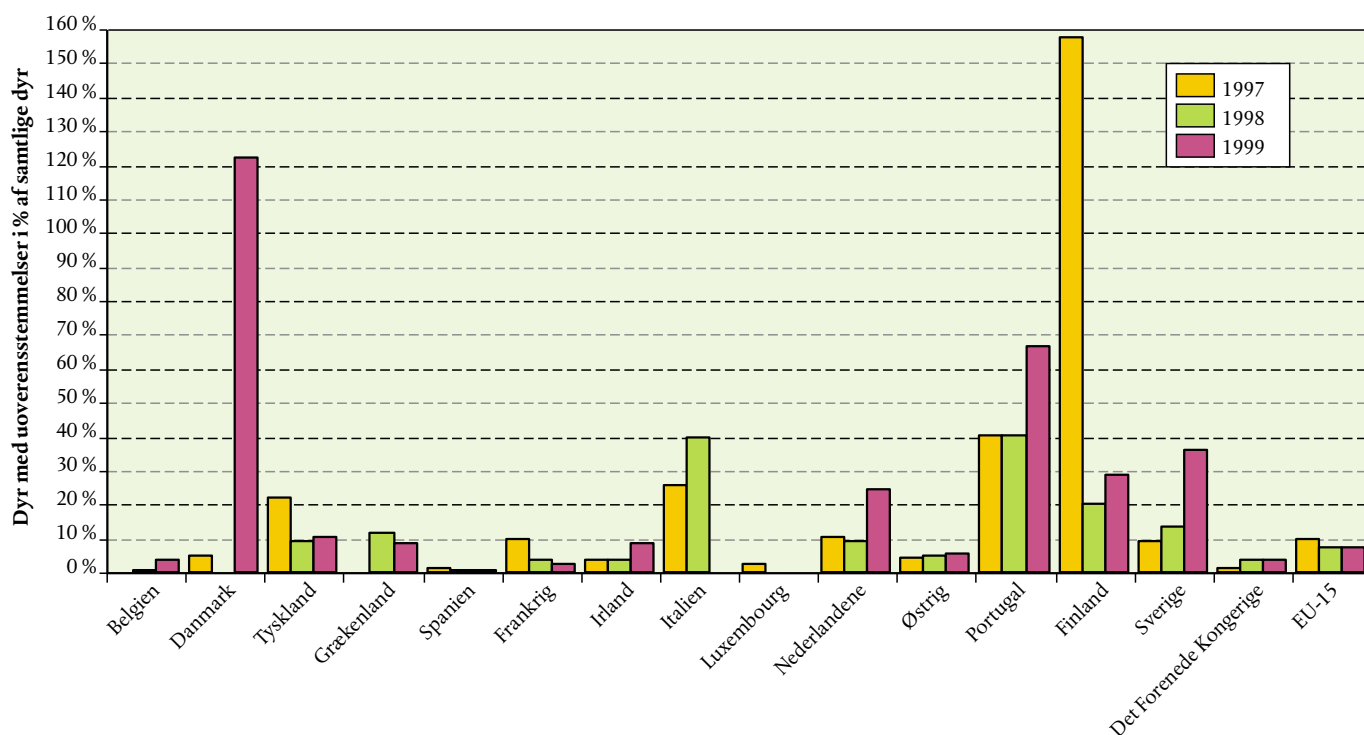


NB: Grækenland har ikke indsendt statistikker for 1997, og Italien ikke for 1999. Danmark har ikke indsendt fuldstændige statistikker for de tre år, og Frankrig ikke for 1997. Tallene for Finland for 1997 er ikke pålidelige, da de viser en forekomst af uoverensstemmelser på over 100 %.

Kilde: Revisionsretten — gennemgang af Kommissionens IFKS-statistikker.

Figur 13

Udviklingen i uoverensstemmelser konstateret under kontrolbesøg vedrørende ammekopræmien (%)



NB: Grækenland har ikke indsendt statistikker for 1997, og Italien ikke for 1999. Danmark har ikke indsendt fuldstændige statistikker for 1998. Tallene for Danmark for 1999 og Finland for 1997 er ikke pålidelige, da de viser forekomster af uoverensstemmelser på over 100 %.

Kilde: Revisionsretten — gennemgang af Kommissionens IFKS-statistikker.

58. Materialet tyder altså på, at administrativ kontrol og kontrol på stedet udføres forskelligt i de enkelte medlemsstater, og at resultaterne rapporteres forskelligt.

59. Hertil kommer, at nogle af de oplysninger, Kommissionen anmoder medlemsstaterne om, ikke er tilpasset ordningernes specifikke krav. For eksempel omfatter IFKS-statistikkerne ikke muligheden for udbetaling af den særlige oksekødspræmie for handyr mod fremlæggelse af slagteattester. Indføres sådanne oplysninger i de konsoliderede statistikker, vil analysen give et forkert resultat.

60. Velfungerende systemer til identifikation og registrering af kvæg er en forudsætning for, at oksekødspræmier kan kontrolleres, og for at dyr og oksekød kan spores. I juni 2000 havde Kommissionen imidlertid endnu ikke modtaget rapporter fra Tyskland, Grækenland, Irland, Luxembourg, Østrig og Sverige om kontrolbesøg vedrørende identifikation og registrering af kvæg i 1998, der var det første år, hvor systemet skulle være operationelt. Belgien havde kun indsendt en foreløbig skitse til en rapport. Indholdet af de modtagne rapporter varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat, hvilket gør det svært at analysere, hvor langt man er kommet med gennemførelsen ⁽¹⁾ (jf. også punkt 42 om svagheder i forbindelse med identifikation og registrering af kvæg).

Evaluerings af IFKS og tilsynet med gennemførelsen

61. IFKS er det vigtigste redskab til kontrol af hovedparten af udgifterne i forbindelse med den fælles landbrugspolitik. Derfor er det særlig væsentligt, at systemets produktivitet og effektivitet evalueres. De indhentede oplysninger er ofte enten ukorrekte, indsendt for sent eller usammenlignelige, hvilket gør det vanskeligt at foretage evalueringer (jf. punkt 54-59).

62. Nogle oplysninger, som ville være relevante i forbindelse med en sådan evaluering, har Kommissionen ikke anmodet om. Det gælder for eksempel oplysninger om omkostningerne ved at forvalte IFKS og om besparelser, som er opnået takket være IFKS, fordi forkerte oplysninger i støtteansøgninger er blevet opdaget og korrigeret. I særberetning nr. 22/2000 ⁽²⁾ påpeger Retten, at Kommissionen ikke forlanger, at betalingsorganerne skal kvantificere de pålagte sanktioner, hvilket betyder, at den faktiske værdi af de fejl, der konstateres ved hjælp af IFKS, ikke bliver beregnet.

⁽¹⁾ Kommissionens Generaldirektorat for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse var i juli 2000 ved at forberede en forordning, som skal indeholde detaljeret vejledning til medlemsstaterne om, hvordan denne årlige rapport skal struktureres.

⁽²⁾ Særberetning nr. 22/2000 om evaluering af den reviderede procedure for regnskabsafslutning (EFT C 69 af 2.3.2001).

63. De oplysninger, som er tilgængelige, bliver ikke systematisk anvendt til en sådan evaluering. Desuden rapporterer Kommissionen ikke rutinemæssigt om selve gennemførelsen af IFKS. Sidste gang, Kommissionen udarbejdede en generel evaluering af gennemførelsen af IFKS, var i juli 1998, da den rapporterede til Parlamentet i forbindelse med dechargeproceduren for regnskabsåret 1996 ⁽³⁾.

64. I de rapporter, Kommissionen udarbejder efter den kontrol, den foretager i medlemsstaterne af ordningerne for arealstøtte og husdyrpræmier som et led i proceduren for regnskabsafslutning, rapporteres der ikke systematisk om gennemførelsen af alle dele af IFKS, selvom der påpeges en række væsentlige svagheder og øvrige svagheder i kontrollen. *Tabel 4* er en oversigt over de svagheder, som Kommissionen har konstateret i medlemsstaterne. Nogle af rapporterne omfatter dog en generel vurdering af gennemførelsen af IFKS, og i den sammenhæng konkluderer Kommissionens tjenester, at IFKS ikke er blevet gennemført i Grækenland, mens det er blevet gennemført i Østrig, Frankrig, Tyskland, Irland, Italien, Spanien og Det Forenede Kongerige. Ikke desto mindre er der stadig svagheder i alle medlemsstater, jf. *tabel 4*.

