

Euroopan yhteisöjen
virallinen lehti

ISSN 1024-302X

C 314

44. vuosikerta

8. marraskuuta 2001

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö	Sivu
	I <i>Tiedonantoja</i>	
	Tilintarkastustuomioistuin	
2001/C 314/01	Erityiskertomus nro 7/2001 vientituista — määräpaikka ja markkinoille saattaminen sekä komission vastaukset.....	1
2001/C 314/02	Erityiskertomus nro 10/2001 rakennerahastojen varainhoidon valvonnasta, komission asetukset (EY) N:o 2064/97 ja (EY) N:o 1681/94, sekä komission vastaukset.....	26

FI

I

(Tiedonantoja)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

ERITYISKERTOMUS nro 7/2001

vientituista — määräpaikka ja markkinoille saattaminen sekä komission vastaukset

(annettu EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

(2001/C 314/01)

SISÄLLYS

	Kohdat	Sivu
LYHENNELUETTELO		2
YHTEENVETO	I—VIII	3
JOHDANTO	1—3	4
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TOIMITTAMA TARKASTUS	4—5	4
TALOUDELLINEN TAUSTA	6	4
TILIEN TARKASTAMIS- JA HYVÄKSYMISENENNETTELYN YHTEYDESSÄ TOIMITETUT TARKASTUKSET	7—8	6
SAAPUMISTA KOSKEVIEN TODISTEIDEN TARKASTUSTEN LAATU	9—13	6
SAAPUMISTA KOSKEVIEN TODISTEIDEN JÄRJESTELMÄN VAIKUTUS VAKUUKSIEN VAPAUTTAMISEEN	14—16	7
VALVONTAAN ERIKOISTUNEIDEN YRITYSTEN HYVÄKSYNTÄ JA VALVONTA	17—32	7
VIENTITUKIEN JA ELINTARVIKEAVUN VALVONTAAN ERIKOISTUNEIDEN YRITYSTEN HYVÄKSYMISENENNETTELYJEN YHTEENSOVITTAMINEN	33—34	8
JÄSENVALTIOIDEN SUURLÄHETYSTÖJEN ANTAMIEN SAAPUMISTA KOSKEVIEN TODISTEIDEN LUOTETTAVUUS	35—38	9
TIETTYIHIN MÄÄRÄPAIKKOKIIN TAPAHTUNEESSA VIENNISSÄ HAVAITTUJEN ONGELMIEN JA/TAI SÄÄNTÖJENVASTAISUUKSIA LAJIT	39—80	9
Jordania — Irakiin tapahtuvaa vientiä koskevan YK:n kauppasaarron kiertäminen	40—42	9
Venäjä — väärennetyt tuonti-ilmoitukset	43—47	10
Egypti — vajausten ja hylättyjen tuotteiden käsittely	48—53	11
Marokko — tuen määrän perusteet ja vajaukset	54—57	11
Libanon — vajaukset — jäsenvaltioiden epäyhdenmukaiset jatkotoimenpiteet	58	12
Viro — kauppasopimukset, joista aiheutuu niin kutsutun ketjupetoksen vaara	59—64	12
Juuston mahdollinen kulkeutuminen Kanadaan	65	13
Pohjois-Korea — todiste markkinoille tunkeutumisesta	66—70	13
Japani — vientitukien määrän perustelu juuston osalta, jota ei ole tarkoitettu suoraan kulutukseen	71—74	14

	<i>Kohdat</i>	<i>Sivu</i>
Uruguay, Ukraina, Kroatia — tuonti-ilmoitukset, jotka eivät anna todistetta tulliselvityksestä vapaaseen liikkeeseen	75—79	14
Albania — sääntöjenvastaisia saapumista koskevia todisteita tuonnissa Kreikasta	80	14
KONTTIEN LIIKKEET	81—83	15
PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET	84—91	15
LIITE — VALVONTAAN ERIKOISTUNEIDEN YRITYSTEN MYÖNTÄMIÄ TODISTEITA KOSKEVAT KESKEISET VAATIMUKSET		17
Komission vastaukset		18

LYHENNELUETTELO

EMOTR	Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto
HZA	Saksan maksajavirasto
Ofival	Ranskan maksajavirasto — lihatuotteet
OLAF	Euroopan petostentorjuntavirasto
PVE	Alankomaiden maksajavirasto — lihatuotteet
UCLAF	Petostentorjunnan koordinointiyksikkö
ZA	Itävallan maksajavirasto

YHTEENVETO

I. Vientituet aiheuttavat EU:n veronmaksajille noin viiden miljardin euron vuosittaiset kustannukset. Vientitukijärjestelmässä joidenkin tuotteiden viennille annetaan tukea, jonka määrä eriytetään määräpaikan mukaan, jos kyseisten tavaroiden saattamisesta ilmoitetun määräpaikan markkinoille esitetään riittävät todisteet (saapumista koskevat todisteet). Todisteiksi voidaan hyväksyä monenlaisia asiakirjoja määrämään antamista tullin tuonti-ilmoituksista pankin antamiin maksutositteisiin. Kansainvälisten valvontaan erikoistuneiden yritysten antamia tositteita varten on erityissäännöksiä.

II. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan myös niiden tuotteiden osalta, jotka voivat saada vaihtelematonta, kaikkiin määräpaikkoihin tapahtuvaan vientiin samansuuruisena kohdistuvaa tukea, annettavien tukien edellytyksenä on kyseisten tuotteiden saattaminen markkinoille maassa, joka ei ole EU:n jäsenvaltio. Vaihtelematonta tukea saavien tuotteiden osalta todisteita vaaditaan kuitenkin vain epäselvissä tapauksissa.

III. Saapumista koskevien todisteiden pätevyuden varmistaminen on monimutkaista ja vie aikaa, ja todentamisen tulos voi kuitenkin olla epävarma. Komissio laati jäsenvaltioiden tehtävän helpottamiseksi luettelon mallitodisteista vuonna 1992, mutta tätä luetteloa ei ole päivitetty. Saapumista koskevien todisteiden tarkastamisessa on huomattavia jäsenvaltioiden välisiä eroja (ks. kohdat 9–13).

IV. Vaikka komissio onkin arvioinut tilien tarkastus- ja hyväksymismenettelyssään tarkastettaviksi valitsemiensa toimien todisteita, se ei ole tarkastanut saapumista koskevien todisteiden järjestelmää — kohdassa 7 tarkasteltua järjestelmää lukuun ottamatta. Komissio on kuitenkin havainnut suuria puutteita tarkastuksissa, joita jäsenvaltiot suorittavat viennin yhteydessä. Nämä puutteet ovat johtaneet varainhoitoa koskeviin oikaisumenettelyihin, joiden arvo on yhteensä 188 miljoonaa euroa (ks. kohdat 7–8).

V. Jotkin jäsenvaltiot eivät ole toteuttaneet vaadittuja hyväksytyjen valvontaan erikoistuneiden yritysten tarkastuksia. Kun näitä tarkastuksia on toteutettu, on havaittu vakavia puutteita ja sääntöjenvastaisuuksia. Havaittujen puutteiden edellyttämiin jatkotoimenpiteisiin ei aina ole ryhdytty. Kun yrityksen hyväksyntä on peruutettu yhdessä jäsenvaltiossa, hyväksyntää ei peruutettu muilta samaan konserniin kuuluvilta muissa jäsenvaltioissa hyväksytyiltä yrityksiltä. Hyväksyntöjä ei aina ole peruutettu silloin, kun olisi pitänyt (ks. kohdat 17–32).

VI. Jäsenvaltiot eivät ole antaneet suurlähetystöilleen ohjeita tarkastuksista, jotka on suoritettava ennen tavaroiden purkamista koskevan todistuksen antamista. Suurlähetystön antamat todisteet annettiin suurimmaksi osaksi asiakirjojen tarkastuksen perusteella. Tavaroiden purkamisen yhteydessä toteutettiin harvoin fyysisiä tarkastuksia (ks. kohdat 35–38).

VII. OLAF ja maatalouden pääosasto ovat havainneet tai niiden asiaan puuttumisen seurauksena on havaittu useita vakavia sääntöjenvastaisuuksia ja epäiltyjä petoksia eräissä tärkeimmistä vientitukien määräpaikoista. Valvontaan erikoistuneiden yritysten on havaittu syyllistyneen joihinkin näistä sääntöjenvastaisuuksista. Tilintarkastustuomioistuimen toimittamien tarkastusten avulla on havaittu lisää epäiltyjä sääntöjenvastaisuuksia ja tapauksia, joissa vientitukien maksamisen perusteet ovat kyseenalaisia joidenkin määräpaikkojen osalta (ks. kohdat 39–80). Tässä kertomuksessa tarkoitettujen sääntöjenvastaisiksi epäiltyjen maksujen yhteismäärä on noin 100 miljoonaa euroa. Komission olisi varmistettava, että maksuja ryhdytään perimään takaisin niissä tapauksissa, joissa siihen ei ole vielä ryhdytty.

