



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 19.7.2005
KOM(2005)323 endelig

**BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG
EUROPA-PARLAMENTET**

**Beskyttelse af EU's finansielle interesser - bekæmpelse af svig
Årsberetning for 2004**

(SEK(2005)973)

(SEK(2005)974)

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning.....	3
1. De store begivenheder i 2004.....	4
1.1. Forslaget til reform af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig.....	4
1.2. De ti nye medlemsstater.....	4
1.3. Samarbejdsaftalen med Schweiz.....	5
1.4. Smugling af cigaretter.....	6
1.5. Aftale med Philip Morris International.....	6
1.6. Forfatningstraktaten og planerne om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed.....	6
2. Resultaterne af kampen mod svig: analyser af statistikker og nye foranstaltninger truffet af Kommissionen og medlemsstaterne.....	7
2.1. Svig og andre uregelmæssigheder, der er indberettet af medlemsstaterne i henhold til sektorforordningen.....	7
2.2. Udbredelse af kendskabet til kampen mod svig: information af offentligheden.....	12
2.3. Foranstaltninger truffet af medlemsstaterne.....	13
2.4. Kommissionens foranstaltninger.....	16
3. Samarbejde på landbrugs- og toldområdet.....	18
3.1. Resultaterne af analysen af medlemsstaternes bidrag.....	18
3.2. Kommissionens foranstaltninger i 2004.....	20
4. Inddrivelse.....	21
4.1. Traditionelle egne indtægter.....	22
4.2. Direkte udgifter.....	22
4.3. Landbrug.....	26
4.4. Strukturfondene.....	27

INDLEDNING

Beskyttelsen af EU's finansielle interesser og bekæmpelsen af svig er et ansvarsområde, der deles mellem EU og medlemsstaterne. Kommissionen udarbejder hvert år i samarbejde med medlemsstaterne og i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 280 en beretning om de nye foranstaltninger, der træffes for at opfylde disse forpligtelser. Denne beretning sendes til Europa-Parlamentet og Rådet, ligesom den også offentliggøres.

For at gøre beretningen mere læsevenlig, præsenteres EU's og medlemsstaternes foranstaltninger i år parallelt efter emne (og ikke længere i to uafhængige dele, som det var tilfældet tidligere). Den nye præsentation skulle give et bedre overblik på et område, hvor beføjelserne er komplementære.

Det **første punkt** i beretningen beskriver de **vigtigste begivenheder i 2004** af betydning for beskyttelsen af EU's finansielle interesser: udkastet til reform af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), tiltrædelsen af de ti nye medlemsstater, undertegnelsen af en samarbejdsaftale med Schweiz, bekæmpelsen af cigaretsmugleri, aftalen med cigaretproducenten Philip Morris International om bekæmpelse af svig og undertegnelsen af forfatningstraktaten.

Det **andet punkt** resumerer dels for medlemsstaternes vedkommende **resultaterne af statistikkerne over meddelte tilfælde af uregelmæssigheder** i henhold til sektorforordningerne og de **foranstaltninger, der truffet i 2004**, dels for Kommissionens vedkommende midtvejsresultatet af handlingsplanene for 2004-2005 og de bestræbelser, der er gjort for at forbedre OLAF's effektivitet. Et underafsnit behandler spørgsmålet om information af offentligheden om bekæmpelsen af svig.

Det **tredje punkt** omhandler gennemførelsen af forordningen om **gensidig bistand på told- og landbrugsområdet**¹. I betragtning af at der er en lang række myndigheder af forskellig art og på forskelligt niveau, der har beføjelser på området, er samarbejde af største betydning for effektivt at beskytte EU's finansielle interesser. Den gensidige bestand mellem disse myndigheder er i år blevet valgt af Kommissionen og medlemsstaterne som et af de centrale emner i det spørgeskema, der har tjent som grundlag for de nationale bidrag.

Endelig beskriver **det sidste punkt** de foranstaltninger, der er truffet for at **forbedre inddrivelsen** af beløb, der ikke er blevet indbetalt eller udbetalt fejlagtigt. Det eneste middel til at råde bod på de skader, som svig og andre uregelmæssigheder forårsager for EU's budget, er at sikre en organiseret finansiell opfølgning.

Beretningen giver kun et resumé og et samlet overblik over de foranstaltninger, der er truffet, og de resultater, der er opnået af de femogtyve medlemsstater. Samtidig offentliggør Kommissionen to arbejdsdokumenter², hvor det ene giver en oversigt

¹ Forordning (EF) nr. 515/97.

² "Oversigt over de foranstaltninger, medlemsstaterne har truffet" og "Statistisk analyse af uregelmæssighederne".

over medlemsstaternes bidrag og det andet indeholder statistikker; disse to dokumenter giver læseren supplerende oplysninger.

1. DE STORE BEGIVENHEDER I 2004

1.1. Forslaget til reform af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig

I sin tale til Europa-Parlamentet den 18. november 2003 drog Prodi, Kommissionens formand, en række konklusioner af "Eurostat-sagen" vedrørende informationsstrømmen og klarheden i de regler, der regulerer OLAF's operationelle aktivitet. En adfærdskodeks³, der blev udarbejdet mellem Kommissionen og OLAF allerede i juli 2003, skulle forbedre udvekslingen af oplysninger om de interne undersøgelser i Kommissionen.

Følgelig vedtog Kommissionen i februar 2004 et forslag om klare regler om udvekslingen af oplysninger mellem OLAF og EU's institutioner og organer, som gjorde det muligt for OLAF at koncentrere sig om sine operationelle prioriteringer og fremskynde sine undersøgelser og på den måde forbedre sin effektivitet. Forslagene tog sigte mod i højere grad at tydeliggøre reglerne om indledning, afslutning og forlængelse af undersøgelserne, at styrke garantiene med hensyn til retten til forsvar og at styrke Overvågningsudvalgets rolle. Lovgivningsproceduren er sat i gang⁴.

Den 26. oktober 2004 offentliggjorde Kommissionen en supplerende evaluering af OLAF's aktiviteter⁵, som især indeholder en kvantitativ analyse. Nogle af taloplysningerne i denne beretning findes under punkt 2.4.2.

1.2. De ti nye medlemsstater

Takket være førtiltrædelsesfondene og den fuldstændigt decentraliserede forvaltning af SAPARD og ISPA har de ny medlemslande været godt forberedt til at overtage det fulde finansielle ansvar for den korrekte gennemførelse af EU-fondene. På dagen for tiltrædelsen var et udvidet system for decentraliseret gennemførelse (EDIS) allerede på plads.

Alle de nye medlemsstater har oprettet centrale tjenester til bekæmpelse af svig (AFCOS). AFCOS-tjenesterne udgør en struktur, der tager sigte på at hjælpe de nævnte stater med at gøre sig bekendt med de opgaver, der påhviler dem med hensyn til forebyggelse og bekæmpelse af svig. De to hovedmålsætninger er i de respektive lande at koordinere alle forpligtelser og lovgivningsmæssige, administrative og operationelle aktiviteter omkring beskyttelsen af EU's finansielle interesser og garantere et operationelt samarbejde og kommunikationssystem med Kommissionen (OLAF) og de andre medlemsstater.

I henhold til det tværnationale Phare-program⁶ er der ydet støtte til at opbygge strukturer, kommunikationsmidler og databaser og til at skabe en operationel

³ SEK(2003)871.

⁴ KOM(2004)103 og 104. Forslag om ændring af forordningerne (EF) nr. 1073/1999 og 1074/1999.

⁵ SEK(2004)1370.

⁶ PH/2002/1412.

knowhow. Kommissionen (OLAF) afholder seminarer, uddannelseskurser og workshops for at sikre, at AFCOS-tjenesterne arbejder professionelt. I de fleste af de nye medlemsstater er AFCOS-tjenesten et departement eller en afdeling i finansministeriet. I andre tilfælde indgår den i justitsministeriet (Tjekkiet og Cypern) eller i indenrigsministeriet (Litauen); i Slovakiet er tjenesten en del af regeringskontoret.

I de fleste af de nye medlemsstater har AFCOS-tjenesterne til opgave at gennemføre og/eller koordinere bedrageriundersøgelser. I Slovenien er denne tjeneste kun ansvarlig for en undersøgelse af, om inspektionssystemet er tidssvarende og effektivt. AFCOS-tjenesternes beføjelser med hensyn til kontrol af de undersøgelsesmetoder, der benyttes af de andre institutioner, er begrænsede. Kun den polske AFCOS-tjeneste har sådanne beføjelser, og der er oprettet et særligt koordineringsudvalg på Malta til at kontrollere de metoder, der anvendes af andre organer.

I alle medlemsstaterne er AFCOS-tjenesterne ansvarlige for indsamling af oplysninger om uregelmæssigheder i forbindelse med udgifter og kommunikation af disse oplysninger til Kommissionen i overensstemmelse med EU-lovgivningen. Der findes yderligere oplysninger om AFCOS i de nye medlemsstater i det arbejdsdokument, der offentliggøres sammen med denne beretning⁷.

1.3. Samarbejdsaftalen med Schweiz

Der blev undertegnet en samarbejdsaftale i oktober 2004⁸ mellem EU og dets medlemsstater på den ene side og Schweiz på den anden for at bekæmpe svig og alle andre former for ulovlig aktivitet, der skader deres finansielle interesser. Denne aftale, som er frugten af lang tids forhandlinger, er ved at blive ratificeret.

Med denne aftale forpligter parterne sig til at yde hinanden fuld bistand på det retlige og administrative område i alle sager om svig og andre former for ulovlige aktiviteter, herunder overtrædelser på told- og afgiftsområdet i forbindelse med udveksling af varer og tjenesteydelser. Samarbejdet om bekæmpelse af hvidvaskning af penge vil blive forbedret betydeligt og vil bl.a. være koncentreret om alvorlige bedrageri- og smuglerisager.