65. Rettens revisionsresultater bekræfter delvis resultaterne af Kommissionens kontrolbesøg i medlemsstaterne (jf. *tabel 5* og punkt 69-70). Det gælder dog ikke på alle punkter, og de væsentligste årsager hertil er følgende:

- a) Rettens mål for kontrollen i de besøgte medlemsstater og regioner var ikke de samme som Kommissionens. Kommissionen lagde i 1998 hovedvægten på kontrollen på stedet og sanktionerne, mens Retten analyserede systemet i dets helhed.
- b) I medlemsstater med decentrale databaser (især Tyskland, Spanien og Det Forenede Kongerige) bliver nogle regioner kun besøgt hvert tredje eller fjerde år.

66. I forbindelse med sidstnævnte betragtning skal det bemærkes, at Kommissionen besluttede ikke at foretage en detaljeret undersøgelse af arealstøtte i den selvstyrende region Catalonien i 1998 og 1999. Retten konstaterede under sin revision i oktober 1999 blandt andet, at den selvstyrende region Catalonien indtil 1999 ikke udførte automatiseret administrativ kontrol af arealerne, hvilket er en væsentlig svagheit i kontrollen (jf. punkt 70.b)). Kommissionen har omgående taget forholdsregler med henblik på at forhindre, at EUGFL lider tab, da Kommissionens frist for at foreslå korrektioner under den reviderede procedure for regnskabsafslutning kun er 24 måneder. Det skønnes, at mindst 1 million euro kan tilbagesøges for 1997.

⁽³⁾ »Report on the status of implementation of the Integrated Administration and Control System in the Member States« (DOC VI/6467/98 af 6. juli 1998).

Tabel 4

Oversigt over svagheder konstateret af Kommissionen i medlemsstaterne vedrørende året 1998 (kontrolrapporter fra 1998 til juni 2000)

	Arealstøtte							Dyrepræmier							Andet
	Overholdelse af frister	Elektroniske databaser	System til identifikation af marker	Støtteansøgninger	Administrativ kontrol	Kontrol på stedet	Sanktioner	Overholdelse af frister	Elektroniske databaser	System til identifikation og registrering af dyr	Støtteansøgninger	Administrativ kontrol	Kontrol på stedet	Sanktioner	
Belgien	Red	Green	Green	Green	Green	Yellow	Green	Green	Red	Red	Green	Green	Red	Red	Green
Danmark	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Green	Green
Tyskland: På landsplan	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Green	Green	Yellow	Yellow	Green
Bayern	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Green	Green	Yellow	Yellow	Green
Nordrhein-Westfalen	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Green	Green	Yellow	Yellow	Green	Green	Yellow	Yellow	Green
Schleswig-Holstein	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Green	Green	Yellow	Yellow	Green
Mecklenburg-Vorpommern	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Green
Grækenland	Red	Red	Red	Green	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Green	Red
Spanien: På landsplan	Green	Green	Yellow	Green	Red	Yellow	Red	Green	Yellow	Red	Green	Green	Red	Red	Red
Andalusien	Green	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Green	Yellow	Red	Yellow	Red	Red	Green
Aragonien	Green	Green	Green	Green	Red	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Cantabrien	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Red
Castilien-Leon	Green	Green	Red	Green	Green	Yellow	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Castilien-La Mancha	Green	Green	Green	Green	Red	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Catalonien	Green	Green	Yellow	Green	Red	Red	Red	Green	Yellow	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Galicien	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Rioja	Green	Green	Yellow	Green	Green	Red	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Frankrig	Green	Green	Green	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Red	Red
Irland	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Red
Italien	Red	Green	Red	Green	Green	Red	Red	Green	Yellow	Red	Green	Yellow	Red	Red	Red
Luxembourg	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Green
Nederlandene	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Red	Yellow	Green	Red	Yellow	Red
Østrig	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Green
Portugal	Red	Red	Red	Red	Green	Red	Red	Green	Red	Red	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Red
Finland	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow
Sverige	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow
Det Forenede Kongerige: England og Nordirland	Green	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Red
Skotland	Red	Green	Red	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Red

NB: »Væsentlige« og »Øvrige« svagheder i kontrollen er defineret i henhold til Kommissionens retningslinjer for pålæggelse af sanktioner i forbindelse med proceduren for regnskabsafslutning, dog behandles i denne tabel kontrol med dobbeltbetalinger og den korrekte anvendelse af sanktioner som »væsentlig kontrol«.

Red	Væsentlige svagheder i kontrollen
Yellow	Øvrige svagheder i kontrollen
Green	Ingen svagheder konstateret
White	Området ikke undersøgt

Kilde: Revisionsrettens gennemgang af Kommissionens kontrolrapporter til medlemsstaterne.

Tabel 5

Oversigt over svagheder konstateret af Retten i de besøgte medlemsstater (støtteansøgninger i 1998 — hovedsagelig 1999-budgettet)

Medlemsstater og regioner	Arealstøtte						Dyrepræmier						Andet
	Elektroniske databaser og integrerede kontrolsystemer	System til identifikation af marker	Støtteansøgninger	Administrativ kontrol	Kontrol på stedet	Sanktioner	Elektroniske databaser og integrerede kontrolsystemer	System til identifikation og registrering af dyr	Støtteansøgninger	Administrativ kontrol	Kontrol på stedet	Sanktioner	
Tyskland: Centralt niveau													
Bayern													
Niedersachsen													
Spanien: Centralt niveau													
Catalonien													
Navarra													
Frankrig													
Irland													
Portugal													
Det Forenede Kongerige: Centralt niveau													
Skotland													
Wales													

	Ikke relevant på dette niveau
	Godt — fungerer uden problemer
	Tilfredsstillende — fungerer med nogle problemer
	Dårligt — fungerer ikke acceptabelt

Kilde: Revisionsretten.

Andre resultater

67. Med hensyn til arealstøtten kontrolleres medlemsstaternes beregninger af overskridelserne af basisarealerne på kommissionsniveau af markedsenheden og direktoratet for regnskabsafslutning. Retten kritiserede denne kontrol i sin årsberetning for 1996 ⁽¹⁾, og Kommissionen sørgede for, at medlemsstaterne indsendte bedre dokumentation, hvilket gav bedre kontrol. Med virkning fra 2000 ⁽²⁾ har Kommissionen igen forbedret procedurerne for medlemsstaternes beregning af overskridelserne. Disse procedurer sikrer endnu ikke 100 % nøjagtighed, men de kan sammenholdes med forholdene omkring lofterne for den særlige oksekødspræmie, hvor der ikke findes et lignende system til indberetning og kontrol af overskridelserne (jf. punkt 54.b)). Der er derfor risiko for, at en medlemsstats ukorrekte beregning af en overskridelse ikke vil blive opdaget af Kommissionen, og der vil blive betalt for meget i støtte. Retten har konstateret risiko for sådanne fejl i Spanien, Frankrig og Portugal.

MEDLEMSSTATERNES ROLLE

68. Medlemsstaterne skal oprette IFKS ⁽³⁾. Al behandling af støtteansøgninger — herunder anvendelse af computersystemer og databaser — finder sted på medlemsstatsniveau. I overgangsperioden kunne Kommissionen anmode medlemsstaterne om at foretage ændringer i gennemførelsesforanstaltningerne ⁽⁴⁾. Siden 1997 har Kommissionen grebet ind i mere begrænset omfang (jf. punkt 34).

De væsentligste revisionsresultater på medlemsstatsniveau

69. Under revisionen i de seks medlemsstater af støtteansøgningerne for 1998 konstaterede Retten, at ikke alle elementer af systemet var fuldt gennemført i alle medlemsstater to år efter fristen for indførelsen af IFKS. Der blev konstateret mange svagheder, og der havde været betydelige forsinkelser. *Tabel 5* er en oversigt over situationen samt en evaluering af, om gennemførelsen i de forskellige regioner kunne betegnes som god, tilfredsstillende eller dårlig.

⁽¹⁾ Punkt 3.73 i årsberetningen for 1996 (EFT C 348 af 18.11.1997).

⁽²⁾ Kommissionens forordning (EF) nr. 2316/1999 (EFT L 280 af 30.10.1999, s. 43).

⁽³⁾ Rådets forordning (EØF) nr. 3508/92, artikel 1.

⁽⁴⁾ Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92, artikel 17, sidste afsnit.