VIII. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että vientitukea saaviin tuotteisiin olisi aiheellista soveltaa samaa tukimaksua jokaisen tuotteen ja kaikkien määräpaikkojen osalta. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että nykyisin se ei ole mahdollista useista syistä, joihin kuuluvat esimerkiksi voimassa olevat kauppasopimukset. Sääntöjen noudattamisesta hallinnolle ja elinkeinonharjoittajille aiheutuvien kustannusten vuoksi ja siksi, että saapumista koskevien todisteiden järjestelmä takaa hyvin vähäisen varmuuden, on syytä harkita seuraavia toimenpiteitä:

- saapumista koskeva todiste olisi vaadittava vain epäilyttävissä tapauksissa tai vain niiden määräpaikkojen osalta, joihin liittyvä riski on suuri
- jäsenvaltioiden jälkikäteen suorittamia, tuotteiden markkinoille saattamiseen kohdistuvia tarkastuksia olisi tehostettava sisällyttämällä niihin lähetyksistä ja konttien liikkeistä kerättyjen tietokantojen tutkiminen ja tavaraliikenteen harjoittajien hallussa olevien tietojen tarkastus kaikkien tarkastettaviksi valittujen toimien osalta (ks. kohdat 84–86).

JOHDANTO

1. Vientitukia maksetaan elinkeinonharjoittajille, jotka harjoittavat maataloustuotteiden vientiä muihin kuin EU:n jäsenvaltioihin. Tukien tarkoituksena on korvata viejille EU:n sisämarkkinoilla vallitsevien markkinahintojen ja maailmanmarkkinahintojen välinen ero. Näin viejät voivat avata EU:n tuotteiden vientimarkkinoita tai pitää niitä avoimina ⁽¹⁾. Vientituet vaikuttavat myös sisämarkkinoiden tasapainon säilyttämiseen. Vientitukien maksaminen ei ole perusteltua, jos kyseessä ei ole tavanomainen kaupallinen toimi ⁽²⁾, koska se on vailla tosiasiallista taloudellista tarkoitusta ja sen ainoa tavoite on saada yhteisön rahoittamaa taloudellista etua ⁽³⁾.

2. Joidenkin tuotteiden, kuten esimerkiksi naudanlihan ja juuston, vientituki vaihtelee määräpaikan mukaan (eriytetty tuki), ja viejän oikeus tukeen riippuu sellaisten todisteiden esittämisestä, jotka koskevat tavaroiden saattamista markkinoille ilmoitetussa määräpaikassa (saapumista koskevat todisteet) ⁽⁴⁾. Muissa tuoteryhmissä tuki on samansuuruinen kaikkien määräpaikkojen ja kaikkien yksittäisten tuotteiden osalta (vaihtelematon tuki). Viejiltä vaaditaan saapumista koskeva todiste vaihtelemattomaan tukeen oikeuttavien toimien osalta ainoastaan epäilyttävissä tapauksissa. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan tuotteet, joille voidaan maksaa vaihtelematonta tukea, on kuitenkin saatettava muun kuin jäsenvaltion markkinoille 12 kuukauden kuluessa vientipäivästä ⁽⁵⁾.

3. Jäsenvaltioiden valtuutetut virastot vastaavat maksujen suorittamisesta viejille. Jäsenvaltioiden viranomaiset vastaavat ensisijaisesti haettujen vientitukien laillisuuden ja säännönmukaisuuden valvonnasta.

⁽¹⁾ Komission esittämät huomautukset yhteisön tuomioistuimen asioissa C-125/75 ja C-89/83.

⁽²⁾ Elintarvikeapua lukuun ottamatta.

⁽³⁾ Komission asetus (EY) N:o 800/1999, johdanto-osan 24 kappale (EYVL L 102, 17.4.1999).

⁽⁴⁾ Komission asetus (EY) N:o 800/1999, 16 artikla (EYVL L 102, 17.4.1999).

⁽⁵⁾ Komission asetus (EY) N:o 800/1999, 20 artiklan 1 kohdan c alakohdan i alakohta (EYVL L 102, 17.4.1999).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TOIMITTAMA TARKASTUS

4. Tässä kertomuksessa käsitellään tavaroiden markkinoille saattamista muissa valtioissa kuin jäsenvaltioissa. Kertomuksessa tarkastellaan tapaa, jolla komissio on hoitanut tämän vaatimuksen täyttämistä, mukaan lukien eriytettyjen tukien perustelut. Siinä tarkastellaan myös tämänkaltaisen järjestelmän aiheuttamia ongelmia ja jäsenvaltioiden toteuttamia saapumista koskevien todisteiden kelpoisuuden ennakkotarkastuksia ⁽⁶⁾.

5. Tässä kertomuksessa esitetyt huomautukset perustuvat jäsenvaltioiden saapumista koskevien todisteiden hyväksymisjärjestelmien arviointiin, saapumista koskevien todisteiden arviointiin, lähetyksistä ja konttien liikkeistä kerättyjen tietokantojen ja muiden valtioiden kuin jäsenvaltioiden hallussa olevien tuontia koskevien tietojen tutkimiseen sekä OLAFin hallussa oleviin tietoihin, jotka koskevat tukea saaneen viennin määräpaikoissa havaittuja sääntöjenvastaisuuksia. Toimien tarkastamisen vertailuajanjaksona oli EMOTR:n varainhoitovuosi 1998. Jotkin kertomuksessa kuvaillut tapaukset liittyvät kuitenkin toisiin EMOTR:n varainhoitovuosiin.

TALOUDELLINEN TAUSTA

6. EMOTR:n varainhoitovuonna 1998 vientitukien määrä oli yhteensä noin 4 800 miljoonaa euroa (noin 12,4 prosenttia EMOTR:n talousarviosta). *Taulukosta 1* käy ilmi maksujen jakautuminen toimenpiteittäin, *taulukosta 2* käy ilmi niiden jakautuminen vientiä harjoittavien jäsenvaltioiden mukaan, ja *taulukosta 3* käy ilmi niiden jakautuminen pääasiallisen määräpaikan mukaan. Noin 900 miljoonan euron suuruiset maksut eriytettiin määräpaikan mukaan. *Taulukosta 4* käyvät ilmi näiden maksujen tärkeimmät määräpaikat.

⁽⁶⁾ Maksajavirastot suorittavat nämä viejien antamien saapumista koskevien todisteiden tarkastukset ennen vakuuden vapauttamista. Niihin sisältyy myös valvontaan erikoistuneiden yritysten, jotka antavat todistuksia lastin purkamisesta ja kulutukseen luovuttamisesta, hyväksymisen järjestelmä.

Taulukko 1

Vientitukimaksujen jakautuminen toimien mukaan jaoteltuna — EMOTR:n varainhoitovuosi 1998

(milj. euroa)

Budjettikohta	Toimi	Tulos 1998	Prosenttiosuus kokonaismäärästä	Kumulatiivinen osuus
2 0 0 0 — 2 0 0 3	Maidon ja maitovalmisteiden vientituki	1 427	30	30
1 1 0	Sokerin ja isoglukoosin vientituki	1 265	26	56
2 1 0	Naudanlihan vientituet	774	16	72
3 0 1 0 — 3 0 1 9	Tuet tietyille maataloustuotteiden jalostuksessa saataville tavaroille	544	11	83
1 0 0 0 — 1 0 0 3	Viljan vientituki	429	9	92
2 3 1 0 — 2 3 1 1	Munien ja siipikarjan vientituki	91	2	94
2 3 0 0	Sianlihan vientituet	74	2	95
1 5 0 0 — 1 5 1 0	Tuoreiden hedelmien ja vihannesten vientituet	58	1	97
1 8 5 0	Riisin vientituki	50	1	98
1 6 0	Viinialan tuotteiden vientituki	41	1	99
3 1 1 0 — 3 1 1 9	Elintarvikeavun tuki	35	1	99
1 2 0	Oliiviöljyn vientituki	25	1	100
3 0 0	Tuki viljoille, jotka viedään alkoholijuomina	12	0	100
	Yhteensä	4 826		

Huom. lukuja on pyöristetty.

Lähde: varainhoitovuoden 1998 talousarvion toteutus.

Taulukko 2

Vientitukimaksujen jakautuminen jäsenvaltioittain — EMOTR:n varainhoitovuosi 1998

(milj. euroa)

Jäsenvaltio	Vientituet	Prosenttiosuus kokonaismäärästä	Kumulatiivinen prosenttiosuus
Ranska	1 355	28	28
Saksa	652	13	41
Alankomaat	630	13	54
Belgia	411	8	62
Italia	367	7	70
Irlanti	343	7	77
Tanska	339	7	84
Yhdistynyt kuningaskunta	318	6	90
Espanja	179	4	94
Suomi	115	2	96
Itävalta	62	1	97
Ruotsi	58	1	99
Kreikka	45	1	99
Portugali	27	1	100
Luxemburg	0	0	100
Yhteensä ⁽¹⁾	4 902	100	100

⁽¹⁾ Alustavia tietoja, joita ei vielä ole täsmäytetty taulukkoon 104 (EAGGF-Guarantee section expenditure end forecasts), jonka jokainen jäsenvaltio toimittaa komissiolle.