Med aftalens bestemmelser tilnærmes reglerne om samarbejdet mellem partnere med hensyn til beskyttelse af deres finansielle interesser i betydelig grad de gældende bestemmelser i EU. Det administrative samarbejde vil bygge på bestemmelserne i konventionen om gensidig bistand og samarbejde mellem toldmyndighederne ("Napoli II-konventionen")⁹. De retlige samarbejdsmechanismer ligner dem, der indgår i konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og dennes tillægsprotokol¹⁰. Det retlige samarbejde om tvangsforanstaltninger (ransagninger og beslaglæggelser) vil være underkastet reglen om dobbelt strafbarhed, der er forudset og formuleret i samme vendinger som i

⁷ SEK(2005)973.

⁸ KOM(2002)559 endelig og 2004/187(CNS), endnu ikke offentliggjort i EUT.

⁹ Rådets retsakt af 18. december 1997, EFT C af 23.1.1998, s. 1.

¹⁰ Konvention af 29. maj 2000, EFT C 197 af 12.7.2000 og tillægsprotokol af 16. oktober 2001, EFT C 326 af 21.11.2001.

konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen¹¹. Bestemmelserne om bekæmpelse af hvidvaskning af penge er også inspireret af gældende EU-bestemmelser på området¹².

Kommissionen håber, at lignende aftaler vil kunne indgås med andre tredjelande i fremtiden.

1.4. Smugling af cigaretter

EU har i mange år optrådt håndfast over for smugling af cigaretter, som påfører EU's og medlemsstaternes budgetter betydelig finansiell skade. I 2000 og 2001 anlagde Kommissionen og ti medlemsstater¹³ et civilt søgsmål i New York mod cigaretproducenterne RJ Reynolds *et al.* med påstand om, at disse havde deltaget i cigaretsmugling og hvidvaskning af penge, og at der blev udstedt forbudsforanstaltninger for at forhindre smugling i fremtiden.

1.5. Aftale med Philip Morris International

Den 9. juli 2004 bebudede Kommissionen og de ti medlemsstater, at der var indgået en aftale med cigaretproducenten Philip Morris International (PMI), som indeholder et effektivt system til bekæmpelse af smugleri og varemærkeforfalskning af cigaretter, og som bilægger meningsforskellene mellem parterne. I henhold til aftalen samarbejder PMI med Kommissionen, især OLAF, og de retlige myndigheder i medlemsstaterne om at bekæmpe smugleri og varemærkeforfalskning. I den forbindelse er der også finansielle bestemmelser i aftalen, hvorefter PMI i de kommende tolv år indbetaler et beløb på omkring 1,25 milliarder dollars. Parterne håber, at dette vil tjene som eksempel for lignende aftaler med andre selskaber.

1.6. Forfatningstraktaten og planerne om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed

På grund af det forhold, at de skadelige virkninger af svig for EU's finansielle interesser går på tværs af landegrænserne, og på grund af den organiserede kriminalitets medvirken, er det nødvendigt, at man sætter sig ud over opdelingen i national politimæssige og retlige myndigheder for at skabe et tværgående samarbejde i Europa. På trods af de mange aftaler herom er den største hindring for en virksomhedsfuld bekæmpelse af svig stadig opsplitningen af det europæiske retlige område. I 2001 vedtog Kommissionen en grøn bog¹⁴, der skulle skabe en bredere

¹¹ Konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen, EFT L 239 af 22.9.2000. Hvis den dobbelte strafbarhed, der gælder for retsanmodninger med henblik på ransagninger og beslaglæggelser, i fremtiden opgives i Schengen, vil de nye Schengen-regler finde anvendelse i fuldt omfang på de emner, der er omfattet af samarbejdsaftalen, med undtagelse af direkte beskatning.

¹² Især direktiv 91/308/EØF, som ændret ved direktiv 2001/97/EF (EFT L 344 af 28.12.2001). Anden protokol til konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT C 222 af 19.7.1997).

¹³ Belgien, Tyskland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal og Finland.

¹⁴ Grøn bog om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, KOM(2001)715.

debat. Konventet om Den Europæiske Unions fremtid¹⁵ har i udkastet til traktat indsat en bestemmelse, der gør det muligt at oprette en europæisk anklagemyndighed.

Endelig fastsættes det i artikel III-274 i forfatningen for Europa, at Rådet ved en afgørelse, der træffes med enstemmighed efter Europa-Parlamentets godkendelse, kan oprette en europæisk anklagemyndighed ud fra Eurojust for at bekæmpe lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser. Denne anklagemyndighed har kompetence til at foretage efterforskning og retsforfølgning af gerningsmænd og medvirkende til lovovertrædelser. Rådet kan med enstemmighed og efter Europa-Parlamentets godkendelse og efter høring af Kommissionen vedtage en europæisk afgørelse om at udvide Anklagemyndighedens beføjelser til at omfatte bekæmpelse af grov kriminalitet med en grænseoverskridende dimension.

Kommissionen bebudede i maj 2005¹⁶ i sit forslag om Haag-programmet, at den som led i det retlige samarbejde og Eurojust varetager opfølgningen af disse forberedende arbejder og de muligheder, der åbnes op for i forfatningen, hvad angår forbedringen af EU's finansielle interesser.

Hvad angår bekæmpelsen af svig generelt, bevarer forfatningen i artikel III-415 den nuværende tekst i EF-traktaten. Fjernelsen af en del af teksten¹⁷ vil imidlertid gøre det muligt for EU at indføre juridiske instrumenter på det strafferetlige område for at beskytte sine finansielle interesser.

2. RESULTATERNE AF KAMPEN MOD SVIG: ANALYSER AF STATISTIKKER OG NYE FORANSTALTNINGER TRUFFET AF KOMMISSIONEN OG MEDLEMSSTATERNE

2.1. Svig og andre uregelmæssigheder, der er indberettet af medlemsstaterne i henhold til sektorforordningen

EU-lovgivningen forpligter medlemsstaterne til at give oplysning om svig og andre uregelmæssigheder, der skader de finansielle interesser på alle de områder, EU beskæftiger sig med¹⁸. Der findes en lignende forpligtelse for de lande, der modtager midler fra førtiltrædelsesfondene. Dokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der offentliggøres samtidig med denne beretning, indeholder en dybtgående analyse af de statistikker, der er udarbejdet på grundlag af disse meddelelser¹⁹. Følgende tabel

¹⁵ Konventet om EU's fremtid under Valéry Giscard d'Estaings formandskab blev nedsat efter Laeken-erklæringen om Den Europæiske Unions fremtid for at sætte en debat i gang om uddybningen af reformen af de europæiske institutioner.

¹⁶ KOM(2005)184.

¹⁷ Den sidste del af stk. 4 fjernes; der stod heri, at "foranstaltningerne til forebyggelse og bekæmpelse af svig, der skader Fællesskabets finansielle interesser, ikke berører anvendelsen af medlemsstaternes strafferet eller retsplejeregler".

¹⁸ Se især artikel 1, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 595/91 af 4. marts 1991. (EFT L 67 af 14.3.1991), Kommissionens forordning (EF) nr. 1681/94 af 11. juli 1994 (EFT L 178 af 12.7.1994) og Kommissionens forordning (EF) nr. 1831/94 af 26. juli 1994 (EFT L 191 af 27.7.1994) for udgifternes vedkommende, og artikel 6, stk. 5, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 af 22. maj 2000 (EFT L 130 af 31.5.2000) for de traditionelle egne indtægters vedkommende.

¹⁹ SEK(2005)974.

indeholder en summarisk oversigt over de uregelmæssigheder, der er givet oplysning om i 2004 og de pågældende beløb for hver sektor.

Tabel 2.1. - Antal uregelmæssigheder og beløb

2004 I ALT		
Område	Antal oplyste uregelmæssigheder	Samlet beløb (beløb i 1 000 EUR)
Egne indtægter	2 735	205 692
EUGFL, Garantisektionen	3 401	82 064
Strukturforanstaltninger og Samhørighedsfonden	3 327	694 535
I alt	9 463	982 291

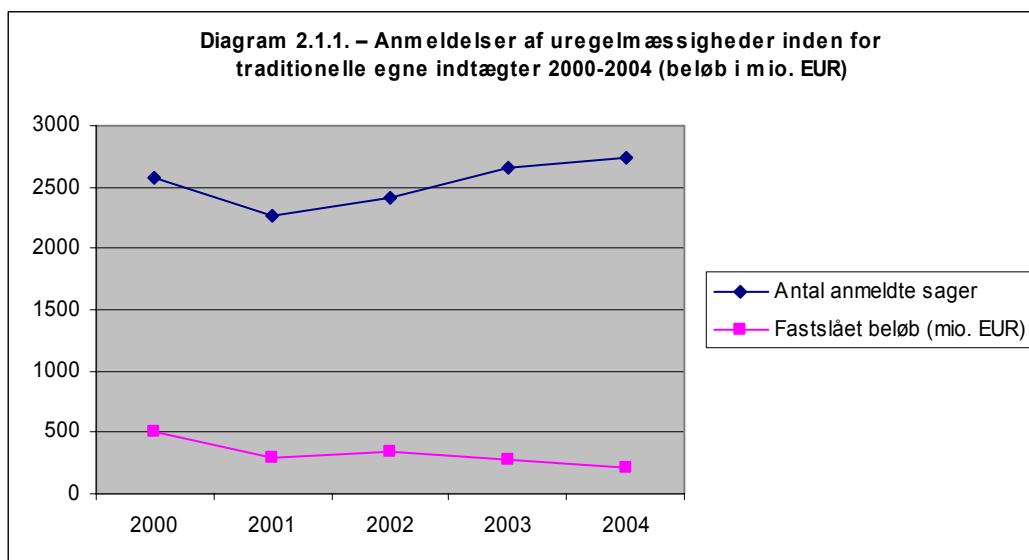
Generelt har det antal uregelmæssigheder, der blev indberettet i 2004, været stigende. Til gengæld er den skønnede virkning af uregelmæssighederne faldende på alle områder, undtagen for strukturaktioner: I gennemsnit er tallet omkring 0,19 % for landbrugsudgifterne, 1,5 % for de egne indtægter og 2 % for strukturaktionerne (inklusive Samhørighedsfonden). Imidlertid skal der skelnes mellem svig og uregelmæssighed. Svig defineres som en uregelmæssighed, der begås med forsæt, og som kun en dommer er bemyndiget til at betegne som sådan²⁰. Svig er en kriminel handling. På området for landbrugsudgifter udgør mistanken om svig omkring 11 % af de oplyste uregelmæssigheder. For strukturfondenes vedkommende er der tale om svig i omkring 20 % af tilfældene af uregelmæssigheder.