70. Som det fremgår af tabellen, konstaterede Retten følgende:

- a) Kun i Tyskland og Irland var gennemførelsen af IFKS i 1998 ikke behæftet med alvorlige svagheder.
- b) I Spanien var der stor forskel på, hvor langt man var kommet med gennemførelsen. I den selvstyrende region Navarra blev der ikke fundet alvorlige svagheder, men i den selvstyrende region Catalonien foretog man for eksempel ikke krydskontrol af marker. Desuden var de nationale instrukser i nogle tilfælde ikke i overensstemmelse med fællesskabsforordningen. Der blev således ikke pålagt sanktioner vedrørende forkerte oplysninger, som blev konstateret i forbindelse med administrativ kontrol af oksekødspræmier. Endvidere var den nationale krydskontrol af kvæg meget ufuldstændig.
- c) I Frankrig var der svagheder ved kontrollen på stedet af ansøgninger om arealstøtte, hovedsagelig fordi kontrollen i vidt omfang blev udført af midlertidigt ansatte, som arbejdede alene og modtog et fast beløb for hver ansøgning, de kontrollerede. Desuden blev der ikke pålagt sanktioner med tilbagevirkende kraft i de tilfælde, hvor der i forbindelse med administrativ kontrol på stedet var konstateret forkerte oplysninger i ansøgningerne for tidligere år.
- d) I Portugal var krydskontrollen af dyr langt fra fuldstændig (en række kriterier for støtteberettigelse blev ikke kontrolleret, f.eks. om dyrene var øremærket korrekt, og betalingsdossieret for handyr blev ikke krydskontrolleret med betalingsdossieret for ammekøer ⁽⁵⁾), og der var ikke konsekvens i den måde, hvorpå der var pålagt sanktioner.
- e) I Det Forenede Kongerige (Skotland og Wales) var krydskontrollen af dyr ufuldstændig, især med hensyn til ammekøer — der blev ikke foretaget landsdækkende krydskontrol af ammekøer.

71. Retten konstaterede desuden følgende i forbindelse med revisionen:

- a) Når der foreligger mistanke om svig, kan der efter pålæggelse af sanktioner i henhold til IFKS-forordningerne anlægges sag ved de nationale domstole. Praksis for håndtering af sådanne sager varierer meget fra land til land og også inden for medlemsstaterne. Der var anlagt mange sager i Tyskland (Bayern og Niedersachsen), mens de øvrige medlemsstater, som Retten besøgte, i mange sager havde undladt at udelukke modtageren fra støtte det følgende år, og de havde anlagt meget få sager ved domstolene. Det betyder, at landbrugerne ikke behandles på samme måde i hele EU. Muligheden for anlæggelse af retssager er et vigtigt afskrækkelsesmiddel, som ikke udnyttes, når der kun anlægges få sager.

⁽⁵⁾ Krydskontrolleres præmiebetalingerne for handyr ikke med præmiebetalingerne for ammekøer, er der en risiko for, at der betales støtte for det samme dyr to gange, uanset at præmierne betales for dyr af forskelligt køn. Sådanne dobbeltbetalinger forekom i Portugal.

- b) I 1998 blev der handlet levende kvæg mellem medlemsstaterne svarende til 1,6 millioner ton (ca. 20 % af EU-produktionen ⁽¹⁾). Selv om det er fastsat i forordningerne, at medlemsstaterne skal samarbejde om at gennemføre IFKS ⁽²⁾, var der i mange tilfælde ikke etableret noget samarbejde om udveksling af oplysninger om flytning af kvæg mellem medlemsstaterne. Resultatet var, at dyrenes identitet og støtteberettigelse i det importerende land ikke var kontrolleret godt nok.
- c) Der er ligheder mellem IFKS og den veterinære lovgivning, som skyldes, at de ansvarlige tjenester samarbejdede, da reglerne blev udformet. Med hensyn til den kontrol, der er fastlagt i den nye forordning om identifikation og registrering af kvæg (jf. punkt 18), var den veterinære kontrol (dvs. identifikation og registrering af kvæg) og IFKS-kontrollen ikke koordineret. Det indebærer en risiko for unødvendigt dobbeltarbejde. Kontrolprocenten er den samme i begge forordninger (10 % af bedrifterne ved veterinær kontrol og 10 % af støtansøgningerne ved IFKS-kontrol), men det er muligt at udføre disse kontroller på grundlag af de samme stikprøver, da kriterierne for risikoanalyse er meget ens. Og når kontrollerne ikke koordineres, er der desuden risiko for, at fejl, der konstateres i forbindelse med den ene kontrol, ikke automatisk meddeles den myndighed, der er ansvarlig for den anden (jf. punkt 42.a)).

KONKLUSION OG ANBEFALINGER

Konklusion

72. I 1999 blev 63,6 % af EUGFL, Garantisektionens udgifter bearbejdet enten direkte eller indirekte i IFKS. I 2004 vil der være tale om over 80 % (jf. punkt 6). Det er derfor vigtigt, at systemet er hensigtsmæssigt udformet og stort set fungerer effektivt, så der kan føres kontrol med EU's landbrugsudgifter, og uberettigede betalinger kan undgås.

73. De hovedprincipper, Kommissionen har fastlagt for IFKS, er tilfredsstillende. Systemet hviler på to søjler, nemlig identifikation af marker og identifikation af dyr. Begge søjler skal være solide (alle marker og alle dyr skal være korrekt identificeret), og alle elektroniske databaser og procedurer skal være udformet hensigtsmæssigt og være operationelle. IFKS udgør et godt grundlag for kontrollen af hovedparten af EUGFL, Garantisektionens udgifter.

⁽¹⁾ Kommissionens database Comext og Eurostat's månedlige statistikker vedrørende kød (11-2000).

⁽²⁾ Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92, artikel 15.

74. I 1998, det sjette år efter oprettelsen af IFKS og det andet år efter udløbet af overgangsperioden, blev der konstateret svagheder ved gennemførelsen af systemet i alle de besøgte medlemsstater. Svaghederne bestod i nogle tilfælde i, at dele af systemet ikke var gennemført i en sådan grad, at det var muligt at foretage effektiv kontrol, og i nogle tilfælde var dele af IFKS endog slet ikke iværksat (jf. punkt 69-70).

75. Der blev også konstateret mangel på koordinering mellem den veterinære kontrol og IFKS-kontrollen. Dette har ført til dobbeltkontrol af landbrugerne og øgede udgifter for medlemsstaterne. Det ville være en fordel af indføre integreret kontrol på dette område (jf. punkt 71).

76. Kommissionens direktorat for regnskabsafslutning kontrollerer og reviderer udgifterne og pålægger medlemsstaterne finansielle sanktioner i forbindelse med proceduren for regnskabsafslutning. Det forvalter og administrerer også IFKS, forbereder ændringer til forordningerne og udarbejder vejledninger til medlemsstaterne. I forbindelse med regnskabsafslutningsarbejdet har direktoratet koncentreret sig om at undersøge medlemsstaternes forvaltning, og arbejdet med at udarbejde retningslinjer for IFKS og vejlede medlemsstaterne om systemets gennemførelse bør prioriteres højere. Hertil kommer, at IFKS-forordningerne er komplicerede og ofte ændres. Selv om Kommissionen har udarbejdet fortolkninger af forordningerne, fortolkes de stadig forskelligt i medlemsstaterne eller i regionerne inden for den samme medlemsstat, hvilket fører til, at EU's landbrugere ikke behandles ens. Kommissionen må gøre mere for at vejlede medlemsstaterne, så man undgår misforståelser, og så det sikres, at forordningerne anvendes korrekt og konsekvent i hele EU (jf. punkt 43-45).

77. Med hensyn til den nye forordning om identifikation og registrering af kvæg, og især bestemmelserne om, at databaserne skal anerkendes som fuldt operationelle, var der i 1999 generelt ingen koordinering mellem Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse og Generaldirektoratet for Landbrug. Desuden var proceduren for anerkendelse af databaser ikke god nok, og der fandtes ikke noget program til kontrol af, om de anerkendte databaser stadig er fuldt operationelle og opfylder betingelserne for anerkendelse (jf. punkt 42).

78. Fællesskabsforordningerne har adskillige usædvanlige bestemmelser. Anvendelsen af jord pr. 31. december 1991 — et af de afgørende kriterier for berettigelse til arealstøtte — er meget omkostningskrævende at kontrollere (jf. punkt 48). Der er også konstateret uoverensstemmelser mellem de forskellige forordninger (jf. punkt 49-51).