Huom. lukuja on pyöristetty.

Lähde: jäsenvaltioiden toimittamat vientitukitiedot EMOTR:n varainhoitovuodelta 1998.

Taulukko 3

Vientituet pääasiallisten määräraikkana olevien maiden mukaan jaoteltuina — EMOTR:n varainhoitovuosi 1998

(milj. euroa)

Määräpaikka	Tuet	Prosenttiosuus kokonaismäärästä	Kumulatiivinen prosenttiosuus
Venäjä	591	12,1	12,1
Algeria	344	7,0	19,1
Saudi-Arabia	270	5,5	24,6
Egypti	237	4,8	29,5
Syyria	148	3,0	32,5
Iran	144	2,9	35,4
USA	134	2,7	38,2
Libanon	130	2,6	40,8
Israel	118	2,4	43,2
Arabiemiirikunnat	100	2,0	45,2
Japani	97	2,0	47,2
Irak	84	1,7	48,9
Norja	74	1,5	50,4
Sveitsi	72	1,5	51,9
Libya	59	1,2	53,1
Marokko	58	1,2	54,3
Meksiko	55	1,1	55,4
Muut	2 188	44,6	100,0

Lähde: jäsenvaltioiden toimittamat vientitukitiedot EMOTR:n varainhoitovuodelta 1998.

Taulukko 4

Eriytetyt vientitukimaksut määräpaikkana olevien maiden mukaan — EMOTR:n varainhoitovuosi 1998

(milj. euroa)

Määräpaikka	Maksut	Prosenttiosuus kokonaismäärästä	Kumulatiivinen prosenttiosuus
Venäjä	299	32	32
Egypti	138	15	47
Libanon	70	8	55
Iran	63	7	61
Saudi-Arabia	62	7	68
Yhdysvallat	35	4	72
Japani	26	3	75
Algeria	23	2	77
Marokko	15	2	79
Etelä-Afrikan tasavalta	11	1	80
Arabiemiirikunnat	10	1	81
Tunisia	10	1	82
Israel	9	1	83
Kroatia	8	1	84
Angola	8	1	85
Muut	142	15	100
Yhteensä ⁽¹⁾	929	100	100

⁽¹⁾ Alustavia tietoja, joita ei vielä ole täsmäytetty taulukkoon 104 (EAGGF-Guarantee section expenditure end forecasts), jonka jokainen jäsenvaltio toimittaa komissiolle.

Lähde: jäsenvaltioiden toimittamat vientitukitiedot EMOTR:n varainhoitovuodelta 1998.

TILIEN TARKASTAMIS- JA HYVÄKSYMISENENNETTELYN YHTEYDESSÄ TOIMITETUT TARKASTUKSET

7. Suorittamissaan maksettujen vientitukien säännönmukaisuutta koskevissa tarkastuksissa komissio on aina arvioinut valituista toimista esitetyt saapumista koskevat todisteet. Koska havaittiin, että Saksa on suurin valvontaan erikoistuneiden yritysten toimittamien todisteiden käyttäjä, komissio on myös käynnistänyt erityisen tutkimuksen valvontaan erikoistuneiden yritysten toimittamista lastin purkamisen todisteista kyseisessä jäsenvaltiossa (ks. kohdat 29–30). Komissio ei kuitenkaan ollut ennen tilintarkastustuomioistuimen suorittamaa tarkastusta erityisesti tarkastanut järjestelmää, jolla todistetaan ilmoitukset tavarantoimituksesta markkinoille muissa valtioissa kuin jäsenvaltioissa sijaitsevilla määräpaikoissa.

8. Komission tilien tarkastus- ja hyväksyntäjärjestelmän tilintarkastuksissa on keskitytty pääasiassa vietyjen tuotteiden fyysisten tarkastusten laatuun ja kohdistumiseen. Näissä tarkastuksissa on havaittu vakavia puutteita tukea saaneiden vientituotteiden kuvusten ja määrän fyysisessä tarkastuksessa. Tämän vuoksi on määrätty merkittäviä rahoituskorjauksia, joista uusimmissa tehtiin viiden prosentin korjaukset Belgian, Italian, Kreikan, Ranskan, Saksan, Tanskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan vientitukimeinonin, mikä vastaa yhteensä 188 miljoonaa euroa.

SAAPUMISTA KOSKEVIEN TODISTEIDEN TARKASTUSTEN LAATU

9. Erityisominaisuuksista johtuvien, eri tuotealojen hallinnollisiin vaatimuksiin liittyvien erojen lisäksi, vaatimus saapumista koskevan todisteen esittämisestä aiheuttaa suhteettoman hallinnollisen rasitteen asiaan liittyviin rahamääriin nähden. Esimer-

kiksi irtosokerin viennistä maksettiin eriyttämätöntä tukea miljoona euroa pelkän tullilta saadun vahvistuksen perusteella, jonka mukaan tavara oli lähtenyt yhteisön tullialueelta, kun taas nautantiliakontillisen viennistä, josta on maksettu tukea noin 15 000 euroa, vaadittiin lisäksi kuljetusasiakirjat ja saapumista koskeva todiste.

10. Saapumista koskevaksi todisteeksi ⁽¹⁾ voidaan hyväksyä monenlaisia asiakirjoja. Suotavinta olisi esittää tullin tuonti-ilmoitukset tai valvontaan erikoistuneiden yritysten antamat todistukset tuonnista (päätodisteet). Jos niitä ei ole saatavissa, voidaan hyväksyä muita asiakirjoja, joista osa ei ole virallisia ⁽²⁾, lastin purkamisesta annetusta todistuksesta pankin tositteisiin, joista käy ilmi kyseisistä tavaroista suoritettu maksu (lisätodisteet).

11. Lokakuussa 1992 maatalouden pääosasto julkaisi tulokset tutkimuksesta, joka kattoi 58 muussa maassa kuin jäsenvaltiossa saapumista koskevana todisteena käytetyt asiakirjat. Koska muuten kuin jäsenvaltioiden maahantuontiasiakirjat muuttuvat jatkuvasti ja koska tulliselvitysmenettelyissä käytetään yhä enemmän tietotekniikkaa, tämä asiakirja vanhentui nopeasti. Nykyisin kaikki maksajavirastot vastaavat kokonaan saamiensa saapumista koskevien todisteiden pätevytydestä. OLAFin Venäjää koskevaa aloitetta lukuun ottamatta (ks. kohdat 43–47) saapumista koskevien pää- ja lisätodisteiden kelpoisuuden ja säännönmukaisuuden arviointia ei ole yhdenmukaistettu eikä arviointia varten ole luotu toimintamenettelyä. Tämän vuoksi jokin jäsenvaltio voi hyväksyä sellaisen samaan määräpaikkaan saapumista koskevan todisteen, jota toinen jäsenvaltio ei omien vaatimustensa mukaan hyväksyisi.

12. Saapumista koskevien todisteiden hallinta- ja valvontajärjestelmät eroavat toisistaan eri jäsenvaltioissa ja eri maksajavirastoissa. Joillakin maksajavirastoilla (esimerkiksi Saksan HZA-Hamburg Jonas, Itävallan ZA Salzburg, Ranskan Ofival ja Alankomaiden PVE) on erilliset toimistot, jotka keräävät, analysoivat, tarkistavat ja arkistovat tukihakemusten liitteinä olevat tavaroiden saapumista määräpaikkaan koskevat erilaiset todisteet. Nämä maksajavirastot ovat myös luoneet tarkkailujärjestelmän, jonka avulla voidaan vertailla määräpaikkana olevien maiden tulitoimipaikkojen olemassaoloa, leimoja ja allekirjoituksia. Alankomaiden ja Ranskan maksajavirastot eivät kuitenkaan vaihda tietoja saapumista koskevista todisteista. Belgian, Espanjan, Kreikan ja Suomen maksajavirastoilla ei ole määräpaikkaan saapumista koskevien todisteiden tehokasta tunnistus- ja valvontajärjestelmää.

13. Puutteellisen koordinoinnin, todisteiden todentamisen päällekkäisyyksien ja todisteiden hyväksynnän epäohjonmukaisuuden vuoksi komission olisi otettava vastuulleen todentamisen koordinointi muiden valtioiden kuin jäsenvaltioiden kanssa sekä niiden saapumista koskevien todisteiden mallikappaleiden, jotka jäsenvaltioiden maksajavirastot saavat hyväksyä, arkistointi ja päivittäminen.

⁽¹⁾ Komission asetus (EY) N:o 800/1999, 16 artikla (EYVL L 102, 17.4.1999).

⁽²⁾ Virallinen asiakirja on esimerkiksi sellainen asiakirja, jonka tiedot on kirjattu kirjanpitojärjestelmään, ja joka osoittaa velan tai saatavan asianmukaisuuden.