2.1.1. Traditionelle egne indtægter

På dette område er antallet af indberettede sager (2 735 for 2004) i stadig stigning, hvorimod det involverede beløb (205,7 mio. EUR) har været faldende siden 2002 og svarer til omkring 1,5 % af de samlede egne indtægter (12 307 mio. EUR²¹ i 2004). I 2004 var cigaretter, fjernsyn og sukker de produkter, hvor der var tale flest uregelmæssigheder.

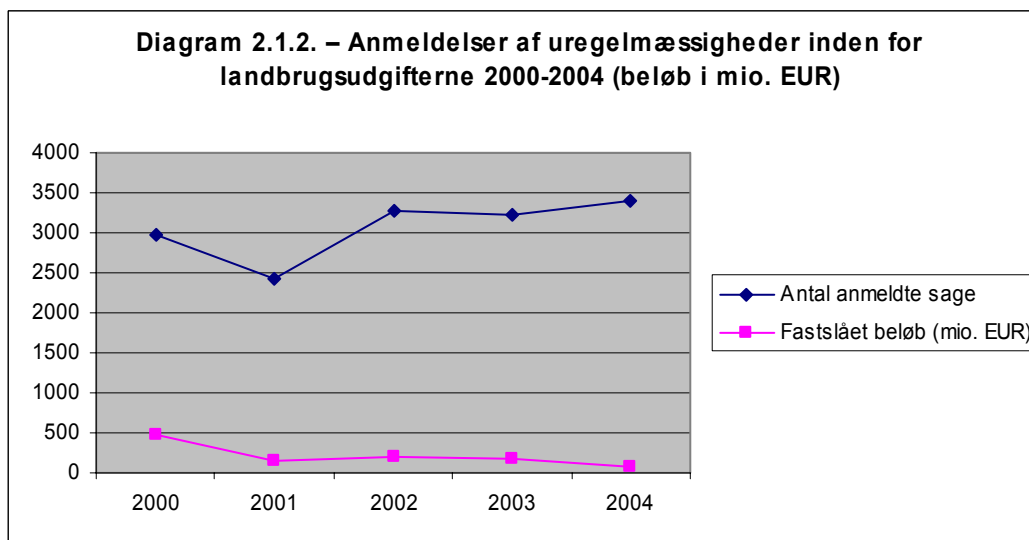
²⁰ Se definitionen i artikel 1 i konventionen om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser af 26. juli 1995 (EFT C 316 af 27.11.1995), som trådte i kraft den 17. oktober 2002.

²¹ Dette beløb svarer til den toldskyld, der figurerer i medlemsstaternes "A-regnskab" for 2004, nemlig den, som er blevet indbetalt, eller som der er stillet garanti for. De beløb, for hvilke der er opstået en toldskyld, som ikke er indbetalt, eller som der ikke er stillet garanti for (eller som er omstridt, selv om der er stillet garanti), figurerer i medlemsstaternes "B-regnskab" for 2004. De er ikke indbefattet i dette tal. De beløb, hvor der i meddelelserne er konstateret uregelmæssigheder, fordeler sig mellem A- og B-regnskabet.



2.1.2. Landbrugsudgifter (EUGFL, Garantisektionen)

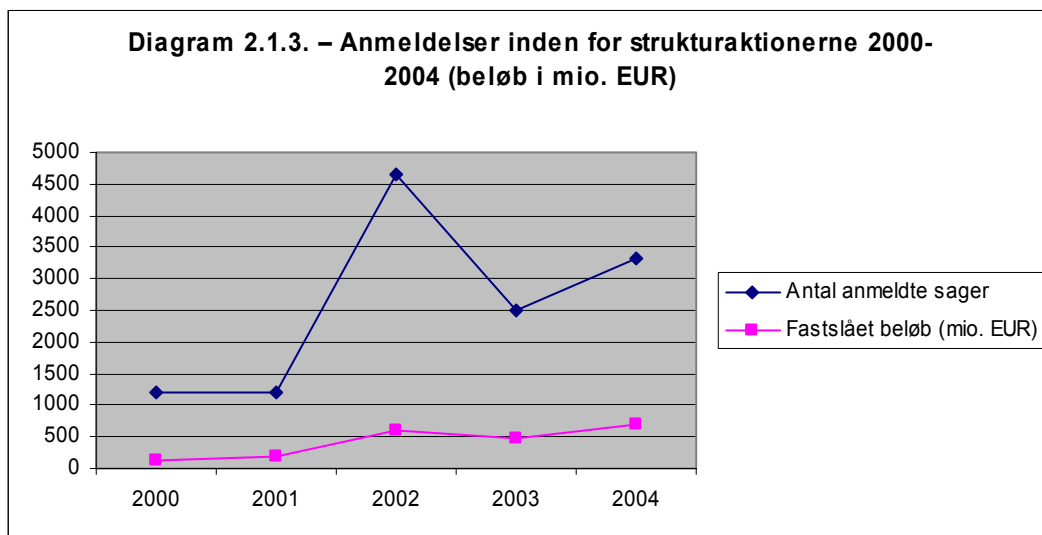
I 2004 var antallet af oplyste uregelmæssigheder svagt stigende i forhold til de foregående år (3 401 tilfælde). Til gengæld er den finansielle virkning mindsket (82 mio. EUR) og svarer til omkring 0,19 % af de samlede forpligtelsesbevillinger under EUGFL, Garantifonden (42 935 mio. EUR for 2004, hvilket er en betydelig stigning i forhold til tallene for de foregående år).



Kommissionen har evalueret betydningen af svig for EU's budget dels på grundlag af skøn fra medlemsstaterne, dels på grundlag af egne analyser. Ifølge dens skøn kan 11 % af de oplyste uregelmæssigheder, dvs. et samlet beløb på omkring 6,8 mio. EUR, betegnes som svig. I de fleste tilfælde er mistanken om svig baseret på erklæringer om fiktive arealer og forfalskede tolldokumenter og støtteansøgninger.

2.1.3. Strukturforanstaltninger

I 2004 steg antallet af oplyste uregelmæssigheder (3 339 tilfælde, inklusive Samhørighedsfonden) og deres finansielle virkning (695,6 mio. EUR) i forhold til sidste år. Denne ændring skyldes stigningen i antallet af tilfælde inden for EFRU. Den finansielle virkning af disse uregelmæssigheder svarer til omkring 2 pct. af bevillingerne fra strukturfondene og Samhørighedsfonden (35 665 mio. EUR for 2004).



Ifølge Kommissionens skøn kan 20 % af de oplyste uregelmæssigheder betegnes som svig. Den Europæiske Socialfond (ESF) synes at være den hårdest ramte (omkring 26 %)

2.1.4. Førtiltrædelsesfondene

Der er indført et system for anmeldelse af uregelmæssigheder svarende til det, der gælder for strukturfondene, idet der er indgået flerårige finansieringsaftaler for fondene PHARE²², SAPARD²³, ISPA²⁴ og fondene til fordel for Cypern og Malta²⁵.

²² Polen-Ungarn: bistand til økonomisk omstrukturering; forordning (EF) nr. 3906/89, EFT L 375 af 23.12.1989.

²³ SAPARD (førtiltrædelsesinstrumentet på landbrugsområdet); forordning (EF) nr. 1268/1999, EFT L 161 af 26.6.1999.

²⁴ ISPA (strukturpolitisk førtiltrædelsesinstrumentet); forordning (EF) nr. 1267/1999, EFT L 161 af 26.6.1999.

²⁵ Forordning (EF) nr. 555/2000, EFT L 68 af 16.3.2000.

Tabel 2.1.4. Anmeldelser af uregelmæssigheder i forbindelse med fortiltrædelsesfondene. Beløb i mio. EUR svarende til de samlede støtteberettigede omkostninger i forbindelse med de projekter, der er berørt af uregelmæssighederne

År	PHARE ²⁶		SAPARD		ISPA	
	Tilfælde	Beløb	Tilfælde	Beløb	Tilfælde	Beløb
2002	30	1 073	0	0	0	0
2003	12	9	26	76	20	391
2004	81	35	131	81	28	713
I alt	123	1 118	157	157	48	1 105

De myndigheder, der har til opgave at indberette uregelmæssighederne, skal fortsat gøre en målbevidst indsats for at sikre kvaliteten af indberetningerne. I mere end 90 % af tilfældene er det umuligt for Kommissionen at vide nøjagtigt, hvad den afslørede uregelmæssighed går ud på, hvilke beløb der er inddrevet, og hvilke beløb der mangler at blive inddrevet. Derfor indeholder tabellen ovenfor et beløb, der svarer til de samlede støtteberettigede omkostninger i forbindelse med de pågældende projekter, og ikke de faktisk bevilgede beløb. De foreliggende tal kan derfor endnu ikke underkastes en grundig analyse.

2.2. Udbredelse af kendskabet til kampen mod svig: information af offentligheden

For at forbedre gennemsigtigheden ønsker Kommissionen at informere bedre om de former for svig og andre uregelmæssigheder, der truer EU's finansielle interesser, de konsekvenser, de kan have, og de foranstaltninger, der træffes for at undgå dem.

I november 2004 holdt OLAF sammen med sit kommunikationsnetværk vedrørende bekæmpelse af svig et uddannelsesseminar med deltagelse af kommunikations eksperter fra de nationale myndigheder, der er involveret i bekæmpelsen af svig. I sine indledende bemærkninger fastslog kommissær Siim Kallas, at "gennemsigtighed er et af de vigtigste elementer i kampen mod og forebyggelse af korruption og dårlig budgetforvaltning. Kommunikation udgør den aktive del af denne gennemsigtighed. Gennemsigtighed er ofte i sig selv tilstrækkelig til at forebygge svig". Han understregede imidlertid, at der i tilfælde af undersøgelse skal foretages en afvejning af forskellige interesser.