79. Fællesskabsbestemmelserne om sanktioner var ikke tilstrækkelig præcise i 1998, især med hensyn til arealstøtte (jf. punkt 52) og med hensyn til konstatering og kontrol af tilfælde, hvor der forsætligt var indgivet urigtige anmeldelser (jf. punkt 53).

80. Medlemsstaterne indsender ikke tilstrækkeligt mange oplysninger, og kvaliteten af dem bør forbedres. Kommissionen bør fortsat gøre en indsats for at få forbedret og evalueret disse oplysninger, så den bedre kan føre tilsyn med medlemsstaternes gennemførelse af IFKS, især når det gælder husdyrstøtteordningerne. Medlemsstaterne er ofte længe om at indsende de nødvendige oplysninger til Kommissionen (jf. punkt 54-60). Kommissionen må definere, hvilke oplysninger den virkelig har brug for, og den må udarbejde klare retningslinjer til brug for medlemsstaterne på dette område og, om nødvendigt, nedfælde dem i en forordning. Især bør Kommissionen gøre en større indsats for at sikre sig, at medlemsstaternes oplysninger om resultaterne af administrativ kontrol og kontrol på stedet er sammenlignelige og fuldstændige. De nuværende begrænsninger forhindrer Kommissionen i at føre effektivt tilsyn med medlemsstaternes gennemførelse af IFKS.

Anbefalinger

81. Retten anbefaler:

- a) at reglerne for de forskellige IFKS-relaterede foranstaltninger forenkles, harmoniseres og formuleres mere præcist, og at indbyrdes uoverensstemmelser og modsigelser fjernes
- b) at der udarbejdes en håndbog med IFKS-fortolkninger og -procedurer, som regelmæssigt ajourføres og stilles til rådighed for medlemsstaterne. Denne håndbog bør indeholde

eksempler på støtteberegninger og forklare, hvordan kompliserede sager håndteres

- c) at alle marker tilhørende alle de landbrugere, som modtager støtte fra Fællesskabet, registreres i markdatabasen, så det bliver muligt at foretage effektiv kontrol og dermed sikre, at der ikke ydes støtte for den samme mark flere gange
- d) at alle dyr med et øremærkenummer, som ikke stemmer med de nye databaser, gives et nyt nummer. Dette er en direkte forudsætning for, at der kan foretages effektiv krydskontrol
- e) at Kommissionen bør prioritere systematisk evaluering af gennemførelsen af IFKS højere, især ved at sikre sig relevante og pålidelige oplysninger fra medlemsstaterne, ved at anvende disse oplysninger og ved at udarbejde periodiske situationsrapporter
- f) at Kommissionen overvejer at stille krav til medlemsstaterne om at indsende pålidelige finansielle data om pålagte sanktioner for på det grundlag at kunne udarbejde costbenefitanalyser af IFKS
- g) at Kommissionen klart definerer ansvarsområderne for alle de af dens tjenester, som er involverede i forvaltningen og administrationen af IFKS
- h) at Kommissionen vedtager procedurer og programmer for kontrol af, om anerkendte databaser stadig er fuldt operationelle og opfylder betingelserne for anerkendelse.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 6. og 7. juni 2001.

På Revisionsrettens vegne

Jan O. KARLSSON

Formand

BILAG

REGLER FOR PÅLÆGGELSE AF SANKTIONER I 1998

FOR SEN INDGIVELSE AF ANSØGNING (artikel 8)

Nedsættelse af støttebeløbet med 1 % pr. arbejdsdag (der ydes ingen støtte, hvis ansøgningen indgives mere end 25 dage for sent).

Pligten til at indgive ansøgning om arealstøtte gælder ikke for landbrugere, der kun ansøger om præmier for kvæg, hvis de pågældende landbrugere er fritaget for belægningskravet og ikke søger om ekstensiveringspræmier (mindre producenter), og pligten gælder heller ikke landbrugere, der kun ansøger om præmien for moderfår og geder eller sæsonpræmien.

AREALSTØTTE (artikel 9)

Konstateres det, at det areal, der faktisk fastslås, er større end det, der er angivet i ansøgningen om arealstøtte, tages det angivne areal i betragtning ved støtteberegningen.

Konstateres det, at det areal, som er angivet i ansøgningen om arealstøtte, er større end det fastslåede areal, beregnes støttebeløbet på grundlag af det areal, der er fastslået under kontrollen. Medmindre der foreligger force majeure, nedsættes det fastslåede areal dog med to gange det overskydende areal, hvis det overskydende areal udgør over 3 % eller 2 hektar men højst 20 % af det fastslåede areal.

Hvis det overskydende areal udgør over 20 % af det fastslåede areal, ydes der ingen arealstøtte.

Er der imidlertid tale om urigtige angivelser, som er forsætlige eller skyldes grov uagtsomhed:

- udelukkes landbrugeren fra støtteordningen i det kalenderår, der er tale om, og
- hvis der er tale om en forsætlig urigtig angivelse, udelukkes landbrugeren i det følgende kalenderår fra enhver støtte, der er direkte omfattet af IFKS, til et areal, der svarer til det, støtteansøgningen blev afvist for.

I denne artikel forstås ved »fastslået areal« det areal, for hvilket alle betingelser i bestemmelserne er opfyldt.

Der tages særskilt hensyn til foderarealer, til arealer i forbindelse med jordudtagningen og til arealer med de forskellige markafgrøder, for hvilke der anvendes en anden støttesats.

Bemærk: Det er ikke defineret i forordningen, hvad der skal betragtes som grov uagtsomhed og urigtige angivelser. Sådanne afgørelser afhænger derfor af de involverede myndigheders skøn og de gældende nationale regler.

DYR (artikel 10)

Gælder der et individuelt loft, reduceres det antal dyr, der er anført i støtteansøgningen, til det antal, der er fastsat som loft for den pågældende bedrift.

Hvis det antal dyr, der er angivet i en støtteansøgning, overstiger det antal, der fastslås under kontrollen, beregnes støttebeløbet på grundlag af det fastslåede antal dyr. Medmindre der foreligger force majeure, og efter fradrag af de dyr, som er døde af naturlige årsager, nedsættes enhedsbeløbet for støtten:

- a) Hvis ansøgningen omfatter højst 20 dyr, sker nedsættelsen således:
- hvis overskridelsen er på to dyr eller derunder, er nedsættelsen lig med den procent, der svarer til overskridelsen
 - hvis overskridelsen er på over to, men højst på fire dyr, er nedsættelsen lig med to gange den procent, der svarer til overskridelsen.
- Er overskridelsen på over fire dyr, ydes der ingen støtte.
- b) I andre tilfælde sker nedsættelsen således:
- hvis overskridelsen er på højst 5 %, er nedsættelsen lig med den procent, der svarer til overskridelsen
 - hvis overskridelsen er på over 5 %, men på højst 20 %, er nedsættelsen lig med to gange den procent, der svarer til overskridelsen.
- Er overskridelsen på over 20 %, ydes der ingen støtte.

Procenterne i litra a) beregnes på grundlag af det antal, der ansøges om støtte for, og procenterne i litra b) på grundlag af det fastslåede antal.

Hvis der imidlertid er tale om urigtige angivelser, som er forsætlige eller skyldes grov uagtsomhed:

- udelukkes landbrugeren fra den støtteordning, der er tale om, i det pågældende kalenderår, og
- hvis der er tale om en forsætlig urigtig angivelse, fra samme støtteordning det følgende kalenderår.

Bemærk: Det er ikke defineret i forordningen, hvad der skal betragtes som grov uagtsomhed og urigtige angivelser. Sådanne afgørelser afhænger derfor af de involverede myndigheders skøn og de gældende nationale regler.

Kilde: Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92, som ændret.

KOMMISSIONENS SVAR

RESUMÉ

I. Reformen i 1992 af den fælles landbrugspolitik dannede en skillelinje i den måde, som EF's landbrugsstøtte blev forvaltet på, med et skifte fra prisstøtte til direkte betalinger til landmændene. Dette forøgede antallet af støttemodtagere, men også risikoen for uregelmæssigheder og svig, og derfor omfattede reformpakken også bestemmelser om, at hver medlemsstat skulle opbygge et integreret forvaltnings- og kontrolsystem (IFKS) for direkte betalinger. IFKS tager sigte på at kontrollere alle støtteansøgninger fra individuelle producenter. Dette forbedrer effektiviteten af behandlingen af støtteansøgningerne og kontrollen af udbetalingerne.