SAAPUMISTA KOSKEVIEN TODISTEIDEN JÄRJESTELMÄN VAIKUTUS VAKUUKSIEN VAPAUTTAMISEEN

14. Tukia voidaan maksaa ennakolta, jos saaja asettaa vakuuden. Vakuus vapautetaan, kun kaikki vaaditut asiakirjat mukaan lukien saapumista koskeva todiste on esitetty ja hyväksytty.

15. Taulukosta 5 käyvät ilmi niiden tapausten määrät, joissa vakuutta ei vapautettu, ja niitä vastaavat tuen määrät eri jäsenvaltioissa. Useimmat vireillä olevat tapaukset ovat vuosilta 1995–1998, mutta jotkin ovat peräisin jo vuodelta 1990.

Taulukko 5

Voimassa olevat vakuudet — ennakkomaksut ja ennakolta rahoitetut tuotteet

(milj. euroa)

Jäsenvaltio	Tapausten lukumäärä	Arvo	Päivämäärä
Ranska/Ofival	2 103	123,0	10.6.1999
Italia	298	30,4	31.12.1998
Tanska	6 317	26,0	30.6.1998
Saksa	1 697	17,8	16.11.1998
Espanja	146	9,4	16.12.1998
Itävalta	31	0,8	21.12.1999

Lähde: maksajaviraston rekisterit.

16. Vakuuksien vapauttamisen viiveitä on perusteltu eri tavoin, muun muassa siten, että tapauksia koskevat oikeusjutut ovat yhä vireillä kansallisissa oikeusistuimissa (kaikki taulukossa 5 luetellut jäsenvaltiot), Venäjän tulliasiakirjojen epäluotettavuudella (Tanska ja Saksa), uusien tietojärjestelmien käyttöönotolla, johon yhdistyi henkilöstön suuri vaihtuvuus (Tanska), hallinnollisten tehtävien erottamisella (Espanja) ja henkilökunnan vähyydellä (Italia). Ranskan järjestelmässä lisäongelmia aiheuttaa se, että vakuuksien hallinnointi on jaettu tullin ja maksajavirastojen välillä. Myös saapumista koskevien todisteiden järjestelmän monimutkaisuus lisää vapauttamatta olevien vakuuksien määrää.

VALVONTAAN ERIKOISTUNEIDEN YRITYSTEN HYVÄKSYNTÄ JA VALVONTA

17. Jäsenvaltioiden viranomaisten on hyväksyttävä valvontaan erikoistuneet laitokset ennen kuin nämä voivat antaa saapumistodistuksia. Hyväksyntä annetaan kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Näiden laitosten hyväksynnän perusteet esitettiin maatalouden pääosaston vuonna 1994 laatimassa valmisteluasiakirjassa (¹). Val-

misteluasiakirjassa esitettiin myös valvonta- ja todentamismenettelyt, joita laitosten on noudatettava todistuksia antaessaan. Lisäksi siinä määritellään jäsenvaltioiden vastuu näiden laitosten toiminnan tehokkuuden valvonnasta. Liite sisältää yhteenvedon tärkeimmistä vaatimuksista. Valvontaan erikoistuneiden yritysten hyväksyntää koskevat säännökset ovat sisällyneet vientituesta annettuun perusasetukseen vuodesta 1999. Ainoa hyväksynnän ehdot laiminlyöviä tai säännösten vastaisia todisteita antavia yrityksiä koskeva seuraamus on hyväksynnän peruuttaminen. Hyväksynnän peruuttamisen tulisi ulottua kaikkiin jäsenvaltioihin. Jäsenvaltioiden hyväksymiä valvontaan erikoistuneita yrityksiä on nyt 28, ja 15 niistä kuuluu vain neljään konserniin.

18. Saapumista koskevan todisteen antaminen, josta veloitetaan noin 250 euroa asiakirjaa kohden, saattaa olla vain pieni osa valvontaan erikoistuneiden yritysten asiakkailleen tarjoamista liikepalveluista. Tämän vuoksi on olemassa eturistiriitojen vaara. Eräissä tapauksissa valvontaan erikoistunut yritys noudatti asiakkaansa pyyntöä todistaa pelkkä konosementissa ilmoitettu paino (Yhdistynyt kuningaskunta). Eräissä toisessa tapauksessa Alankomaissa hyväksytty valvontaan erikoistunut yritys lopetti todisteen antamisen, koska se halusi säilyttää maineensa.

19. Belgia, Espanja, Kreikka, Ranska, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat hyväksyneet valvontaan erikoistuneita yrityksiä ilman ennakoon suoritettua tarkastusta, jonka avulla olisi varmistettu suuntaviivoissa vahvistettujen hyväksynnän edellytysten täyttyminen. Kreikka, Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat oikaisseet tämän virheen hyväksyntöjää uudistaessaan.

20. Vain Saksa oli tarkistanut valvontaan erikoistuneiden yritysten paikalla tapahtuvan todisteiden antamismenettelyn kahdessa valtiossa, jotka eivät olleet jäsenvaltioita.

21. Alankomaat, Belgia, Kreikka ja Suomi eivät ole tarkastaneet valvontaan erikoistuneiden yritysten antamien todistusten perusteella haettujen tukien sääntöjenmukaisuutta vertaamalla näitä todistuksia yritysten hallussa oleviin muihin asiakirjoihin.

22. Belgia, Espanja, Saksa, Suomi, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät kyenneet suoraan tunnistamaan hakemuksia, joiden perusteena oli valvontaan erikoistuneiden yritysten antama todistus, eivätkä mainitut valtiot tämän vuoksi kyenneet valitsemaan hakemuksia maksettujen tukien joukosta tarkastusta varten. Sen sijaan valvontaan erikoistuneiden yritysten omista tiedostoista valittiin tarkastettaviksi todistuksia ilman varmuutta siitä, ovatko kyseiset tiedostot täydellisiä.

(¹) VI/2705/93 Rev. 7 26.10.1994.

23. Yksikään jäsenvaltio ei pyytänyt toista jäsenvaltiota tarkastamaan hyväksymiään, toisessa jäsenvaltiossa hyväksytyyn valvontaan erikoistuneen yrityksen antamia todistuksia (1).

24. Jäsenvaltioiden toimittamissa valvontaan erikoistuneiden yritysten tarkastuksissa havaitut epäillyt sääntöjenvastaisuudet eivät johtaneet jatkotoimenpiteisiin tukien takaisinperimiseksi (Alankomaat, Belgia, Yhdistynyt kuningaskunta).

25. Yhdistynyt kuningaskunta peruutti hyväksynnän eräiltä yrityksiltä riittämättömien tietojen vuoksi, Italia sääntöjenvastaisuuteen osallisuutta koskevien epäilyjen vuoksi sekä Saksa (ks. kohta 29) ja Kreikka sääntöjenvastaisten todistusten antamisen vuoksi.

26. Kun yksi jäsenvaltio peruutti hyväksynnän, muut jäsenvaltiot eivät peruuttaneet muiden samaan konserniin kuuluvien yritysten hyväksyntöjä, vaikka kaikki kyseisen konsernin osat käyttivät muissa valtioissa kuin jäsenvaltioissa samoja menetelmiä, henkilöä ja tietoja. Jos vaadittujen tarkistusten toteuttaminen määräpaikassa laiminlyödään, laiminlyönti koskee siksi kaikkia hyväksytyjä samaan konserniin kuuluvia yrityksiä. Tämän vuoksi komission tulisi huolehtia itse valvontaan erikoistuneiden yritysten hyväksynnästä yhdenmukaisen kohtelun varmistamiseksi.

27. Vaikka Alankomaiden viranomaiset havaitsivat valvontaan erikoistuneen yrityksen antaneen todistuksia suorittamatta vaadittavia tarkistuksia muissa kuin jäsenvaltioissa lastin purkamisen ja tulliselvityksen yhteydessä, kyseisen yrityksen hyväksyntää ei peruutettu eikä toimenpiteisiin ryhdytty maksetun tuen takaisinperimiseksi.

28. Erästä hyväksytyä yritystä syytettiin sääntöjenvastaisen, Jordaniaan saapumista koskevan todisteen antamisesta (ks. myös kohdat 40–42).

29. Saksa tarkasti kaikki valvontaan erikoistuneiden yritysten karjan ja naudanlihan viennistä antamat saapumista koskevat todisteet komission tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastaavaan yksikön aloitteesta. Näissä tarkastuksissa löydettiin sääntöjenvastaisia saapumista koskevia todisteita vientitukihakemuksista, jotka vastasivat yhteensä 72,1 miljoonaa euroa (17 prosenttia vuosina 1994–1996 maksetuista vientituista). Lisäksi löydettiin hakemuksia, joiden todisteet antoivat aiheita epäilyyn. Kyseisillä hakemuksilla oli haettu tukia yhteensä 175,5 miljoonaa euroa (40 prosenttia) (2). Perintämääräyksiä, joista kaikista on valitettu, on annettu 60,4 miljoonan euron arvosta. Nämä perintämääräykset liittyvät sääntöjenvastaisiin saapumista koskeviin todisteisiin ja riittämättömiin kuljetusasiakirjoihin. Komissio on Saksan laatiman kertomuksen ja useiden kahdenvälisten keskustelujen perusteella asettanut 25 prosentin rahoituskorjauksen vakavien järjestelmässä havaittujen puutteiden vuoksi. Menettelyssä on kyse noin 20,8 miljoonan euron (3) korjauksesta.