Analysen af bidragene fra medlemsstaterne²⁷ til denne beretning viser, at medlemsstaternes retsregler er ret forskellige, når det drejer sig om administrative eller retlige undersøgelser, der foretages på forskellige niveauer.

²⁶ Statistikkerne i denne kolonne omfatter de meddelelser, der er indsendt af Cypern og Malta i henhold til forordning nr. 555/2000.

²⁷ SEK(2005)973.

Et begrænset antal medlemsstater går ind for en bred information af offentligheden både med hensyn til de administrative tjenesters undersøgelser og de retlige myndigheders undersøgelser lige fra indledningen og indtil fremlæggelse af oplysningerne fra en undersøgelse efter dens afslutning.

Imidlertid begrænser de fleste af medlemsstaterne informationen af offentligheden på de administrative undersøgelser forskellige stadier. De henholder sig til princippet om, at retten til information skal afvejes mod nødvendigheden af at beskytte forsvarsrettighederne, privatlivets fred og personers værdighed. De nægter desuden at afsløre oplysninger fra en undersøgelse efter afslutningen. Hvad retlige undersøgelser angår, tillader de dog, at offentligheden informeres i større omfang; oplysningerne offentliggøres ikke spontant, men kun efter anmodning fra medierne eller efter udtrykkelig tilladelse.

2.3. Foranstaltninger truffet af medlemsstaterne

Det udvalg af bestemmelser, der er omtalt nedenfor, skal give et billede af den aktuelle situation. Kommissionen har i et særskilt dokument²⁸ lavet en oversigt over de nye foranstaltninger, der er truffet i løbet af 2004 og indberettet af medlemsstaterne. For de nye medlemsstater er det i princippet kun de bestemmelser, der er vedtaget eller trådt i kraft efter den 1. maj 2004, der er blevet indberettet.

2.3.1. Nye foranstaltninger af horisontal rækkevidde

Medlemsstaterne har indberettet vedtagelse af foranstaltninger af meget forskellig art, som sigter mod at forbedre beskyttelsen af EU's finansielle interesser: Foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge eller korruption, national strategi til bekæmpelse af svig, udvidelse af området for toldmæssige undersøgelser, udvidelse af definitionen af visse overtrædelser for at indbefatte uregelmæssigheder i forhold til EU's budget, forbedring af den finansielle kontrol eller databehandlingsprocedurer.

I 2004 blev der vedtaget en ny belgisk lov om bekæmpelse af hvidvaskning af penge. Det er fastsat i loven, at en afdeling for behandling af finansielle oplysninger fremover skal orientere finansministeren, når der sendes oplysninger til anklagemyndigheden om hvidvaskning af kapital eller goder, der stammer fra en overtrædelse med relation til groft skattesvig og organiseret kriminalitet. Denne bestemmelse er ligeledes relevant i forbindelse med svig over for EU's budget.

Den lettiske regering har vedtaget et meget omfattende program for bekæmpelse af korruption for perioden 2004-2008. En lettisk lov giver bl.a. Kontoret for Forebyggelse og Bekæmpelse af Korruption bemyndigelse til at modtage oplysninger om en igangværende strafferetlig undersøgelse (med bemyndigelse fra statsanklageren), om gaver til politiske organisationer eller offentligt ansattes gæld

²⁸ SEK(2005)973. Medlemsstaterne er blevet bedt om kun at indberette de foranstaltninger, som ikke svarer til en traditionel gennemførelse af EU-retten. Da Kommissionens beretning udkommer en gang om året, kan det forhold, at der ikke er truffet nye foranstaltninger i løbet af 2004 i nogle medlemsstater, ikke tages som udtryk for det generelle beskyttelsesniveau for de finansielle interesser i den pågældende medlemsstat. Der kan til gengæld være tale om, at aktiviteterne har været mere dynamiske i den foregående periode.

og fordringer (med bemyndigelse fra statsanklageren eller præsidenten for Højesteret).

Tjekkiet har valgt en national strategisk tilgang til bekæmpelsen af svig til skade for EU's finansielle interesser²⁹.

I Frankrig er bemyndigelsesområdet for den særlige afdeling for efterforskning af toldkriminalitet blevet udvidet til at omfatte alle overtrædelser, der skader EU's finansielle interesser³⁰. Dens ansatte, der har bemyndigelse til at iværksætte retslige undersøgelser, har fremover også bemyndigelse til at efterforske overtrædelser i forbindelse med strukturfondene.

En ændring af den polske finansielle straffelov indfører en ny definition af offentligretlig forpligtelse. Fremover kan manglende opkrævning af en indtægt i EU's budget eller et budget forvaltet af EU eller for EU's regning udgøre en overtrædelse af en offentligretlig forpligtelse, når de andre elementer, der udgør overtrædelser, er til stede.

Den slovenske straffelov er blevet ændret, så definitionen af skattesvig omfatter svigagtige handlinger, der begås til skade for EU's finansielle interesser.

I Slovakiet er definitionen af overtrædelse af budgetdisciplinen³¹ blevet udvidet til at omfatte uregelmæssigheder, der begås ved afholdelse af udgifter fra EU-fondene.

I den finske lovgivning har man oprettet en funktion som finanskontrollør, som har uafhængig status samt ret til aktindsigt. Finanskontrollørens opgave er at koordinere intern og administrativ kontrol med EU's fonde i Finland, at udarbejde rapporter om tilsyn med og revision af disse fonde, om forvaltningsmæssige fejl og uregelmæssigheder. Disse rapporter er bestemt til EU's institutioner og andre organer. Den finske regering har ligeledes oprettet et råd for intern kontrol og risikoforvaltning, som bl.a. har til opgave at harmonisere kontrolprocedurerne og forbedre den interne revision.

I Portugal er det fremover obligatorisk at foretage en ekstern revision mindst hvert ottende år for udgifter i organer, der forvalter offentlige midler (især EU-fondenes udgifter)³². Revisionen skal være fokuseret på en evaluering af organets opgave og målsætninger på grundlag af kriterier med relation til økonomi, effektivitet og udgiftseffektivitet.

Der er indgået en aftale for at lette samarbejdet mellem det lettiske finanspoliti og det estiske toldvæsen.

Det tjekkiske retssystem er blevet forbedret, hvad angår proceduren for valg af vinderen af udbudsrunder for offentlige kontrakter for bl.a. at undgå svig.

²⁹ Resolution 456 af 12. maj 2004.

³⁰ Lov nr. 204/2004 af 9. marts 2004 om tilpasning af retssystemet til udviklingen i kriminaliteten.

³¹ Lov nr. 523/2004.

³² Lov nr. 48/2004.

Databehandling. Flere medlemsstater har indberettet forbedringer i databehandlingen, hvilket skulle øge effektiviteten og troværdigheden i de forskellige myndigheders indsats. I Frankrig vil indførelsen af en ny it-applikation gøre det muligt at automatisere, spore og styrke pålideligheden af kontrolforanstaltningerne på stedet, når det drejer sig om udvikling af landområder. Litauen har indført et it-forvaltningssystem, der indsamler og lagrer oplysninger om programmering og anvendelse af strukturfondsmidler og supplerende finansielle ressourcer. I Det Forenede Kongerige har de skotske myndigheder indført et system med online-behandling af anmodninger og krav, som kan anvendes for alle strukturfondene. I Ungarn blev der udarbejdet et enstrenget it-forvaltningssystem (EMIR) i 2004 med henblik på en effektiv og ensartet behandling af oplysninger om strukturfondene og Samhørighedsfonden.

2.3.2. *Nye foranstaltninger med hensyn til egne indtægter*

En spansk lov fra juli 2004 har ændret skattelovgivningen. Den indfører bl.a. muligheden for at anvende nye teknologier og mekanismer til en mere effektiv bekæmpelse af svig. Den øger ligeledes antallet af skattekontroller og forbedrer proceduren for inddrivelse af skattegæld.

En ny irsk lov udvider i betydeligt omfang toldvæsenets beføjelser til at beslaglægge genstande, der har været instrument til at begå en overtrædelse eller er produktet heraf. Irland købte i december 2004 en mobil container-scanner, som skulle forbedre toldvæsenets effektivitet betydeligt i kampen mod indsmugling fra havet.

I Polen er toldlovgivningen blevet tilpasset for også at muliggøre en skattemæssig kontrol af EU's egne indtægter.

2.3.3. *Nye foranstaltninger med hensyn til landbrugsudgifter*

Med hensyn til den fælles landbrugspolitik er Frankrig gået i gang med en inddeling af udbetalingskontorerne efter hovedområder og med at få skabt et fælles udbetalingsagentur i 2007.

I Italien er der vedtaget et lovdekret, der skal harmonisere og rationalisere inspektionerne. Dekretet giver de regionale myndigheder beføjelse til at pålægge administrative sanktioner i forbindelse med svig på fødevarerområdet i strid med EU's regler.

I Polen giver en ny lov formanden for landbrugsmarkedsagenturet beføjelse til ved administrativ beslutning at sidestille fejlagtigt eller for meget udbetalt landbrugsstøtte med toldskyld, hvilket vil gøre det muligt at kræve tilbagebetaling efter de gældende administrative procedurer.

2.3.4. *Nye foranstaltninger med hensyn til strukturforanstaltninger*

På Malta ændrer lov I fra 2004 systemet for modtagelse, kontrol og udbetaling af offentlige midler, hvilket også berører strukturfondene. Bestemmelserne i den nye lov forudser ligeledes, hvilke procedurer der skal følges for at bekæmpe svig og andre uregelmæssigheder.

I Nederlandene er der vedtaget en lang række administrative procedurer i 2004 for at sikre en korrekt anvendelse af ESF's ressourcer og en bedre forebyggelse af uregelmæssigheder. De vedrører især udveksling af oplysninger, bistand og kontrol, især når det drejer sig om anmodninger med tilbagevirkende kraft.