Under IFKS er medlemsstaterne forpligtet til at oprette edb-databaser for at muliggøre edb-krydskontrol og kontrol på stedet. For at denne type kontrol kan virke efter hensigten har det også været nødvendigt at indføre et nyt system for at identificere arealer og identificere og registrere dyr så vel som at indlæse oplysninger om hver støttemodtagers støtteansøgning. Luftfotografier og satellitter anvendes til at kortlægge arealer og kontrollere anvendelsen af arealerne.

Observationer under kontrolbesøg og på ekspertmøder har vist, at IFKS er et udmærket instrument til at indsamle pålidelige data om situationen på stedet og kontrollere støtteansøgningerne

IV. Efter at Kommissionen havde vedtaget lovrammen for afholdelse af udgifter til IFKS og udstukket retningslinjer for medlemsstaterne om deres IFKS, overvågede den på nært hold arbejdet med at opbygge systemet for at afsløre eventuelle mangler i systemet, så medlemsstaterne kunne tage skridt til at løse de konstaterede problemer. Hvis en medlemsstat IFKS viser sig at være utilfredsstillende, afviser Kommissionen under regnskabsafslutningen at finansiere alle de pågældende udgifter eller en del af dem.

Kompetencen for IFKS sorterer under GD AGRI's direktorat for regnskabsafslutning, der arbejder tæt sammen med GD AGRI's juridiske tjeneste og tjenester for markedsordninger, så vel som under GD SANCO.

V. De mangfoldige markedsordninger viser IFKS' betydning for en harmonisering af kontrollen. Når det erkendes, at ikke alle

implementeringer er helt tilfredsstillende, skal mangfoldigheden af medlemsstaternes vaner, traditioner samt forvaltnings- og retssystemer tages i betragtning. Det er også vigtigt at påpege, at medlemsstaterne kan beslutte at gå videre end de lovhjemlede minimumskrav. Derfor vil der helt naturligt opstå visse forskelle i praksis medlemsstaterne imellem.

Mange af de ændringer, som Revisionsretten henviste til, var af mindre omfang, og størstedelen vedrørte ændringer på grund af markedsforvaltningen.

VI. Kommissionen er enig i, at nogle medlemsstater undlod at fremlægge nogle oplysninger korrekt og rettidigt.

I forbindelse med markafgrøder og dyrepræmier har Kommissionen allerede identificeret, hvilke oplysninger den behøver, og udstukket retningslinjer til medlemsstaterne i så henseende. Der blev allerede i midten af 2000 taget store skridt til at forbedre fremlæggelsen af oplysninger om dyrepræmier. Nødvendigheden af, at medlemsstaterne fremlægger statistiske oplysninger rettidigt, blev også fastsat i en retsakt fra 2000.

VII. Revisionsretten beskriver i generelle vendinger de mangler i hovedkontrollen, der blev afsløret i nogle medlemsstater. Kommissionen er enig i, at selv i de medlemsstater, hvor IFKS er indført, består der stadig svagheder, og disse svagheder udløser korrektioner ved regnskabsafslutningen.

VIII. Revisionsrettens anbefalinger om forvaltning og forenkling af reglerne mærkes, men det skal nævnes, at der i de fleste tilfælde allerede er truffet passende foranstaltninger. Af særlig betydning i denne forbindelse er den igangværende revision af den bestående IFKS-lovgivning i lyset af den erfaring, der er indhøstet siden indledningen af reformen af den fælles landbrugspolitik i 2000.

DET INTEGREREDE SYSTEMS STRUKTUR

Systemet til identifikation af marker

15. Revisionsretten beskriver de forskellige systemer i de forskellige medlemsstater.

Medlemsstaterne har forskellige vaner, traditioner og forvaltnings- og retssystemer, der naturligvis fører til forskellig praksis som skitseret af Revisionsretten. Når det indrømmes, at ikke alle implementeringer er helt tilfredsstillende, må mangfoldigheden af medlemsstaternes systemer også erkendes og tages i betragtning, når de vurderes under regnskabsafslutningen. Det ville desuden uden en sådan holdning have været umuligt at indføre et effektivt kontrolinstrument så hurtigt

Medlemsstaterne kan beslutte at gå videre end de lovhjemlede minimumskrav. Derfor vil der helt naturligt opstå visse forskelle i praksis medlemsstaterne imellem.

Det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem

Sanktioner

32. Reglerne for sanktioner i forbindelse med oksekødspræmierne blev ændret betydeligt og præciseret ved ændring af forordning (EF) nr. 1678/98 med virkning fra den 1. januar 1999 især for at tage hensyn til de ændringer i identifikation og registrering af kvæg, der blev indført ved Rådets forordning (EF) nr. 820/97.

KOMMISSIONENS ROLLE

Kommissionens vejledninger og forordningsspørgsmål

38. Selv om det samlede antal forordninger om ændring af forordning (EØF) nr. 3508/92 og (EØF) nr. 3887/92 om det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem synes stort, skal det bemærkes, at mange ændringer især for forordning (EØF) nr. 3508/92 var meget små. Da markedsreglerne løbende er blevet ændret på linje med politikken på området, blev ændringerne af kontrolreglerne uundgåeligt udløst af udviklingen i markedsordningerne.

Ledelsesinformation

39. Medlemsstaterne giver ikke altid oplysningerne i fuldt omfang eller rettidigt, hvilket forhindrer planlægning af kontrolbesøg. Ved risikoanalysen i forbindelse med regnskabsafslutningen og årsplanen for de forskellige år bliver der dog taget hensyn til de modtagne oplysninger.

- a) Det er også nødvendigt at nævne de ofte meget fuldstændige oplysninger, som medlemsstaterne sender Kommissionen om deres gennemførelse af markedsordningerne, dvs. retningslinjer for inspektører og producenter, standarddokumentation osv. Disse oplysninger gennemgås systematisk.

Evaluerings af IFKS og tilsynet med gennemførelsen

40. Det er indres også om, at Revisionsretten i sin omtalte særberetning nr. 22/2000 var rosende i sin omtale af IFKS.

De væsentligste revisionsresultater på kommissionsniveau

Generelle organisatoriske rammer

Generaldirektoratet for Landbrug (GD AGRI)

41. Ansvar for IFKS sorteres under GD AGRI's direktorat for regnskabsafslutning, der arbejder tæt sammen med GD AGRI's juridiske tjeneste og tjenester for markedsordninger, så vel som under GD SANCO.

Generaldirektoratet for Sundhed og Forbrugerbeskyttelse (GD SANCO)

42.

- a) Obligatorisk udveksling af oplysninger om forhold, der afsløres under kontrolbesøg, mellem de nationale veterinærmyndigheder og IFKS-tjenesterne er fastsat i lovgivningen (jf. forordning (EF) nr. 1678/98, der trådte i kraft i 1999). Effektiviteten af dette samarbejde overvåges af GD AGRI.
- b) Revisionsretten påtaler de forskellige grader af fremskridt, som medlemsstaterne har gjort for at oprette databaser til identifikation og registrering af kvæg.

Fremskridtene med hensyn til oprettelse af databaser i alle medlemsstater blev fulgt og kontrolleret af GD AGRI og GD SANCO i 1999 og 2000. Afslørede svagheder eller forsinkelser blev bestemt til opfølgning.

Europa-Parlamentets og Rådets vedtagelse af den nye forordning (EF) nr. 1760 af 17. juli 2000 ændrede ikke situationen i grundtrækkene, men fristen den 1. januar 2000 for Kommissionens anerkendelse af den nationale database for kvæg som helt operationel blev slettet.

- c) Indtil nu har systemet for anerkendelse af de nationale databaser som helt operationelle virket således:

Efter en dybtgående gennemgang af medlemsstaternes oplysninger aflægger GD SANCO et besøg på stedet for at få en fuldstændig demonstration og en grundig drøftelse. GD SANCO undersøger for tiden, hvordan det bedst kan inddrage kontrol af, om databaserne er operationelle, i sine overordnede kontrol- og inspektionsfunktioner.

- d) Revisionsretten bemærker, at GD SANCO og GD AGRI accepterede forskellige minimumskontrolsatser. Med hensyn til kontrol efter reglerne om identifikation og registrering af kvæg kan medlemsstater, der råder over en fuldt operationel database med effektive faciliteter for krydskontrol, nøjes med en kontrolsats på 5 %. GD AGRI anvender i princippet det samme kriterium.