(1) Tilintarkastustuomioistuimen antamien huomautusten johdosta Itävalta on aloittanut satunnaisesti valittujen todisteiden ristiintarkastukset.

(2) EMOTR:n tukiosaston taloudellista selvitystä koskevan yhteenvetokertomuksen 9 kohta, 16. lokakuuta 2000.

(3) Komission päätös 2001/137/EY (EYVL L 50, 21.2.2001).

30. Muut jäsenvaltiot eivät tarkastuksen aikana olleet ryhtyneet niiden valvontaan erikoistuneiden yritysten antamia todistuksia koskeviin tutkimuksiin, joihin Saksassa suoritettu tutkinta kohdistui. Samaan konserniin kuuluvat yritykset on hyväksytty kahdeksassa muussakin jäsenvaltiossa. Tämän lisäksi Alankomaat, Espanja, Italia, Itävalta ja Suomi olivat hyväksyneet Saksan valvontaan erikoistuneiden yritysten antamia todisteita. Ainoastaan Itävalta on ilmoittanut kyseisten tukien määrän, joka oli noin 3,7 miljoonaa euroa. Komission tulisi käynnistää tutkimus, joka koskisi kaikkia kyseisten muissa jäsenvaltioissa hyväksytyjen yritysten antamia todisteita.

31. Vuodesta 1996 alkaen OLAFin suorittamissa tutkimuksissa on havaittu Alankomaissa, Italiassa ja Saksassa hyväksytyjen valvontaan erikoistuneiden yritysten antamissa saapumista koskevissa todisteissa sääntöjenvastaisuuksia, joiden määrä on noin 10,6 miljoonaa euroa. Suurin osa koskee naudanlihan ja siipikarjan vientiä Jordaniaan sekä viinin vientiä entiseen Jugoslavian tasavaltaan Makedoniaan.

32. Kun otetaan huomioon kohdissa 17–31 havaitut sääntöjenvastaisuudet, välttämättömien tarkistusten puuttuminen ja puutteelliset jatkotoimenpiteet, voidaan päätellä, etteivät valvontaan erikoistuneiden yritysten antamat saapumista koskevat todisteet ole kovinkaan luotettavia.

VIENTITUKIEN JA ELINTARVIKEAVUN VALVONTAAN ERIKOISTUNEIDEN YRITYSTEN HYVÄKSYMISMENETTELYJEN YHTEENSOVITTAMINEN

33. Komissio (ulkosuhteiden pääosasto) loi vuonna 1993 erityisen hyväksymismenettelyn niitä valvontaan erikoistuneita laitoksia varten, jotka ovat ehdolla ruoka-apuohjelmien tarkkailijoiksi. Viejät voivat saada tukea myös näiden ohjelmien yhteydessä suoritettuun maataloustuotteiden vientiin.

34. Komission vuosina 1993–2000 tarkkailijalaitosten valitsemiseksi käynnistämässä julkisissa tarjouspyyntömenettelyissä valvontaan erikoistuneita yrityksiä ei millään tavalla veloitettu hankkimaan etukäteen hyväksyntää, jota yhteisön vientitukia koskevat säännökset edellyttävät. Komission eri osastojen (maalouden pääosasto ja ulkosuhteiden pääosasto) välinen puutteellinen koordinointi sekä tarkastukseen ja valvontaan erikoistuneiden yritysten hyväksymismenettelyjen epäyhtenäisyys ovat johtaneet tilanteeseen, jossa hyväksymättömät yritykset ovat antaneet saapumista koskevia todisteita määräpaikoissa, ja näitä todisteita on käytetty myöhemmin vientitukien hakemiseen.

JÄSENVALTIOIDEN SUURLÄHETYSTÖJEN ANTAMIEN SAAPUMISTA KOSKEVIEN TODISTEIDEN LUOTETTAVUUS

35. Jäsenvaltioiden suurlähetystöt voivat todistaa päätodisteesta otetun jäljennöksen oikeaksi. Ne voivat myös antaa lisätodisteina todistuksia lastin purkamisesta (1). Näiden todisteiden tulisi vahvistaa se, että tuotteet on viety pois satama-alueelta, tai ainakin se, ettei niitä ole lastattu jälleenvientiä varten. Suurlähetystöihin ei sovelleta sellaisia sääntöjä kuin valvontaan erikoistuneiden yritysten hyväksyntään, eikä niiden tarvitse antaa lastin purkamista koskevia todistuksia samoin ehdoin. Jotta suurlähetystö voisi antaa todistuksen lastin purkamisesta, siltä olisi kuitenkin edellytettävä joko samojen tarkastustoimien suorittamista kuin valvontaan erikoistuneilta yrityksiltä eli lastin purkamisen aikana suoritettavaa fyysistä tarkastusta (2), tai asianmukaisesti perustelluissa poikkeustapauksissa, joissa fyysistä tarkastusta ei ole voitu suorittaa, jälkikäteen suoritettavaa tarkastusta, joka perustuu lastin purkamista ja tulliselvitystä koskeviin asiakirjoihin. Suurlähetystöjen tulisi myös arkistoida kaikki antamansa todistukset. Tilintarkastustuomioistuimen tekemien huomautusten seurauksena komissio on huomauttanut jäsenvaltioille, että niiden suurlähetystöjen tulee suorittaa samat tarkastukset kuin valvontaan erikoistuneiden yritysten (3).

36. Irlanti (4), Ranska (5) ja Tanska (6), jotka käyttävät eniten suurlähetystöjään lisätodisteiden antamiseen (ks. myös kohdat 48–53), sekä Alankomaat, Espanja ja Saksa, jotka myös hyväksyivät jonkin verran suurlähetystöjen antamia todisteita, eivät olleet antaneet suurlähetystöilleen ohjeita todisteiden antamisen edellyttämistä tarkastuksista. Käytännössä suurin osa näistä todisteista on annettu jälkikäteen asiakirjojen tarkastuksen perusteella, vaikka tällaista menettelyä pitäisi käyttää vain asianmukaisesti perustelluissa poikkeustapauksissa, kuten valvontaan erikoistuneita yrityksiä koskevissa säännöksissä määrätään. Myös sellaisia tapauksia kävi ilmi, joissa viejän antamien asiakirjojen perusteella annettuja todistuksia ei ollut arkistoitu (Tanska) (7).

(1) Komission asetus (EY) N:o 800/1999, 16 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 16 artiklan 2 kohdan b alakohta (EYVL L 102, 17.4.1999).

(2) Tanska on vastannut tilintarkastustuomioistuimen antamiin huomautuksiin toteamalla, että se ei pidä suurlähetystöjen virkamiesten suorittamia lastin purkamisen aikaisia fyysisiä tarkastuksia perusteltuina.

(3) Kaupankäyntijärjestelmiä käsittelevän komitean kokous, 12. syyskuuta 2000.

(4) Irlannin Egyptin-suurlähetystössä on nähtävissä ilmoitus elinkeinonharjoittajille asiakirjoista, jotka näiden on esitettävä Irlannin suurlähetystölle saadakseen vaadittavat todistukset. Näiden todistusten on tarkoitus olla päätodisteiden vahvistuksena, mutta käytännössä niitä käytetään lisätodisteina, koska suurlähetystön antamissa todistuksissa näkyvät nettopainot otetaan huomioon egyptiläisissä tuontiasiakirjoissa olevien nettopainojen asemesta.

(5) Tilintarkastustuomioistuimen huomautusten seurauksena Ranskan viranomaiset ovat ilmoittaneet, että suurlähetystöjen antamia todisteita hyväksytään helmikuusta 2000 alkaen vain silloin, kun muita todisteita ei ole saatavissa.

(6) Tilintarkastustuomioistuimen huomautusten seurauksena Tanskan ulkoasiainministeriö todennut aikovansa varmistaa, että sen "Viennin edistämisen laatukäsikirja" (Quality Handbook for the Promotion of Exports) päivitetään, ja että maan suurlähetystöt noudattavat jatkossa tunnontarkasti saapumista koskevien todisteiden antamisesta annettuja ohjeita.

(7) Näissä tapauksissa tavarat purettiin luvatta Tanskassa ilman tullitarkastusta, vaikka tavarat olivat sinetöidyissä konteissa, jotka oli lähetetty suoraan Espanjasta Venäjälle. Yhdessä vienti-ilmoituksessa oli

37. Koska saapumista koskevien todisteiden tarkkaa lähdettä ei tallenneta maksajavirastojen tietokantoihin, kyseisten vientitukien kokonaismäärää ei saatu selville. Vuosina 1997 ja 1998 Ranskassa perusteltiin 1 584:ää vientitukihakemusta suurlähetystöjen antamalla todistuksilla lastin purkamisesta. Tanska ei kyennyt ilmoittamaan kyseisten vientitukihakemusten arvoa, koska niitä ei voitu tunnistaa tietokoneen avulla. Irlannissa suurin osa naudanlihan vientiä Egyptiin koskevista tukihakemuksista perusteltiin suurlähetystöjen antamien todistusten avulla. Saatavilla olevien tietojen mukaan EMOTR:n varainhoitovuonna 1999 näihin tukihakemuksiin liittyvän vientituen määrä olisi ollut noin 120 miljoonaa euroa.