I Polen er der ved lov af 20. april 2004 skabt en række nationale kontrolenheder for hver af strukturfondene.

I Portugal er den nye revisionsmanual vedrørende strukturfondene og Samhørighedsfonden blevet godkendt. Den definerer, hvilke metoder IGF skal følge i sin egenskab af organ, der er udpeget til at udfærdige gyldighedserklæringen ved afslutningen af forskellige samfinansierede interventionsformer.

2.4. Kommissionens foranstaltninger

2.4.1. Status over handlingsplanen

Den samlede strategiske tilgang 2001-2005³³ er blevet efterfulgt af Kommissionens handlingsplan 2004-2005³⁴ om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser og bekæmpelse af svig.

I 2004 gennemførte Kommissionen elleve aktioner ud af de 37, der er nævnt i ovennævnte plan. Blandt disse er der især grund til at nævne:

- Forslag om ændring af forordning nr. 1073 og nr. 1074/99³⁵ (se punkt 1.1).
- Forslag til forordning om gensidig administrativ bistand med henblik på beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser mod svig og enhver anden ulovlig aktivitet, især hvidvaskning af penge og moms³⁶ (se punkt 3.2).
- Beretning³⁷ om medlemsstaternes gennemførelse af konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, som trådte i kraft i 2002. Man har fastslået, at der er en række lakuner; Kommissionen mener, at der er god grund til at fremskynde vedtagelsen af direktivet³⁸ om beskyttelse af Fællesskabets interesser.

2.4.2. Styrkelse af OLAF's effektivitet

Siden sin oprettelse har OLAF gjort en betydelig indsats for at begrænse varigheden af den foreløbige evaluering og af undersøgelserne. Den gennemsnitlige varighed af evalueringerne af oplysningerne om mistanke om uregelmæssigheder er faldet til fem

³³ Meddelelse fra Kommissionen - Beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser. Bekæmpelse af svig. Hen imod en overordnet strategisk tilgang (KOM(2000) 358 endelig).

³⁴ Meddelelse fra Kommissionen - Beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser. Bekæmpelse af svig – Handlingsplan 2004-2005, KOM(2004)544 endelig.

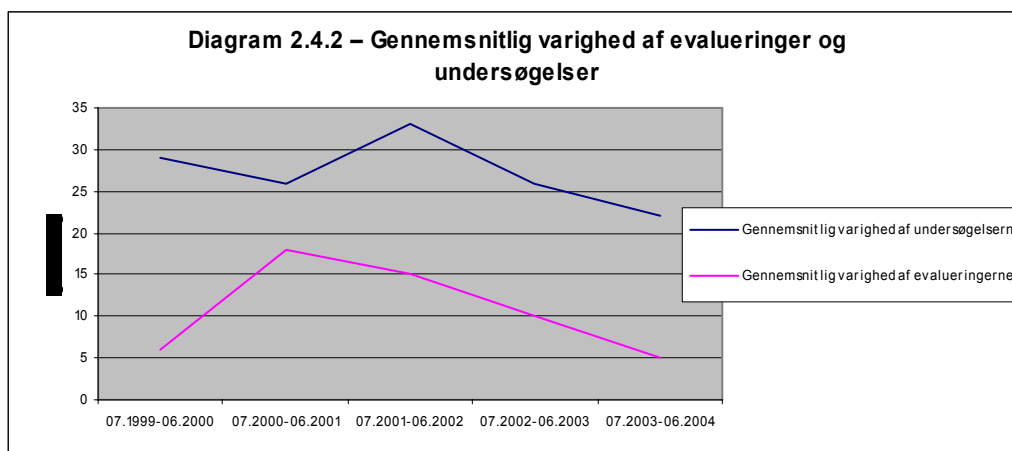
³⁵ KOM(2004)103 og 104 endelig.

³⁶ KOM(2004)509 endelig.

³⁷ KOM(2004)709 endelig.

³⁸ KOM(2002)577 endelig.

måneder i 2003-2004 efter at være steget til atten måneder i perioden juli 2000 - juni 2001³⁹. Den gennemsnitlige varighed af undersøgelserne har været konstant faldende siden 1999. Den ligger i dag på omkring 22 måneder over for 29 måneder for fem år siden.



Den del af undersøgelserne, der blev afsluttet med et efterspil, er steget (næsten en ud af to sager for perioden juli 2003 – juni 2004 mod en ud af fem sager for perioden 1999–2000), især hvad angår det retslige efterspil (næsten en ud af tre sager i 2003-2004 mod en ud af 22 sager i 1999-2000)⁴⁰.

2.4.3. Den operationelle ekspertise i lovgivningens og kontraktforvaltningens tjeneste

Hvidbogen om reform af Kommissionen⁴¹ indeholder en pakke af foranstaltninger til bedre at udnytte den disponible ekspertise til at forbedre forebyggelsen af uregelmæssigheder og svig. I en meddelelse fra Kommissionen⁴² er der forudset en mekanisme for høring af OLAF på et så tidligt stadium som muligt ved udarbejdelsen af lovgivningsforslag for at forbedre lovgivningens kvalitet. Der er også i samklang med OLAF forudset en række forebyggelsesforanstaltninger med hensyn til GD BUDG's forvaltning af kontrakter. Systemet bliver operationelt i 2003.

For 2004 er 29 planlagte lovgivningsmæssige aktioner identificeret som risikoaktioner i den svigbekæmpende indsats. OLAF har således bidraget med operationel erfaring ved udarbejdelsen af EU-dokumenter, især hvidbogen om fremtiden for præferenceordningerne og modernisering af toldkodeksen og mere specifikke forordninger, såsom et forslag til forordning om kontingenter af champignoner eller oprindelsescertifikater for hvidløg importeret af tredjelande.

³⁹ I perioden juli 1999 – juni 2000 var den gennemsnitlige varighed af evalueringerne seks måneder, men denne periode kan ikke betragtes som repræsentativ, idet de nye procedurer først fik virkning ved udgangen af 2000.

⁴⁰ For nærmere oplysninger om OLAF's resultater henvises til den supplerende evaluering af OLAF's aktiviteter, SEK(2004)1370.

⁴¹ Reform af Kommissionen, hvidbog, del I, punkt V3 og del II, punkt XXX, KOM(2000)200 endelig.

⁴² Meddelelse fra Kommissionen om beskyttelse af lovgivningen og kontraktforvaltningen mod risikoen for svig (7.11.2001, SEK(2001)2029 endelig).

Med hensyn til direkte udgifter vil den nye model til protokol til aftale om kandidatlandenes deltagelse i EU-programmer omfatte bestemmelser, der sikrer en mere effektiv beskyttelse af de finansielle interesser.

3. SAMARBEJDE PÅ LANDBRUGS- OG TOLDOMRÅDET

Retsakten om samarbejde på landbrugs- og toldområdet⁴³ fastlægger, på hvilke betingelser told- og landbrugsmyndighederne i medlemsstaterne samarbejder indbyrdes og med Kommissionen efter anmodning fra en bistandssøgende myndighed eller på eget initiativ med henblik på at sikre, at der føres særligt tilsyn med personer, steder, varebevægelser og transportmidler, administrative undersøgelser, udstedelse af attester osv.

Med forordningen indføres der et meget veludbygget system for udveksling af oplysninger, hvor de nationale myndigheder giver Kommissionen alle relevante oplysninger om opdagede uregelmæssigheder og tilfælde af mistanke om svig, metoder og anvendte procedurer osv. (artikel 17). Der er ligeledes forudset en gensidig bistand med myndighederne i tredjelande og underretning af Kommissionen, når dette frembyder en særlig interesse (artikel 19 til 22).

Med forordningen indføres der et toldinformationssystem (artikel 23 til 41), som muliggør en hurtig udbredelse af oplysningerne og gør samarbejdsprocedurerne mere effektive⁴⁴.

I år blev dette emne valgt af Kommissionen og medlemsstaterne som et af de centrale emner i spørgeskemaet. Følgende afsnit giver et samlet billede af situationen på området.

3.1. Resultaterne af analysen af medlemsstaternes bidrag⁴⁵

Generelt har gennemførelsen af forordningen været tilfredsstillende. Analysen viser, at kvaliteten af de statistiske oplysninger, der er disponible i medlemsstaterne og hos Kommissionen, vil kunne forbedres, og at der er en række praktiske problemer, der bør løses.

Statistikker om meddelelserne. De fleste af medlemsstaterne er stødt på vanskeligheder, når de skal give pålidelige og sammenhængende statistikker om meddelelser eller beretninger. De har hverken en centraliseret database for denne

⁴³ Forordning (EF) nr. 515/97, EFT L 82 af 22.3.1997, suppleret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 696/98, EFT L 96 af 28.3.1998.

⁴⁴ En tredje søjle supplerer dette system: "Napoli II-konventionen", som fastsætter mekanismerne for gensidig bistand som led i strafferetlige undersøgelser af overtrædelser af EU's og medlemsstaternes toldregler. Nogle af de pågældende undersøgelser er en naturlig forlængelse af de administrative undersøgelser, der foretages i medfør af forordning (EF) nr. 515/97. I 2004 ratificerede ti medlemsstater (Østrig, Belgien, Cypern, Ungarn, Litauen, Letland, Portugal, Finland, Slovenien og Slovakiet) konventionen. To andre (Tjekkiet og Estland) ratificerede den i begyndelsen af 2005. Ved udarbejdelsen af denne beretning var der kun tre medlemsstater, der endnu ikke havde deponeret deres ratifikationsinstrumenter.

⁴⁵ Alle medlemsstaternes svar kan konsulteres i arbejdsdokumentet i tilknytning til beretningen (SEK(2005)973); beretningen giver kun et samlet overblik.

type oplysninger eller en ensartet definition af begrebet "meddelelse gensidig bistand". Der har kun kunnet forudses en kvantitativ fremgangsmåde med hensyn til gennemgangen af disse tal; det har ikke været muligt at foretage en analyse. På lignende måde var der ikke brugbare statistikker om antallet af meddelelser og beretninger, som Kommissionen har anmodet om eller fået tilsendt. En forbedring af databaserne er ønskelig for at kunne anvende dem til en analyse af risikoen.