Kommissionens vejledninger og forordningspørgsmål

Kommissionens vejledninger

43. Revisionsretten antyder, at Kommissionen har afsat for få midler til den generelle forvaltning af IFKS. De betydelige ændringer i IFKS-lovgivningen i form af forordning (EF) nr. 1678/98 og (EF) nr. 2801/1999 efter indførelsen af henholdsvis identifikation af kvæg og Agenda 2000 viser klart, at afdelingen for regnskabsafslutning bidrager til både at udstikke en politik og udstede vejledninger, da dens aktiviteter direkte beror på et detaljeret og ajourført kendskab til den nationale gennemførelse af IFKS.

Ovennævnte betydelige ændringer i IFKS-lovgivningen krævede desuden en hel række fortolkninger og vejledninger, som Kommissionen tilsendte medlemsstaterne, og som Revisionsretten har fået forelagt.

Desuden blev der i brevene med revisionsbemærkninger fremsat omfattende henstillinger både om overholdelse af reglerne og praktisk kontrol.

44.

- a) Kommissionen anmodede alle medlemsstater om at fremlægge oplysninger om tolerancerne for hver af de metoder, der blev anvendt i 2000. Gennemgangen af disse oplysninger førte til den konklusion, at alle medlemsstater anvender de tekniske tolerancer for markerne, og at medlemsstaterne har tilpasset deres maksimumstolerancer til dem, som Kommissionen har anbefalet.

- b) Begrebet »indlysende fejl« er behandlet i et arbejdsdokument, der allerede er Revisionsretten i hænde. Der arbejdes hen imod en endnu mere homogen praksis, så der kan tages hensyn til fremskridtene i moderne teknologi

- c) Ifølge Kommissionens forordning (EØF) nr. 3887/92 så vel som Rådets forordning (EF) nr. 1258/1999 har medlemsstaterne en meget klar forpligtelse til at inddrive uretmæssige beløb, inklusive dem, der blev udbetalt for tidligere regnskabsår. Kommissionen vil yderligere søge at opnå en mere konsekvent og ensartet praksis i medlemsstaterne.

46. De svagheder, som Revisionsretten nævnte i litra a), b), og c), blev behandlet under regnskabsafslutningen og gav i nogle tilfælde anledning til finansielle korrektioner, mens andre tilfælde stadig er til behandling.

47. Det er meningen under revisionen af forordning (EØF) nr. 3887/92 at drøfte behovet for en mere specifik bestemmelse om gensidig bistand med medlemsstaterne.

Forordningspørgsmål

48. Det er muligt at efterprøve overholdelsen af denne betingelse ved kontrol af udvalgte satellitbilleder fra perioden 1986-1991, der fastslår markanvendelsen pr. 31. december 1991.

50. I forbindelse med prispakken 1998/99 havde Kommissionen lovet at ophæve kravet om, at udtagne jorder skal have været i bedriftens eje i to år, for at forenkle reglerne.

Kommissionen offentliggjorde bevidst den pågældende forordning efter afslutningen af perioden for jordudtagningen med henblik på dens anvendelse fra det følgende produktionsår for at undgå at favorisere producenter, der havde indgivet urigtige ansøgninger.

Forordning (EF) nr 2490/98 var, som det siges i dens begrundelse, kun en præcisering.

51. Hvis det er rigtigt, at uhensigtsmæssig krydskontrol forøger risikoen for uretmæssige udbetalinger, er det også klart, at der kan ansøges for en ko flere gange om året, så længe koen udskiftes med en anden. Under disse forhold er det udskiftningen, der skal kontrolleres, da en gentaget ansøgning ikke i sig selv er ulovlig. Kommissionen værdsætter dog Revisionsrettens bemærkning i så henseende og bekræfter, at den rent faktisk rettede opmærksomheden mod dette aspekt i medlemsstaterne, inklusive de nævnte medlemsstater.

52. Efter artikel 9, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 3887/92 gælder nedsættelserne kun på afgrødegruppeniveau. Kommissionen deler ikke Revisionsrettens mening om, at EF-bestemmelserne minimiserer afvigelser. I artikel 6 i forordning (EØF) nr. 3887/92 er det fastsat, at hvis der findes fejl i den kontrollerede stikprøve, skal stikprøven udvides. Medlemsstaterne blev i et arbejdsdokument opfordret til at opmåle alle marker inden for samme afgrødegruppe, så snart der afsløres afvigelser.

53. Kommissionen er klar over forsøget på at undgå de fulde sanktioner og undersøger, om den skal fastsætte bestemmelser, når den kodificerer IFKS-forordningen. Følgende skal tages i betragtning:

- Kommissionens vurdering af tilfælde, som medlemsstaterne klassificerer som forsætligt urigtige anmeldelser, viser, at de ofte vedrører ansøgere, der anmelder et areal, der slet ikke findes. Det næste års sanktion er derfor uden virkning, og at fastsætte en klausul om, at et areal lig med det, der blev afvist det første år, også vil blive afvist i det næste år, ville ganske enkelt ikke være muligt. En sådan bestemmelses tilstræbte afskrækkende virkning og dermed opnåede formindskelse af risikoen for EUGFL ville være meget begrænset.
- En »blokeringsklausul« kunne i mange tilfælde forårsage en de fakto-sanktion af tredjepersoner. Hvis den jord, der ansøges om støtte for, og som afvises, er leaset i det pågældende år, og leasingkontrakten udløber ved årets udgang, vil ejeren (eller den person, der har retten) blive direkte berørt af sanktionen. Dette rejser en række juridiske problemer.

Ledelsesinformation

54. Kommissionen har allerede vedtaget forordninger og udstukket vejledninger for at nå sit mål med bedre forvaltning og kontrol.

- b) Revisionsretten har ret i sin påstand om, at lofterne for oksekødspræmier endnu ikke er blevet tjekket definitivt. Disse tjek kan i kraft af deres art (udbetalinger kan foretages helt op til to år efter ansøgningsperioden) først foretages ifølge den krævede revisionsstandard i ansøgningsår + 2.
- c) Selv om statistikkerne over dyrepræmier ikke figurerer i nogen formel sammenfattende rapport, vurderes de og underkastes streng kontrol på stedet hvert år, hvilket fører til talrige finansielle korrektioner for de fleste medlemsstater under regnskabsafslutningen. At nogle medlemsstater undlader at fremlægge statistikker trods anmodning, er beklageligt, men denne undladelse blev korrigeret via ændringen af forordning (EF) nr. 2801/1999.
- d) Revisionsretten bemærker, at de nationale attesterende organer kan anvendes til at analysere IFKS-gennemførelsen.

De attesterende organer rapporterer om procedurer for at sikre overholdelse af forordningerne. I forordning (EF) nr. 1663/95 stilles der hverken krav om rapportering af den generelle gennemførelse af IFKS eller om særlige statistikker, da forordningen ikke direkte berører regnskabsafslutningen, hvor det attesterende organs arbejde udnyttes. Revisionsrettens bemærkning om, at de attesterende organer kan vurdere IFKS-gennemførelsen, tages dog i betragtning for en kommende aktion.

55-59. Revisionsrettens bemærkninger er baseret på statistikker, som Kommissionens tjenestegrene har tilsendt den, og ligner generelt meget dem, der fremsættes under regnskabsafslutningen. Når en medlemsstat ikke fremlægger de ønskede statistikker eller gør det ufyldstgørende, tages der systematisk hensyn hertil under regnskabsafslutningen.

56.

- b) Nogle medlemsstater havde en fejlrate på 0 %, da alle tilfælde af afvigelser efter administrativ kontrol blev efterfulgt af kontrol på stedet.
- c) Dette afspejler korrekt virkeligheden, og hovedårsagen er forskelle mellem medlemsstaterne og standarden af det kortmateriale, de har til rådighed.
- d) I lighed med c) ovenfor skyldes forskellene mellem medlemsstaterne ved afsløring af og rapportering om alvorlige fejl forskelle i de indførte kontrolsystemer. For både markafgrøder og dyrepræmier undersøges sådanne forskelle i forbindelse med regnskabsafslutningen.

58-59. Alle medlemsstater blev systematisk anmodet om statistikker over kontrolresultater (administrativ kontrol og kontrol på stedet). Den erfaring, der blev indvundet, efterhånden som flere ordninger blev omfattet af IFKS, betød, at de tabeller, der oprindeligt blev benyttet til at indsamle oplysninger, måtte opdateres.