38. Toimitettavia tarkastuksia koskevien ohjeiden puute ja fyysisten tarkastusten puuttuminen ovat vakavia heikkouksia suurlähetystöjen saapumista koskevien lisätodisteiden antamismenettelyssä. Tähän mennessä annettujen todisteiden pätevyttä on tämän vuoksi pidettävä kyseenalaisena.

TIETTYIHIN MÄÄRÄPAIKKoihin TAPAHTUNEES- SIÄ VIENNISSÄ HAVAITTUJEN ONGELMIEN JA/TAI SÄÄNTÖJENVASTAISUUKSIEN LAJIT

39. Seuraavissa kohdissa kuvaillaan saapumista koskevien todisteiden järjestelmän epäluotettavuutta ja tiettyihin määräraippoihin tapahtuvan viennin tukien tai eriytettyjen tukien aiheellisuutta.

Jordania — Irakiin tapahtuvaa vientiä koskevan YK:n kauppasaarron kiertäminen

40. Havaittuaan naudanlihan, vasikanlihan ja siipikarjan viennin Jordaniaan kasvaneen huomattavasti vuoden 1991 jälkeen UCLAF suoritti Alankomaiden ja Saksan viranomaisten kanssa tutkimuksen Jordaniassa vuonna 1998. Tutkimus vahvisti sellaisten sääntöjenvastaisuuksien olemassaolon, joiden tarkoituksena oli Irakiin tapahtuvaa vientiä koskevan YK:n kauppasaarron kiertäminen. Tukea ei voinut saada Irakiin tapahtuvaa vientiä varten ilman viennin harjoittajan YK:lta ennakkoon hankkimaa lupaa. Jordanian tullin kautta kuljetettiin suuria liha- ja siipikarjamääriä (41 244 tonnia, joista maksettiin tukea noin 80 miljoonaa euroa). Epäiltiin, että näitä määriä ei ollut tarkoitettu Jordanian kotimaiseen kulutukseen. Useimmissa tutkituissa toimituksissa lopullinen määräpaikka oli Irak. Elinkeinonharjoittajat käyttivät väärennettyjä tai epätäydellisiä jordaniaalaisia asiakirjoja kauppasaarron kiertämiseen.

41. Tutkimuksen tuloksena UCLAF kehotti Jordaniaan tapahtuneeseen vientiin osallistuneita jäsenvaltioita perimään takaisin aiheettomasti maksetut tuet. Siinä vaiheessa toimet oli viety päätökseen ja vakuudet vapautettu. Tämän jälkeen

myös ristiriitaisia tietoja. Tilintarkastustuomioistuimen antamien huomautusten seurauksena Espanja on käynnistänyt tutkimuksen kyseisen yrityksen harjoittamasta viennistä Venäjälle.

- a) Saksa määräsi vuonna 1999 yhteensä 23 miljoonan euron tuet perittäviksi takaisin. Kaikista määräyksistä on valitettu, ja niitä koskevat oikeudenkäynnit ovat kesken.
- b) Italia määräsi vuonna 1999 yhteensä 6 miljoonan euron tuet perittäviksi takaisin. Kaikista määräyksistä on valitettu, ja niitä koskevat oikeudenkäynnit ovat kesken. Eräs tuensaja, jolta peritään takaisin 980 000 euron tuet, on jo julistettu konkurssiin.
- c) Alankomaat ilmoitti tammikuussa 2000 tilintarkastustuomioistuimelle, että vientitukia peritään takaisin 9 miljoonaa euroa, johon sisältyvät sakot. Tammikuussa 2001 nämä tapaukset olivat käsitellyssä maan kaupallisia asioita käsittelevässä tuomioistuimessa, jossa harkittiin vaihtoehtoisten todisteiden pyytämistä viejiltä. Kesken ovat edelleen 1 546:ta naudanliha- ja siipikarjatonnia koskevat oikeudelliset toimet.
- d) Ranska ei ryhtynyt mihinkään perintätoimenpiteisiin 24. syyskuuta 1993 Aqaban vapaa-alueelle toimitettujen 500 naudanliha- ja siipikarjatonnin osalta, koska tällaiset perintätoimenpiteet ovat Ranskan lain mukaan vanhentuneita. Huomautettakoon, että Ofival sai lokakuussa 1993 jordanialaiselta yhtiöltä kirjeen, jossa kuvattiin yksityiskohtaisesti olosuhteet, joissa Jordaniaan viedyt tavarat vietiinkin Irakiin väärennetyjen saapumista koskevien todisteiden avulla. Maksajavirasto käynnisti välittömästi tutkimuksen Ranskan Jordanian-suurlähetystön lähetystöneuvoksen välityksellä ja ilmoitti elinkeinonharjoittajille tähän määräpaikkaan tapahtuvan viennin riskeistä. Koska mitään erityistä poikkeavuutta ei havaittu, Ofival ei pitänyt tarpeellisenä ilmoittaa asiasta kansallisille tutkintayksiköille tai komissiolle.
- e) Irlanti osoitti, että 2 690 tonnin vienti Irakiin oli laillista ja että vienti tapahtui YK:n luvalla, mutta selvitys on vielä saamatta 510 tonnin osalta.
- f) Tanska ei ole aloittanut perintää 144 naudanlihatonnin ja 113 siipikarjatonnin osalta, koska Alankomaiden viranomaiset eivät ole antaneet tietoja maan satamien kautta kulkeneista lähetyksistä.
- g) Belgia ei ollut joulukuuhun 2000 mennessä ilmoittanut OLAFille mistään 748:a naudanlihatonnia ja 1 064:ä siipikarjatonnia koskevasta perintätoimesta.

42. Jäsenvaltioiden seurantatoimenpiteet eivät ole tyydyttäviä. Lisäksi OLAFilla ei ole valtuuksia varmistaa, että sen havainnot johtavat tiukkoihin ja oikea-aikaisiin jatkotoimenpiteisiin.

Venäjä — väärennetyt tuonti-ilmoitukset

43. EMOTR:n varainhoitovuonna 1998 Venäjälle tapahtuneelle viennille maksettiin tukea noin 591 miljoonaa euroa. Kyseisen vuoden aikana kävi ilmeiseksi, että vientitukihakemuksissa saa-

pumista koskevana todisteina esitettyjä venäläisiä tuonti-ilmoituksia väärennetään. OLAF oli jatkuvasti yhteydessä Venäjän tullin pyrkien tarkistamaan tuonti-ilmoitukset, joihin jäsenvaltioiden maksajavirastot viittasivat. Aluksi hankittiin luettelo tuonti-ilmoituksissa näkyvistä Venäjän tullitoimipaikkojen voimassa olevista koodeista. Näitä koodeja käytettiin tuonti-ilmoitusten kelpoisuuden ensimmäisenä tarkastuskohteena, mutta niitä ei jaettu kaikille maksajavirastoille.

44. Kesäkuusta 1999 elokuuhun 2000 jäsenvaltiot toimittivat OLAFille 699 venäläistä tuonti-ilmoitusta, joiden kelpoisuutta epäiltiin. Elokuussa 2000 OLAF oli saanut Venäjän tullilta vastaukset 424 tuonti-ilmoituksen kelpoisuuden tarkastamisen osalta. Vastauksista ilmeni seuraavaa:

— oikeita tuonti-ilmoituksia oli 90 (21,2 prosenttia)

— 10 tuonti-ilmoitusta oli liian vanhoja tarkistettaviksi (2,4 prosenttia)

— sääntöjenvastaisia tuonti-ilmoituksia oli 324 (76,4 prosenttia).

45. On korostettava, että vaikka venäläiset tuonti-ilmoitukset havaittiin vääriksi, tämä ei välttämättä tarkoita sitä, että kyseisiä tavaroita ei todellisuudessa olisi viety. On venäläisten tuonnin harjoittajien edun mukaista tullata hyvälaatuista naudanlihaa tahallaan väärin teurasjätteinä, jotta tullimaksut olisivat alhaisemmat. Vastaavasti on EU:n vienninharjoittajien edun mukaista tullata teurasjätteet hyvälaatuisena naudanlihana, jotta he saisivat enemmän vientitukea. Nimenomaan tästä syystä venäläiset tuonti-ilmoitukset eivät ole riittäviä todisteita vientitukia koskevissa asioissa.

46. Havaittuaan tämän ongelman komissio teki heinäkuussa 1999 päätöksen, jossa lueteltiin vaihtoehtoiset saapumista koskevat todisteet, jotka voidaan hyväksyä ⁽¹⁾. Komissio on myös luonut Venäjän tullin kanssa online-tiedonvaihtojärjestelmän ⁽²⁾.