Behandling af anmodningerne om gensidig bistand. Medlemsstaterne har gjort opmærksom på problemer, især svarfristerne, kvaliteten og relevansen af svarene (eller manglen på samme, især fra visse tredjelande) og oversættelsesproblemer. Resultatet er ofte, at de indledte aktioner forældes. De fleste af medlemsstaterne sender regelmæssigt påmindelser for at fremskynde proceduren.

Samarbejde med tredjelande. Medlemsstaterne har foreslået, at der indgås samarbejdsaftaler med en række lande for at løse en del af de påpegede problemer⁴⁶. Selv om Kommissionen opdaterer og distribuerer listen over kontakter ved hvert møde i Udvalget for Gensidig Bistand (to eller tre gange om året), er der rapporter om, at det nogle gange er vanskeligt at fastslå, hvad der er den kompetente myndighed i et givet tredjeland eller en medlemsstat (når anmodningen sendes via et tredjeland).

Behandling af meddelelser om risiko for svig. Medlemsstaterne giver Kommissionen oplysning om risiko for svig eller andre uregelmæssigheder, når disse frembyder en særlig interesse på EU-plan, og Kommissionen giver disse oplysninger videre til de andre berørte medlemsstater⁴⁷. Nogle medlemsstater har to eller flere kompetente administrationer med hensyn til anvendelse af toldlovgivningen, men disse meddelelser behandles på samme måde som de andre anmodninger om gensidig bistand: Som hovedregel er det et centralt koordineringskontor, der modtager meddelelsen og foretager en første analyse heraf for at fastslå, hvilken kompetent myndighed der skal behandle den⁴⁸. Koordineringskontoret sender eventuelle resultater til Kommissionen (OLAF).

Nødvendigheden af en retskendelse. Når det er påkrævet med en retskendelse for at gennemføre en aktion, der er nødvendig for behandlingen af en anmodning om gensidig bistand, sendes de oplysninger, der fremskaffes i den forbindelse, til den bistandssøgende stat⁴⁹. En supplerende retskendelse kan være nødvendig for at kunne videresende oplysningerne. Medlemsstaterne er meget forskellige med hensyn til, hvilken type undersøgelsesakt der nødvendiggør en retslig kendelse. Dette gælder især hvad angår toldvæsenets administrative undersøgelsesbeføjelser. Men generelt forholder det sig sådan, at hver gang det er påkrævet med en kendelse for at føre

⁴⁶ Det er blevet foreslået, at der indgås aftaler med følgende lande: Albanien, Armenien, Belarus, Bosnien og Hercegovina, Canada, Kina, Kroatien, De Forenede Arabiske Emirater, Indonesien, Japan, Laos, Malaysia, Panama, Rumænien, Rusland, Serbien og Montenegro, Singapore, Taiwan, Thailand, Tunesien, Vietnam, "lande i Mellemøsten", "Balkan-lande", "lande i Nordafrika" og "lande i Sydøstasien". Samarbejdsaftalerne, der blev undertegnet med Indien den 20.10.2004 og Mexico den 26.3.2001, er trådt i kraft.

⁴⁷ Art. 18 i forordning 515/95.

⁴⁸ I Polen er finansministeriets kontor for internationale forbindelser Kommissionens vigtigste kontakt, men toldmyndighederne skal også kontaktes i et vist antal sager. Disse to tjenestegrene er departementer i finansministeriet.

⁴⁹ Art. 3 i forordning 515/95.

undersøgelsesakten ud i livet, skal der også foreligge endnu en kendelse for at kunne videresende rapporten til den bistandssøgende stat⁵⁰. Nogle medlemsstater opstiller ligeledes supplerende betingelser, som ikke er forudset i forordningen, for fremsendelse af de indhentede oplysninger.

Behandling af rapporter, der fremlægges efter et kontrolbesøg i et tredjeland.

Efter et kontrolbesøg i et tredjeland sendes en rapport, kontraseret af deltagerne i besøget, samt de bilag og andet, der kan tjene som bevisligheder, til de andre berørte medlemsstater, selv om de ikke har deltaget i kontrolbesøget⁵¹. Kommissionen har udtrykt ønske om at få at vide, om rapporterne og tilhørende bilag kunne anvendes som bevisligheder i forbindelse med en inddrivelsesprocedure ved en national jurisdiktion uafhængigt af, om medlemsstaten har deltaget i besøget eller ej. Medlemsstaterne har svaret bekræftende på dette spørgsmål. Imidlertid kan manglende underskrift på denne rapport fra tredjelandets myndigheders side (hvis underskrift ikke er påkrævet i henhold til EU-reglerne) skabe vanskeligheder for bevisførelsen i en procedure, der er indledt i en medlemsstat, der ikke har deltaget i besøget.

Statistikker om opfølgningen af indberettede sager. Det er obligatorisk at indberette administrative og retslige kendelser, der er resultatet af de sager, der indberettes i henhold til forordningen⁵². Selv om flere medlemsstater påtænker at oprette afdelinger, der skal tage sig af opfølgningen af indberettede sager og udarbejdelse af statistikker, har de fleste af dem for tiden ikke en centraliseret forvaltning af disse oplysninger, og de statistikker, der kan udarbejdes, er ufuldstændige og ikke særlig pålidelige. Andelen af kendelser, der vedrører organiseret kriminalitet, er meget begrænset. Dette kan skyldes, at der findes meget lidt organiseret kriminalitet i forbindelse med overtrædelser af told- og landbrugsbestemmelserne, at definitionen af organiseret kriminalitet er for snæver i visse medlemsstaters retssystem, at retsmyndighederne betegner de begåede overtrædelser på en anden måde (f.eks. "kriminell organisation"), eller at der ikke er tilstrækkeligt med beviser i sagen.

3.2. Kommissionens foranstaltninger i 2004

Forbedring af samarbejdet på landbrugs- og toldområdet. Som følge af den tematiske rapport fra GD BUDG om behandling af meddelelser om gensidig bistand⁵³ har Kommissionen konsulteret medlemsstaterne og bekræftet behovet for:

- at styrke effektiviteten i arbejdsmetoderne ved en mere moderne og hurtigere udveksling af oplysninger og opfølgning heraf
- at sikre et gunstigere miljø med hensyn til det gensidige forhold mellem de forskellige redskaber, der anvendes til opdagelse, undersøgelser og retsforfølgelse (dvs. gensidig bistand, SID⁵⁴ og FIDE⁵⁵)

⁵⁰ Med undtagelse af Polen, Slovakiet og Frankrig for toldmæssige undersøgelser.

⁵¹ Art. 20 i forordningen.

⁵² Art. 49; dette sker normalt via OWNRES-systemet.

⁵³ Tematisk rapport fra 2002 om behandling af meddelelser om gensidig bistand i medlemsstaterne.

- en bedre synergi mellem målsætningerne for de forskellige tjenestegrene i Kommissionen.

I 2004 blev der lanceret en forundersøgelse for at forberede skabelse af en elektronisk besked "Gensidig bistand/meddelelse om svig".

Udvidelse af samarbejdet til andre områder. Den 20. juli 2004 sendte Kommissionen et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om gensidig administrativ bistand⁵⁶.

Den foreslåede forordning vil indeholde et mere detaljeret retsgrundlag i kampen mod svig og vil befordre samarbejdet og koordineringen på EU-plan med Kommissionen, især OLAF. Forslaget til forordning er af horisontal karakter; den dækker alle sektorer i bekæmpelsen af svig i EU, som endnu ikke er genstand for sektorlovgivning, især samarbejdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen i kampen mod momssvig inden for EU⁵⁷, strukturfondene og de direkte udgifter. Den vedrører ligeledes brugen af oplysninger om mistænkelige finansielle transaktioner med henblik på hvidvaskning af produkterne af EU-svig. Samarbejdet skal være koncentreret om sager af særlig betydning på EU-plan, dvs. der skal være tale om et afgiftsprovenutab på mindst 500 000 EUR, når der er tale om momssvig og 100 000 EUR i andre tilfælde.

4. INDDRIVELSE

Kommissionen fører tilsyn med inddrivelsen af beløb, der er uretmæssigt udbetalt af EU som følge af en fejl, svig eller anden form for uregelmæssighed og desuden med opkrævningen af egne indtægter. Hvad den direkte forvaltning angår, falder inddrivelsen ind under Kommissionens egen kompetence. Hvad den decentraliserede forvaltning angår, er kompetencen delt, Kommissionen følger de inddrivelsesprocedurer, der iværksættes af medlemsstaterne og anvender i givet fald procedurene for regnskabsafslutning.

I 2004 traf Kommissionen flere foranstaltninger til at forbedre inddrivelsen af egne indtægter, udgifter i forbindelse med landbruget og strukturfondene samt de direkte udgifter.

⁵⁴ Databasen "Toldinformationssystem", der er forudset i konventionen af 26. juli 1995 om brug af informationsteknologi på toldområdet (EFT C 316 af 27.11.1995). En ny fælles brugerflade skulle gøre det muligt at lagre en række oplysninger fra meddelelserne om gensidig bistand.

⁵⁵ Oprettelsen af fortegnelsen til identificering af sager vedrørende toldundersøgelser (FIDE) er forudset i tillægsprotokollen af 8. maj 2003 til konventionen om brug af informationsteknologi på toldområdet (EFT C 139 af 13.6.2003). Formålet med FIDE er at gøre det muligt for de kompetente myndigheder i en medlemsstat at identificere de kompetente myndigheder i de andre medlemsstater, som undersøger eller har undersøgt forholdene omkring de samme personer eller virksomheder.

⁵⁶ KOM(2004)509 endelig.

⁵⁷ Den foreslåede forordning skal supplere Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 af 7. oktober 2003 (EFT L 264 af 15.10.2003), som kun vedrører samarbejdet mellem medlemsstater, og ikke mellem medlemsstaterne og Kommissionen.