For arealstøtte blev der for at undgå en stor spredning i de rapporterede statistikker udarbejdet et fortrykt spørgeskema med detaljerede forklaringer, som medlemsstaterne har skulle udfylde siden 1995. Det har derfor været muligt at analysere og sammenligne alle medlemsstaters kontrolresultater og konkludere, at den administrative kontrol og kontrollen på stedet rapporteres ensartet.

Behovet for at rette mere opmærksomhed mod nogle oksekødspræmier særlige art blev allerede påtalt i 1999 og betones yderligere i 2000.

60. Der er modtaget rapporter om kontrol i 1998 fra de fleste medlemsstater (Danmark, Spanien, Frankrig, Italien, Nederlandene, Østrig, Portugal, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige). Graden af rapporternes fuldstændighed varierede dog meget. Rapporten om kontrol i 1999 er blevet modtaget fra alle medlemsstater undtagen Grækenland. Som fastsat i forordning (EF) nr. 2630/97 har Kommissionen udstukket en model for medlemsstaternes årsrapport om resultaterne af kontrollen i oksekødssektoren med hensyn til EF-bestemmelserne om identifikation og registrering af kvæg i Kommissionens forordning (EF) nr. 1898/2000 af 7. september 2000.

Evaluerings af IFKS og tilsynet med gennemførelsen

61. Kommissionen er enig i betydningen af pålidelige og rettidige oplysninger fra medlemsstaterne, og den tager hensyn til deres effektivitet, når den vurderer forhold i forbindelse med regnskabsafslutningen. Det skal endvidere understreges, at regnskaber først afsluttes, når de statistiske oplysninger er modtaget og undersøgt for mangler

62. Kommissionen har hidtil ikke foretaget nogen form for detaljeret costbenefitanalyse for gennemførelsen af IFKS.

I betragtning af det yderst store antal udgifter, der skal kontrolleres, har Kommissionen været mere optaget af at få IFKS til at virke end at vurdere dets costbenefit. Af særlig betydning er den afskrækkende virkning af IFKS-reglerne om sanktioner, en virkning, der er vanskelig at sætte tal på. Ydermere er IFKS' rolle ved afsløring og afvisning af støtteansøgninger i begyndelsesfasen (dvs. før de indtræder i selve systemet) næsten usynlig, selv om den er meget effektiv.

Kun at anskue kontrollens costbenefit ud fra et finansielt aspekt, er for snævert et perspektiv. Kontrollen har en bredere betydning ved, at den sikrer, at udgifterne er afholdt efter EF-reglerne, og derfor hjælper til at sørge for, at de økonomiske mål for de fælles markedsordninger nås.

63. Revisionsretten hævder, at Kommissionen ikke systematisk rapporterer om IFKS-gennemførelsen. Det skal nævnes, at der ikke er nogen forpligtelse til at fremlægge en sådan rapport, selv om en rapport om IFKS-gennemførelsen rent faktisk blev forelagt Europa-Parlamentet i 1998 og indeholder opdateringer med henblik på dechargeproceduren.

Af større betydning er Kommissionens løbende kontrol og rapportering af IFKS-situationen. Kommissionen tager hensyn til den

krævede kontrols gennemførelse og effektivitet, og i sine breve med bemærkninger foreslår den regelmæssigt de kontrollerede medlemsstater forbedringer.

Desuden vurderes IFKS-gennemførelsen i de fleste af de revisionsrapporter, som Kommissionens tjenestegrene udarbejder, enten delvist eller mere fuldstændigt, og der redegøres detaljeret for alle afsløringer af svagheder og/overtrædelser af reglerne i den sammenfattende rapport om regnskabsafslutningen, der udkommer flere gange om året, og derved ikke blot påpeges de konstaterede problemer, men også Kommissionens opfølgning af problemerne.

64. Kommissionen er enig i, at selv i de medlemsstater, hvor IFKS er blevet gennemført på tilfredsstillende vis, består der stadig svagheder, der behandles i forbindelse med regnskabsafslutningen. Når dette er sagt, skal det erindres om, at regnskabsafslutningen er en lovhjemlet procedure, der skal beskytte både EF-budgettets og medlemsstaternes interesser.

Ved kun at fokusere på 1998 tillægger Revisionsretten ikke regnskabsafslutningens fortløbende karakter behørig vægt.

65. Kommissionen hilser Revisionsrettens afsløringer velkommen, da de svarer til dens egne. Revisionsrettens antagelse af, at Kommissionen ikke gennemgik medlemsstaternes gennemførelsessystemer i deres helhed (i 1998), er dog misvisende. Det er klart, at den fortløbende karakter af Kommissionens kontrol og tilsyn med IFKS ikke kræver dybtgående undersøgelse af alle aspekter hvert år.

a) Specielt for 1998 kan Kommissionen vise sin bekymring for andre problemer end kontrol på stedet og pålæggelse af sanktioner.

b) Det anses ikke for nødvendigt at besøge hvert udbetalende organ hvert år, da Kommissionen foretager en årlig risikoanalyse for at fastslå omfanget af sin revision. Når en region aflægges et kontrolbesøg i forbindelse med regnskabsafslutningen, omfatter revisionen altid flere år. Disse periodiske og undertiden regionalt baserede revisioner giver desuden nyttige oplysninger om den nationale gennemførelse af IFKS.

66. Opmærksomheden blev rettet mod et potentielt alvorligt problem med undladt kontrol af foderarealer i Catalonien under revisionen af oksekødspræmier i forbindelse med regnskabsafslutningen i september 1998, der gav anledning til alvorlig tvivl om rigtigheden af de anmeldte foderarealer.

Andre resultater

67. Potentielle overskridelser af de regionale lofter for den særlige oksekødspræmier er under overvejelse i Kommissionen, der undersøger dette aspekt under regnskabsafslutningen (se også punkt 54).

MEDLEMSSTATERNES ROLLE

De væsentligste revisionsresultater på medlemsstatsniveau

69-70. Kommissionen henviser til det detaljerede svar, den gav i punkt 64.

Med hensyn til Revisionsrettens tabel 5 angående de svagheder, der er angivet som »Dårlig — fungerer ikke acceptabelt«, bekræfter Kommissionen, at næsten alle aspekter allerede er ved at blive behandlet under regnskabsafslutningen. På samme måde blev der ved regnskabsafslutningen behandlet områder, der er betegnet som »Tilfredsstillende — fungerer med nogle problemer«. I nogle andre henseender er Kommissionens vurderinger rent faktisk mindre gunstige for medlemsstaterne end Revisionsrettens.

Med hensyn til de afslørede svagheder ved krydskontrol og anden kontrol i forbindelse med identifikation og registrering af kvæg skal det nævnes, at de databaser, der er omhandlet i artikel 5 i forordning (EF) nr. 820/97, ikke skulle være operationelle før 31. december 1999.

- a) Kommissionen har fastslået større svagheder i 1998 både i Tyskland og Irland, der følges op under regnskabsafslutningen.
- b) Med hensyn til Catalonien, der giver anledning til megen kritik fra Revisionsretten, kan Kommissionen bekræfte, at efter dens kontrolbesøg i september 1998 blev der foreslået/eller er der ved at blive foreslået en hel række finansielle korrektioner for både regionale og nationale udgifter under regnskabsafslutningen.
- c) Revisionsrettens revisionsresultater i Frankrig svarer i vid udstrækning til Kommissionens, og der er draget/er ved at blive draget finansielle følger under regnskabsafslutningen. Direktoratet for regnskabsafslutning har fastslået nogle alvorlige mangler med hensyn til identifikation og registrering af kvæg.
- d) For Portugal ligner Revisionsrettens bemærkninger meget Kommissionens, eftersom Kommissionen har foreslået/er ved at foreslå finansielle følger under regnskabsafslutningen.

71.

- a) Kommissionen er klar over de forskellige nationale retssystemer og fremgangsmåder ved forfølgelse af mistænkte tilfælde af svig, men medlemsstaterne har klart pligt til at pålægge sanktioner som fastsat i artikel 9, stk. 3, og artikel 10 i forordning (EØF) nr. 3887/92.

Kommissionen skal dog tage hensyn til principperne i EF-retten, der bl.a. garanterer klageadgang til de relevante instanser, hvad enten det er forvaltningen eller domstolene. Den skal også tage hensyn til forskellige nationale retssystemer.