47. Jää nähtäväksi, lisääkö edellä mainittu viestintäjärjestelmä, joka asettaa viennin harjoittajille ja (jäsenvaltion nimittämille) ”keskuselimille” lisävaatimuksia, järjestelmän luotettavuutta ja helppottaako se vientitukihakemuksia koskevia päätösmenettelyjä vai tekeekö se hallinnollisista menettelyistä entistäkin monimutkaisempia.

⁽¹⁾ Komission päätös, K(1999) 2497, 28. heinäkuuta 1999.

⁽²⁾ Komission asetus (EY) N:o 2584/2000, annettu 24 päivänä marraskuuta 2000, eräitä Venäjän federaation alueelle maanteitse vietäviä naudanliha- ja sianlihatoimituksia koskevasta tiedotusjärjestelmästä.

Egypti — vajaan ja hylättyjen tuotteiden käsittely

48. Egyptiin viedystä naudanlihasta maksettiin vientitukea 131,9 miljoonaa euroa eli 21 prosenttia kaikista naudanlihan vientituista EMOTR:n varainhoitovuonna 1998. Suurimmassa osassa tapauksista saapumista koskevana todisteena esitettiin Egyptin tullin tuonti-ilmoituksia. Huomattavan monissa tutkituista tapauksista ⁽¹⁾ havaittiin ero bruttopainon sekä konossementeissa ilmoitettujen pakkausten määrän (jotka vastaavat vientitukihakemuksissa ilmoitettuja määriä) ja Egyptin markkinoille vapaaseen liikkeeseen luovutetun määrän ⁽²⁾ välillä. Näiden erojen käsittely kuitenkin vaihteli jäsenvaltiosta toiseen.

49. Irlannin ja Ranskan maksajavirastojen hyväksymien Egyptin tullin tuonti-ilmoitusten mukana oli näiden jäsenvaltioiden Egyptin-suurlähetystöjen antamat todistukset siitä, että konossementeissa ilmoitettu nettopaino oli luovutettu vapaaseen liikkeeseen. Vaikka näistä todistuksista kävi ilmi Egyptin tullausilmoituksista ilmenevien bruttomäärien ja pakkausten määrien välinen ero, maksajavirastot hyväksyivät suurlähetystöjen antamiin todistuksiin merkityn nettopainon kokonaan ja vapauttivat vakuudet täysimääräisinä ⁽³⁾.

50. Saksan maksajaviraston hyväksymien Egyptin tullin ilmoitusten liitteinä oli hyväksymättömän valvontaan erikoistuneen yrityksen antamia todistuksia. Kyseinen yritys oli myös käännettänyt asiakirjat. Näissä todistuksissa määrien erot selitettiin Egyptin tullin ottamien näytteiden avulla. Saksan maksajavirasto hyväksyi valvontaan erikoistuneen yrityksen antamat todistukset, joissa erojen syy oli selitetty, ja vapautti vakuudet täysimääräisinä.

51. Komissio on vahvistanut, että tuen eriytetty osa maksetaan ainoastaan tosiasiallisesta kulutukseen toimitetusta määrästä (eikä mistään tuki-ilmoituksessa näkyvästä tätä suuremmasta määrästä). Siksi jäsenvaltiot ovat virheellisesti hyväksyneet suurlähetystöjen antamissa lisätodisteissa vahvistettuja painoja päätodisteissa eli Egyptin tuonti-ilmoituksissa ilmoitettujen painojen asemesta. Nämä järjestelmälliset sääntöjenvastaisuudet on tämän vuoksi annettu komission käsiteltäviksi määriä koskevia jatkotoimenpiteitä ja takaisinperintää varten.

⁽¹⁾ Vuoden 1998 kuuden ensimmäisen kuukauden aikana 14:ssä erässä 25:stä Irlannista lähetetystä vientitukeen oikeutetusta erästä oli vakuuksia.

⁽²⁾ Vientituki lasketaan nettopainon perusteella. Egyptin perimät tuontitullit ovat arvotulleja, ja siksi maan tullit eivät tarkasta nettopainoja. Tullien suorittamissa bruttopainon ja pakkausten määrän tarkastuksissa näkyy merkkejä vajouksista. Maksajavirastojen olisi laskettava näiden vajaan vaikutus nettopainoihin.

⁽³⁾ Eriytetyt tuet maksetaan hakijan antamaa vakuutta vastaan. Tämä vakuus vapautetaan, jos hakija esittää riittävät saapumista koskevat todisteet 12 kuukauden kuluessa vientipäivästä.

52. Egyptiin tapahtuvan naudanlihan viennin jatkuvana ongelmana on se, että jotkin tavaraerät hylätään, koska ne eivät täytä Egyptin terveystodisteita tai koska ne ylittävät Egyptissä säädetyn sallitun rasvapitoisuuden enimmäisrajan ⁽⁴⁾. Yhdessä Irlannissa tutkittavaksi valitussa toimesta oli kyse tällaisesta hylkäämisestä.

53. Eräs irlantilainen yritys oli vienyt 1 252 tonnia naudanlihaa Egyptiin elokuussa 1997 ja saanut tukea noin 1,07 miljoonaa euroa. Egyptin viranomaiset hylkäsivät 1 000 tonnia, jotka vietiin takaisin Irlantiin tammikuussa 1998. Yritys sai luvan tuoda lihan väliaikaisesti takaisin menettämättä saamaansa tukea sillä ehdolla, että se vietiäisiin uudelleen EU:n ulkopuolelle maaliskuun 1998 loppuun mennessä. Helmikuussa 1999 lihaa ei ollut viety uudelleen, eikä yritystä ollut elokuussa 1999 toimitettuun tarkastukseen mennessä pyydetty palauttamaan liikaa maksettua tukea ja siitä maksettavaa 20 prosentin sakkoa, joiden yhteismäärä oli noin 1,3 miljoonaa euroa. Tämän jälkeen Irlannin viranomaiset ovat ryhtyneet perintätoimenpiteisiin.

Marokko — tuen määrän perusteet ja vajoukset

54. Marokko on puhdasrotuisten nautaeläinten viennin tärkein määräpaikka. Viimeisten kymmenen vuoden aikana viennin määrä on ollut noin 96 000 tonnia (mikä vastaa noin 174 000:ta eläintä). EMOTR:n varainhoitovuonna 1999 vientitukia maksettiin yhteensä noin 8,5 miljoonaa euroa. Teuraseläinten vienti on lähes olematonta. Puhdasrotuisten eläinten viennistä Marokkoon maksetaan 38,5 euroa enemmän tukea 100 kilogrammaa kohden kuin vastaavista teuraseläimistä. Useimpien elävien eläimien tuet ovat eriytettyjä. Puhdasrotuisten eläinten tuet ovat kuitenkin vaihtelemattomia, ja siksi niistä ei vaadita saapumista koskevaa todistetta. Puhdasrotuisten eläinten tuonnista Marokkoon ei peritä tullia. Teuraseläinten tulli on 300 prosenttia.

55. EU:n sääntöjen mukaan tuontieläinten luokittelu viennin puhdasrotuisiksi edellyttää niiden kasvattamista vähintään 12 kuukautta ennen teurastusta ⁽⁵⁾. Jos tätä edellytystä ei noudateta, eläin luokitellaan teuraseläimeksi ja siitä peritään tulli.

56. Tätä sääntöä olisi sovellettava yhdenmukaisesti myös viettiin, josta säädetään samassa asetuksessa. Koska EU:lla ei kuitenkaan ole helppoa tapaa saada selville, täyttyykö tämä edellytys muussa valtiossa kuin jäsenvaltiossa olevassa määräpaikassa, on kyseenalaista, onko puhdasrotuisista eläimistä syytä maksaa teuraseläimille maksettavaa tukea korkeampaa vientitukea.

⁽⁴⁾ Katso myös tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuodelta 1996 antaman vuosikertomuksen kohtia 5.20–5.38 (EYVL C 348, 18.11.1997).

⁽⁵⁾ Komission asetus (ETY) N:o 2342/92 (EYVL L 227, 11.8.1992, s. 12).

57. Tilintarkastustuomioistuimen Marokosta saamien tietojen mukaan jotkin eläimet on saapumisen yhteydessä havaittu kuolleiksi ja jotkin muut eläimet eivät ole täyttäneet Marokon puhdasrotuisiksi luokittelemiselle asettamia vaatimuksia. Näiden tapausten lukumäärä on suhteellisen pieni, mutta se kuvaa elävien teuraseläinten kohtelun epäjohtonmukaisuutta. Näistä eläimistä vaaditaan saapumista koskeva todiste, jonka tulisi johtaa tukien alenemiseen kuolleet eläimet huomioon ottaen. Tanskassa ja Ranskassa viejät toimittivat hyvityslaskun kuolleista eläimistä, mutta tukia ei peritty samalla takaisin. Tilintarkastustuomioistuimen huomautusten tuloksena on nyt aloitettu tutkimukset.