4.1. Traditionelle egne indtægter

Medlemsstaterne er ansvarlige for inddrivelse af de traditionelle egne indtægter. De skal føre et "A-regnskab"⁵⁸ til registrering af toldskyld, der er indbetalt og/eller stillet garanti for, og et "B-regnskab" for registrering af toldskyld, der ikke er indbetalt eller stillet garanti for (eller som der er stillet garanti for, men som er omstridt). Størstedelen af den toldskyld, der er opført i B-regnskabet, er et resultat af afsløringer af svig eller uregelmæssigheder.

En rapport⁵⁹ har analyseret sytten inddrivelsessager, hvor der har været udsendt en meddelelse om gensidig bistand fra OLAF, og hvor der i hvert tilfælde har været flere medlemsstater inddraget, ligesom der i hvert tilfælde har været tale om en finansiell virkning på over 1 mio. EUR for EU's budget. De valgte sager drejede sig om forskellige goder og vedrørte forskellige svigmetoder (manipulerede toldværdier, forfalskede priser og falske oprindelsesattester). Kommissionen har kunnet konstatere en konstant forbedring i den effektive inddrivelsesprocent (2 % for det undersøgte prøveudsnit i 1994, 12 % i 1998 og 15 % i 2003).

Medlemsstaterne er ligeledes ansvarlige for at registrere data for alle de sager med svig og uregelmæssigheder, der afsløres i "OWNRES"-basen, hvis de har en potentiel finansiell virkning på over 10 000 EUR på de traditionelle egne indtægter. Da disse sager normalt også skulle fremgå af B-regnskabet, har Kommissionen foretaget en sammenligning. Resultaterne var ikke særlig tilfredsstillende. Da den gentog denne sammenligning i 2004, kunne der konstateres betydelige forbedringer.

Forordning (EF, Euratom) 2028/2004⁶⁰ forpligter medlemsstaterne til at behandle traditionelle egne indtægter på over 50 000 EUR, som ikke er inddrevet senest fem år efter den dato, hvor betalingsanmodningen er blevet definitivt eksigibel, som uerholdelige fordringer. Dette betyder, at disse tilfælde (herunder gæld, der er svær at inddrive og skyldes svig og uregelmæssigheder) skal forelægges Kommissionen til vurdering.

4.2. Direkte udgifter

4.2.1. Den nye finansforordning

Den nye finansforordning⁶¹ medfører en betydelig forbedring af effektiviteten i inddrivelsen, når der er tale om direkte udgifter. Der foretages herefter systematisk modregning (art. 73); modregningen foretages til et beløb svarende til EU's fordringer over for enhver debitor, der selv har en fordring over for EU, der er sikker, opgjort og forfalden til betaling.

Artikel 72, stk. 2, bekræfter ligeledes muligheden for, at institutionen kan "formalisere fastlæggelsen af en fordring på andre end stater ved en beslutning, der

⁵⁸ Forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000, EFT L 130 af 31.5.2000.

⁵⁹ Rapport om opfølgning af traditionelle egne indtægter i tilfælde af svig og uregelmæssigheder, KOM(2004)850 af 7.1.2005.

⁶⁰ EFT L 352 af 27.11.2004.

⁶¹ Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (EFT L 248 af 16.9.2002).

kan tvangsfuldbyrdes". Denne mulighed eksisterer allerede i traktatens artikel 256, men der er ikke nogen gennemførelsesforanstaltninger.

I øvrigt indfører den nye finansforordning den regel, at der automatisk opkræves morarenter for enhver fordring, der ikke betales på forfaldsdagen⁶², og beløbet er øget betydeligt⁶³.

4.2.2. *Kontraktgarantier for en bedre forvaltning af kontrakterne.*

Udbetaling af forskud eller indrømmelse af forfinansiering uden modydelse ved udbetalingen udgør en ikke ubetydelig risiko for EU's finansielle interesser. Det værktøj er imidlertid absolut nødvendigt for gennemførelsen af visse aktioner, der svarer til målsætningerne i EU's politikker. I den nye finansforordning, og især forordningen om gennemførelsesbestemmelserne, er der fastsat en række foranstaltninger, der mindsker denne risiko. Således skal kontrahenterne eller modtagerne i de tilfælde, der er forudset i gennemførelsesforanstaltningerne, stille en forhåndsgaranti, før de kan opnå en forfinansiering.

Kommissionens tjenestegrene sikrer ved hjælp af standardkontraktbestemmelser (herunder i aftalerne med kandidatlandene og tredjelande vedrørende eksternt bistand eller deltagelse i EU-programmer), at der indgår effektive bestemmelser om inddrivelse.

4.2.3. *Inddrivelse ved indtræden som civil part og sikrende retsmidler i medlemsstaternes lovgivninger*

Den undersøgelse, der blev offentliggjort i beretningen for sidste år⁶⁴, viste, at Kommissionen i de fleste medlemsstater kan optræde i civile søgsmål med henblik på at få erstatning med renter for at sikre inddrivelse af EU's tilgodehavender i forbindelse med de direkte udgifter. At optræde i et civilt søgsmål i forbindelse med en strafferetsprocedure betragtes som et effektivt instrument til at gøre det lettere for Kommissionen at inddrive gæld på området for direkte udgifter. Der er flere fordele forbundet hermed, bl.a. en afkortning af procedurefristerne. I de medlemsstater, der har et *KOMmon law*-system⁶⁵, har Kommissionen, selv om den ikke kan optræde i et civilt søgsmål, dog mulighed for at kræve kompensation.

I beretningen fra 2003 blev det ligeledes fastslået, at Kommissionen som generel regel kan anmode om sikrende retsmidler⁶⁶ fra det øjeblik, undersøgelsesfasen i strafferetsproceduren begynder.

⁶² Kommissionens forordning (EF, Euratom) nr. 2342/2002 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002, EFT L 357 af 31.12.2002, artikel 86.

⁶³ Den gældende rentesats er Den Europæiske Centralbanks referencesats forøget med 7 procentpoint i forbindelse med offentlige kontrakter om tjenesteydelser og leverancer, og 3,5 procentpoint i andre tilfælde. Der er tale om en mærkbar stigning i forhold til den tidligere sats, som svarede til referencesatsen forøget med 1,5 %.

⁶⁴ KOM(2004)573.

⁶⁵ Irland og Det Forenede Kongerige.

⁶⁶ Anklagemyndigheden eller en dommer kan beordre sikrende retsmidler for at forhindre, at den tiltalte kan formøbe sine aktiver før domstolens kendelse. De omfatter beslaglæggelse og indekrydsning af formuegoder tilhørende den person, hvis forhold undersøges.

I 2004 ønskede Kommissionen at uddybe analysen af de betingelser, hvorunder den kan repræsentere EU i en retsprocedure, der vedrører direkte udgifter. Der blev udsendt et spørgeskema til medlemsstater, som drejede sig om et praktisk tilfælde, der involverede en erhvervsdrivende, der havde begået svig til skade for Kommissionen. To medlemsstater har ikke været i stand til at give et svar på denne del af spørgeskemaet⁶⁷. Alle svar kan ses i Kommissionens arbejdsdokument.

Selv om der er ligheder, er der i de forskellige nationale retssystemer meget forskellige betingelser for, hvornår Kommissionen kan indlede et civilt søgsmål. Dette viser, at det er nødvendigt for Kommissionen at samarbejde snævert med retsmyndighederne. Beretningen fra 2004 gjorde det ligeledes muligt for Kommissionen at få et bedre kendskab til, hvilke betingelser der kræves i de nationale lovgivninger for at fremsætte en anmodning om sikrende retsmidler.

Part i civilt søgsmål. *Anmodning om at blive part i et civilt søgsmål.* I de fleste medlemsstater skal det være Kommissionen selv, der står bag anmodningen. I Sverige forelægges anmodningen altid af anklagemyndigheden. I Finland og Portugal kan anklagemyndigheden sætte sådan en sag i gang, hvis det skønnes hensigtsmæssigt. I så tilfælde er det ikke nødvendigt, at Kommissionen forelægger en anmodning. Ikke desto mindre har Finland understreget, at hvis Kommissionen kræver erstatning på grundlag af forhold, som ikke indgår i anklagemyndighedens anklageskrift, skal den indsende en anmodning med en redegørelse for disse forhold sammen med beviser herfor.

I nogle medlemsstater kræves det desuden, at alle forhold skal oplyses som støtte for anmodningen⁶⁸, ligesom erstatningskravets størrelse skal oplyses⁶⁹. Desuden skal anmodningen i nogle medlemsstater⁷⁰ klart kunne godtgøre, at der er en forbindelse mellem den begåede svig og det tab, der er opstået for EU's budget. Kun to medlemsstater⁷¹ har nævnt, at anmodningen kan indsendes, efter at retsforhandlingerne er indledt.

Krav til bevisførelse i forbindelse med civilt søgsmål. Alle de medlemsstater, der har svaret, anvender princippet om fri bevisførelse, hvad enten det drejer sig om at føre vidner eller fremlægge skriftligt bevismateriale. Imidlertid er domstolene også bundet af reglen om fri bevisbedømmelse. Dette betyder, at ingen bevislighed, som Kommissionen måtte forelægge i forbindelse med den lidte skade, herunder en revisionsrapport udarbejdet af en autoriseret ekspert, i sig selv nødvendigvis er tilstrækkelig til at bevise, at en part i kontraktforholdet har begået en overtrædelse.

Selv om alle bevismidler kan gøres gældende, har tre medlemsstater oplyst, at der er en begrænsning med hensyn til, om en rapport udarbejdet af en regnskabskyndig kan accepteres som bevismateriale (det er undertiden nødvendigt, at rapporten udarbejdes

⁶⁷ Luxembourg, Malta. Det skal også påpeges, at svarene fra nogle medlemsstater ikke var tilstrækkeligt detaljerede til at få klarlagt, hvilke oplysninger Kommissionen skal tage med i sin anmodning om at indgå som part i et civilt søgsmål.

⁶⁸ Tjekkiet, Grækenland, Italien, Tyskland og Sverige.