Kommissionen er af nogle medlemsstater blevet anmodet om at oprette et system af objektive tal for afvigelser, for hvilke der skal pålægges mere omfattende sanktioner. Muligheden for at gøre dette er for tiden ved at blive undersøgt med henblik på at inkludere et nyt sanktionssystem i den nye kodificerede kommissionsforordning om IFKS.

- b) Se svaret i punkt 47.
- c) Veterinærlovgivningen og IFKS-lovgivningen er koordineret, og det er allerede muligt for medlemsstaterne at kombinere kontrollen på stedet, og nogle medlemsstater gør det også. Det må dog ikke overses, at ikke alle kreaturer eller »brugere«, der er omfattet af forordning (EF) nr. 820/97, er underlagt IFKS, og effektiv koordinering er medlemsstaternes ansvar.

KONKLUSION OG ANBEFALINGER

Konklusion

74. Kommissionen har fastslået, at IFKS' grundelementer er gennemført i alle medlemsstater undtagen i Grækenland og i nogle finansielt mindre betydningsfulde autonome samfund i Spanien. Trods dette er ikke alle IFKS' elementer endnu tilfredsstillende operationelle i alle medlemsstater, da der fortsat består svagheder med hensyn til visse hovedkontroller og hjælpekontroller. Ethvert kontrolsystem kan dog forbedres, og det er EF-kontrollørernes ansvar at anbefale forbedringer.

Når der fastslås svagheder som dem, Revisionsretten har påvist, drager Kommissionen dog fortsat finansielle følger i form af nedsettelse af forskud og korrektioner under regnskabsafslutningen.

75. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at integrere deres kontrol som allerede tilladt.

76. Revisionsretten mener, at Kommissionen bør rette mere opmærksomhed på at udforme en IFKS-politik og vejlede medlemsstaterne. Den betydelige ændring af forordning (EF) nr. 1678/98 og (EF) nr. 2801/1999 og det omfattende administrative arbejde med at lave fortolkninger så vel som den regelmæssige afholdelse af ekspertmøder vidner klart om Kommissionens bestræbelser i så henseende. De heraf følgende forbedringer skyldes i stor udstrækning ekspertviden og Kommissionens evne til at opnå hurtige forbedringer og praktiske løsninger.

En korrekt anvendelse af de retsakter, som Kommissionen vedtager, påhviler dog i første række medlemsstaterne. IFKS-lovgivningen er undertiden kompleks, da den har til opgave at harmonisere reglerne for en lang række ordninger for direkte støtte, der i sig selv indebærer variationer (f.eks. den levende model og slagtemodellen for den særlige oksekødspræmie).

Kommissionen understreger, at mange ændringer blev foretaget efter ændringer af markedsordningerne. Kommissionen henviser til den igangværende revision af IFKS-lovgivningen, der ifølge det erklærede mål, nemlig forenkling og præcisering, vil resultere i en kodificering af IFKS-forordningen.

IFKS har vist sig at være et væsentligt redskab til at begrænse og reducere risikoen for EUGFL (jf. Revisionsrettens kommentarer til dechargen for 1998 og 1999).

77. Alle revisionsrapporter om oksekødspræmieordningerne i forbindelse med regnskabsafslutningen sendes systematisk til GD SANCO, og direktoratet for regnskabsafslutning informeres om GD SANCO's kontroller på stedet og anerkendelse af databaser. Direktoratet for regnskabsafslutning deltager undertiden i disse kontroller på stedet. Antagelsen af, at den ene kommissionstjeneste ikke ved, hvad der foregår i den anden, er ukorrekt.

Revisionsretten har ret i i punkt 36 at påpege lighederne mellem IFKS og veterinærlovgivningen. Dette skyldes det nære samarbejde mellem forskellige tjenester. Direktoratet for regnskabsafslutning var aktivt ved udformningen af Kommissionens gennemførelsesforordninger, der blev vedtaget sent i 1997/tidligt i 1998 om identifikation og registrering af kvæg. På samme måde nød IFKS-reglerne om kontrol og sanktioner, der blev indført ved ændring af forordning (EF) nr. 1678/98, godt af veterinærtjenestens deltagelse.

78. Revisionsretten bemærker, at det er vanskeligt at kontrollere et af de afgørende kriterier for berettigelse til arealstøtte, dvs. anvendelsen af jord pr. 31. december 1991.

Kommissionen kan bekræfte, at overholdelsen af denne betingelse kan kontrolleres ved tjek af satellitbilleder fra perioden 1986-1991. Denne teledetektion identificerer anvendelsen af jord pr. 31. december 1991.

79. Som svar på Revisionsrettens bemærkninger om upræcise fællesskabsbestemmelser henvises der til svarene på punkt 55, 56 og 76a). Efter artikel 9, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 3887/92 gælder nedsættelserne kun på afgrødegruppeniveau, og medlemsstaterne har klart pligt til at pålægge sanktioner som fastsat i artikel 9, stk. 3, og artikel 10e i forordning (EØF) nr. 3887/92.

Med hensyn til overvågning og opfølgning af tilfælde af svig og uregelmæssigheder har medlemsstaterne efter Rådets forordning (EØF) nr. 595/91 pligt til hvert kvartal at meddele Kommissionen tilfældene af uregelmæssigheder. Denne meddelelse skal suppleres af oplysninger om afvikling af retslige eller administrative procedurer.

80. De statistikker, som Kommissionen sendte Revisionsretten, var ufuldstændige, men fejlen ligger hos de pågældende medlemsstater. Med hensyn til dyrepræmier er der allerede truffet skridt til at forbedre den fremtidige kvalitet af de oplysninger, der modtages fra medlemsstaterne, både ved ændringer af retsakter og ny udformning af modellerne for anmeldelser (med forklarende bemærkninger som vejledning), som Revisionsretten allerede har modtaget en kopi af. De finansielle følger, der blev besluttet under regnskabsafslutningen for alle produktionsår siden 1993, viser, at de statistiske oplysninger er blevet grundigt vurderet.

Med hensyn til markafgrøder har Kommissionen allerede identificeret, hvilke oplysninger den virkelig behøver, og udstukket klare retningslinjer for medlemsstaterne i så henseende og også udmøntet det i retsakter. Der henvises også til svarene på punkt 58 og 66.

Anbefalinger

81.

a) IFKS-lovgivningen er allerede ved at blive revideret efter de linjer, som Revisionsretten foreslår. For at være effektive skal forordning (EØF) nr. 3508/92 og (EØF) nr. 3887/92 tage højde for de særlige forhold i markedsordningerne, hvilket gør det temmelig vanskeligt at opnå Revisionsrettens anbefalede præcision af IFKS-reglerne.

- b) Kommissionen har allerede i nogen grad imødekommet Revisionsrettens anbefaling og uddeler regelmæssigt et kompendium med fortolkninger til forklaringer og bemærkninger, der er udarbejdet på medlemsstaternes anmodning. Det er dog ikke for tiden Kommissionens hensigt at udarbejde en håndbog med IFKS-fortolkninger og -procedurer.
- c) Indførelsen af »overensstemmelsesklausulen« ved den nye artikel 9a i forordning (EF) nr. 3508/92 vedrørende IFKS skal sikre, at der ikke foretages dobbelte støttebetalinger for den samme mark.
- d) For at Kommissionen kan anerkende de nationale databaser for kvæg som fuldt operationelle, skal alle kreaturer være registreret i databasen.
- e) Der vil blive undersøgt måder for yderligere at imødekomme Revisionsrettens anbefalinger under hensyntagen til de disponible ressourcer.
- f) I princippet foreligger der allerede pålidelige data om sanktioner, som medlemsstaterne har pålagt, så den direkte finansielle nytte af IFKS kan vurderes — men se svaret på punkt 62.
- g) Forvaltningen af IFKS påhviler medlemsstaterne. Med hensyn til Kommissionens ansvar består der en tydelig ansvarsfordeling mellem Kommissionens forskellige tjenestegrene alt efter retsgrundlag. Mens de markedsrelaterede afdelinger især for dyrestøtte og arealstøtte står for fortolkninger af betingelserne for, om en støtteansøgning er støtteberettiget, er direktoratet for regnskabsafslutning ansvarligt for fortolkning af forvaltnings- og kontrolkravene som fastsat i forordning (EØF) nr. 3508/92 og (EØF) nr. 3887/92.
- h) Kommissionen vil undersøge mulighederne under hensyntagen til de disponible ressourcer.
-