⁶⁹ Tjekkiet, Grækenland, Italien, Letland og Slovakiet.

⁷⁰ Frankrig, Ungarn og Polen.

⁷¹ Nederlandene og Slovakiet.

af en autoriseret ekspert⁷² eller en ekspert udpeget af domstolen⁷³). I Tjekkiet kan ekspertrapporten kun godkendes som bevismateriale, hvis den indeholder specifikke klausuler. I Italien er parterne underlagt en begrænsning med hensyn til, hvor mange vidner der kan føres, og det gælder derfor også for Kommissionen: Der kan højst føres to eksperter som vidner for domstolen.

I andre medlemsstater kan regnskabskyndiges rapporter frit anvendes som bevismateriale, men bevisbedømmelsen sker på ganske særlige betingelser⁷⁴.

Sikrende retsmidler. Alle de medlemsstater, der tillader indtræden i civilt søgsmål, accepterer også anmodninger om sikrende retsmidler.

Ophavsmanden til anmodningen om sikrende retsmiddel. Generelt er det den krænkede part, og således Kommissionen, der indsender en anmodning til anklagemyndigheden eller dommeren⁷⁵. Kun to medlemsstater har nævnt, at både Kommissionen og anklagemyndigheden kan fremsætte en anmodning om sikrende retsmiddel under processen⁷⁶.

Anmodningen om sikrende retsmiddel. De oplysninger, der skal indgå i anmodningen, er meget forskellige alt efter, hvilken medlemsstat det drejer sig om. Nogle⁷⁷ stiller ingen betingelser. Omvendt skal anmodningen ofte være meget detaljeret og f.eks. indeholde retsgrundlaget for anmodningen, en beskrivelse af de relevante omstændigheder, bevis for formøbling af formuegoder og en beskrivelse af den kontraherende parts kendte formuegoder i den aktuelle situation. Slovakiet kræver, at anmodningen indeholder et forslag om sikrende retsmiddel.

Med hensyn til risikoen for, at der forsvinder formuegoder, og det således bliver umuligt at inddrive det skyldige beløb, påhviler bevisbyrden normalt den krænkede part, dvs. Kommissionen⁷⁸. Det er således altid i dennes interesse at forelægge anmodningen med så mange detaljer som muligt. Endelig skal det bemærkes, at der findes tilsvarende midler som sikrende retsmidler i visse medlemsstater, der har et *KOMmon law*-system. Det drejer sig om indefrysningsskendelser⁷⁹ og konfiskeringsskendelser⁸⁰.

⁷² Tjekkiet.

⁷³ Polen. Eksperten skal være en ekspert tilknyttet domstolen eller en person, som har ry for at være kompetent på et givet område.

⁷⁴ Således skal rapporten i Sverige forelægges personligt under retsforhandlingerne. I Slovenien kan domstolen udpege en finanseksperter til at verificere dokumentet.

⁷⁵ Østrig, Belgien, Tjekkiet, Grækenland, Spanien, Finland, Frankrig, Ungarn, Italien, Letland, Portugal, Sverige og Slovenien.

⁷⁶ Tjekkiet og Slovakiet. I undersøgelsesfasen kan anklagemyndigheden forelægge en anmodning, selv uden at den krænkede person har bedt derom, hvis det er i denne persons interesse, og især hvis der er risiko for udeladelser fra denne persons side.

⁷⁷ Østrig, Belgien, Grækenland og Italien.

⁷⁸ Kun Finland har oplyst en undtagelse fra dette princip: anvendelse af en foreløbig foranstaltning såsom forbud mod overførsel af formuegoder eller beslaglæggelse kræver ikke bevis for risiko. I princippet er det tilstrækkeligt at anføre i anmodningen, at risikoen er ret sandsynlig. Imidlertid skal anmodningen beskrive, hvordan risikoen manifesterer sig i den konkrete situation.

⁷⁹ England og Wales.

⁸⁰ Skotland.

4.3. Landbrug

I 2002 udestod der et samlet skønnet beløb på 2,2 mia. EUR til inddrivelse i forbindelse med uregelmæssigheder inden for EUGFL, Garantifonden; dette fremgår af oplysningerne fra medlemsstaterne i henhold til artikel 3 og 5 i forordning (EØF) nr. 595/91⁸¹. I sin meddelelse fra december 2002⁸², som bl.a. drejede sig om en forbedring af inddrivelse, besluttede Kommissionen at oprette en "taskforce for inddrivelse" (TFR), som består af ansatte i OLAF og GD AGRI. Denne taskforce skulle klarlægge situationen med hensyn til manglende inddrivelse og udarbejde beslutninger om det finansielle ansvar i forbindelse med den formelle procedure for afslutning af regnskaber på området EUGFL, Garantifonden. Den begyndte sit revisionsarbejde i 2003 med de tilfælde, hvor der ikke var foretaget inddrivelse før 1999, og hvor der var tale om beløb på over 500 000 EUR i hvert enkelt tilfælde. Dette arbejde, som vedrørte ni medlemsstater, afslørede, at de samlede ikke-inddrevne beløb nåede op på 765 mio. EUR⁸³. Ved udgangen af 2004 kunne GD AGRI iværksætte proceduren for afslutning af regnskaberne: Der blev sendt breve i medfør af artikel 8 i forordning (EF) nr. 1663/95 om den finansielle ansvarlighed til de berørte medlemsstater med Kommissionens forslag til, hvilke finansielle korrektioner der skulle iværksættes.

TFR har ligeledes påbegyndt revisionerne af omkring 3 400 sager, hvor der i hvert tilfælde er tale om beløb under 500 000 EUR; disse sager blev meddelt før 1999, og beløbene er endnu ikke inddrevet (den finansielle virkning skønnes at ligge på omkring 200 mio. EUR). Databasen ECR (External KOMmunications Registry), som forvaltes af OLAF, indeholder alle de meddelelser, der sendes af medlemsstaterne i medfør af artikel 3 og 5 i forordning (EF) nr. 595/91 om uregelmæssigheder inden for EUGFL, Garantifonden. Medlemsstaterne anmodes om at verificere og supplere disse data, at udfylde en elektronisk formular for deres egen bedømmelse af resultaterne af inddrivelsesforanstaltningerne og fremsætte et forslag om, hvad der videre skal ske med de ikke-inddrevne beløb. TFR vil verificere de data, der er indsendt i løbet af 2005, og den formelle afslutningsprocedure vil kunne begynde, så snart verifikationerne og eventuelle supplerende revisioner er afsluttet.

TFR's arbejde har haft den virkning, at man bedre har kunnet udnytte de data, der indsendes af medlemsstaterne. Dette resultat opfylder ønsket om "at forbedre kvaliteten af de disponible data for uregelmæssige udbetalinger i forbindelse med den fælles landbrugspolitik", som Kommissionen gav tilsagn om i sine svar på Revisionsrettens særberetning nr. 3/2004⁸⁴.

⁸¹ EFT L 67 af 14.3.1991.

⁸² KOM(2002)671 endelig.

⁸³ Dette beløb omfatter ikke 32 tilfælde, der blev indberettet før 1999, og som drejede sig om et beløb på over 500 000 EUR, men hvor der viste sig at være manglende sammenhæng, når man sammenlignede meddelelserne med resultaterne af revisionen. Behandlingen af disse tilfælde vil blive prioriteret i 2005.

⁸⁴ Særberetning nr. 3/2004 om inddrivelse af uregelmæssigt udbetalte beløb under den fælles landbrugspolitik, med Kommissionens svar, EFT C 269 af 4.11.2004.

4.4. Strukturfondene

Med hensyn til strukturfondene står medlemsstaterne for inddrivelse af uretmæssigt udbetalte beløb som følge af en uregelmæssighed eller et tilfælde af svig. Tilbagebetalingen af disse beløb til Kommissionen kan ske ved en nedsættelse eller fjernelse af det finansielle bidrag med mulighed for anvendelse af midlerne til andre operationer, når det pågældende program endnu ikke er afsluttet.

De programmer, der medfinansieres af strukturfondene, er flerårige og fungerer på grundlag af de mellemliggende betalinger. Inddrivelsen af de beløb, der er udbetalt uretmæssigt, kan ske før eller efter afslutningen af programmet. For programperioden 1994-1999 var fristen for forelæggelse af anmodningen om den endelige udbetaling for Kommissionen den 31. marts 2003. I denne periode er næsten 1000 programmer blevet medfinansieret af EU til et samlet beløb af omkring 159 mia. EUR⁸⁵. De anvisningsberettigede og forvaltende tjenestegrene i Kommissionen (GD REGIO, EMPL, AGRI, FISH), sikrer, bistøet af OLAF, den administrative og finansielle opfølgning for at afslutte disse programmer. Denne opfølgning er baseret på de meddelelser om uregelmæssigheder, medlemsstaterne har indsendt i medfør af forordning (EF) nr. 1681/94⁸⁶, og som er registreret i databasen ECR (External KOMMunications Registry).

For den pågældende periode har medlemsstaterne indberettet tilfælde af uregelmæssigheder til et beløb af 1 370 mio. EUR⁸⁷ bogført som EU-bidrag.

Blandt disse tilfælde er 5 028 afsluttet endeligt på kommissionsniveau; et tilsvarende beløb på 634,6 mio. EUR er blevet fratrukket ved den endelige udbetaling. Desuden har medlemsstaterne for 2 604 tilfælde fra samme periode meddelt Kommissionen, at de administrative og retslige procedurer er afsluttet på nationalt niveau. Kommissionens tjenestegrene er ved at udarbejde beslutninger om den budgetmæssige postering af ikke-inddrevne beløb.

Der refterer 2 694 tilfælde, hvor der skal inddrives et beløb svarende til omkring 647 mio. EUR.

⁸⁵ Der er tale om flerårige programmer. Dette tal omfatter ikke direkte projekter, der finansieres i strukturfondenes regi, og heller ikke projekter, der medfinansieres af Samhørighedsfonden.

⁸⁶ EFT L 178 af 12.7.1994.

⁸⁷ Situationen ifølge de data, der var i ECR-basen pr. 18.4.2005.