Libanon — vajaukset — jäsenvaltioiden epäyhdenmukaiset jatkotoimenpiteet

58. Libanon on elävien teurasnautojen pääasiallinen määräraikka. EMOTR:n varainhoitovuonna näiden eläinten vientiä tuettiin noin 58 miljoonalla eurolla. OLAFin tutkimuksissa kävi ilmi joukko sääntöjenvastaisuuksia, joissa esiintyi vääriä saapumista koskevia todisteita, vajaita painoja, kuolleita eläimiä ja teuraseläinten virheellistä luokittelua puhdasrotuisiksi. Ranska on toistaiseksi antanut perintämääräyksiä noin 161 000 euron arvosta. Tutkimukset jatkuvat. Italiassa kansalliset tuomioistuimet ovat kuitenkin antaneet vapauttavan tuomion rikosasiassa eikä liikaa maksetun tuen takaisinperintään ole ryhdytty.

Viro — kauppasopimukset, joista aiheutuu niin kutsutun ketjupetoksen vaara

59. EU:lla on maitotuotteet kattava vapaakauppasopimus Viron kanssa. Siksi voim tuonnista EU:sta Viroon ei tarvitse maksaa tullia ja voim tuontiin Virosta EU:hun sovelletaan alennettuja tulleja⁽¹⁾. EU maksaa tukea voim viennille Viroon. EMOTR:n varainhoitovuonna 1998 voim viennille Viroon maksettiin tukea 6,9 miljoonaa euroa. Samaan aikaan Virosta tuodun voim määrä oli merkittävä. Taulukosta 6 käyvät ilmi Virosta tuodun ja Viroon viedyn voim määrät vuodesta 1996 vuoteen 1999.

Taulukko 6

Voim tuonti ja vienti: Viro

	(tonnia)	
Vuosi	Tuonti	Vienti
1996	3 987	783
1997	12 014	2 244
1998	3 419	1 590
1999	222	1 692

Lähde: Comext.

60. OLAF havaitsi vuonna 1997, että EU:sta Viroon vietyä ja vientitukea saanutta voim saatetaan tuoda takaisin virolaisena voim. Jäsenvaltioille ilmoitettiin asiasta.

61. Saksan tulliviranomaiset totesivat laboratoriokokeiden perusteella, että EU:hun tuotua virolaista alkuperää olevaksi ilmoitettua voim ei ollut valmistettu siellä. Tämän vuoksi siihen ei voim soveltaa vapaakauppaa koskevia järjestelyjä. Saksa antoi 700 000 euron suuruisen perintämääräyksen, joka koski maksamattomia tullimaksuja.

62. OLAF päätteli Virossa suorittamiensa tutkimusten tulosten perusteella, että EU:sta viedyn voim liikkeitä on vaikeata jäljittää sen jälkeen, kun se on annettu vapaaseen liikkeeseen. Viron viranomaisten suorittama tutkimus osoitti, että eräällä suurella virolaisella voim viennillä EU:hun harjoittavalla yrityksellä ei ollut riittävästi todisteita tavaratodistuksen antamisen tueksi. Nämä todistukset ovat pakollisia, jotta voim tuonnissa EU:hun voitaisiin soveltaa alennettua tullia. Vuosina 1996–1997 kyseinen yritys oli tuonut EU:sta 1 056 tonnia voim ja vienyt EU:hun 1 107 tonnia voim 12 kuukauden ajan. Kyseiset jäsenvaltiot (Alankomaat, Ranska ja Saksa) ovat myöhemmin ryhtyneet perimään maksamattomia tullimaksuja, joiden yhteismäärä on arviolta kolme miljoonaa euroa.

63. Maitotuotteita koskevissa Viron kanssa tehdyissä vapaakauppajärjestelyissä olisi pitänyt ottaa huomioon se mahdollinen hyöty, joka voitaisiin saada EU:ssa tuotetun vientitukea saaneen voim tuomisesta takaisin EU:hun. Viroon vietävän voim vientituki olisi pitänyt asettaa nollassi, kuten jonkin aikaa sitten tehtiin juuston viennille kyseiseen määräraikkaan⁽²⁾.

64. Tämä maitotuotteiden vapaakaupan ongelma ei rajoittunut pelkästään voim viennin ja tuontiin Virosta. Maitotuotteiden vapaakauppa koskee muitakin Baltian maita, eli Latviaa ja Liettuaa, sekä muitakin maitotuotteita, kuten juustoa ja rasvatonta maitojauhetta. Juuston vienti- ja tuontikauppa on merkittävää (Taulukko 7), rasvattoman maitojauheen puolestaan vähäisempää. Komission olisi tämän niin kutsutun ketjukaupan mahdollisuuden poistamiseksi tutkittava, onko vientituen maksaminen kaikista vapaakauppasopimusten kattamista tuotteista perusteltua.

⁽¹⁾ Komission asetus (EY) N:o 2508/97 (EYVL L 345, 16.12.1997, s. 31).

⁽²⁾ Komission asetus (EY) N:o 1869/2000 (EYVL L 222, 2.9.2000, s. 8).

Taulukko 7

Yhteenveto juuston tuonnista ja viennistä: Baltian maat

(tonnia)

	EU:n juustontuonti Baltian maihin				EU:n juustontuonti Baltian maista			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Viro	742	585	544	453	—	—	18	—
Latvia	270	236	263	204	320	1 047	1 034	1 451
Liettua	198	231	115	199	993	2 032	1 518	1 814
Yhteensä	1 211	1 053	922	857	1 313	3 079	2 570	3 265

Huom. lukuja on pyöristetty.

Lähde: Comext.

Juuston mahdollinen kulkeutuminen Kanadaan

65. Kanadaan vietävän juuston vientitukimaksut ovat olleet aina alhaisempia kuin Yhdysvaltoihin viedyn vastaavan juuston maksut. Esimerkiksi syyskuusta 1995 alkaen Kanadaan vietävän juuston tuki poistettiin, kun taas Yhdysvaltoihin vietävälle juustolle maksettiin edelleen tukea. EU:n Kanadaan vietävän juuston vientitilastot osoittavat merkittävästi pienempiä määriä vuosina 1995–1999 kuin Kanadan tilastot, jotka koskevat EU:n alueelta peräisin olevan juuston tuontia (Taulukko 8). Saattaa siis olla mahdollista, että osa juuston tuonnista EU:sta Kanadaan on tapahtunut Yhdysvaltojen kautta, jolloin on maksettu aiheettomia tukia väärin saapumista koskevien todisteiden perusteella. OLAF tutkii parhaillaan tapausta. Jos tukia on vuosina 1995–1999 maksettu määrien erotuksen osalta, kokonaismäärä on luultavasti yli 15 miljoonaa euroa.

Taulukko 8

EU:sta Kanadaan tuotavan juuston tuontitilastojen vertailu

(tonnia)

Vuosi	EU:n vientitilastot	Kanadan tuontitilastot	Erotus
2000	12 746	tieto puuttuu	
1999	10 098	12 935	2 837
1998	9 159	12 776	3 617
1997	8 291	13 074	4 783
1996	8 078	12 901	4 823
1995	7 663	12 228	4 565

Huom. Luvuista puuttuu juuston vienti Itävallasta, Suomesta ja Ruotsista.

Lähde: Comext ja Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade.

Pohjois-Korea — todiste markkinoille tunkeutumisesta

66. Tilintarkastustuomioistuin antoi OLAFin tutkittavaksi tapausten, jossa 3 200 tonnia tanskalaista fetajuustoa vietiin Pohjois-Koreaan. Viennistä maksettiin vientitukea noin 2,23 miljoonaa euroa.

67. Kun fetajuuston vienti Iraniin lakkasi vuonna 1996, varastoihin jäi huomattava määrä juustoa. Osa varastoista myytiin sula-tejuuston valmistajille, ja loppuvuoteen 1998 mennessä varastoista oli jäljellä noin 3 200 tonnia.

68. Joulukuussa 1998 Tanskasta lähetettiin 3 200 tonnia fetajuustoa Pohjois-Koreaan. Juusto oli valmistettu alkuvuodesta 1996. Tetrapakkauksiin pakatun fetajuuston viimeinen käyttöpäivä on tavallisesti 18 kuukautta valmistuspäivän jälkeen. Tilintarkastustuomioistuimen tutkimissa toimissa viimeinen valmistuspäivämäärä oli 8. maaliskuuta 1996. Kyseisen fetajuustoerän viimeinen käyttöpäivä oli siis kulunut umpeen ainakin 12 kuukautta aikaisemmin. Vienti ei kuulunut mihinkään elintarvikepuohjelmaan, vaan tuotteet oli tarkoitus toimittaa Pohjois-Korean tulvavahinkojen korjauskomitean (North Korean Flood Damage Rehabilitation Committee) jaettaviksi. Fetajuustosta laskutettiin 0,3 euroa kilogrammalta, ja siitä maksettiin vientitukea 0,7 euroa kilogrammalta. Laskun kokonaissumma oli noin 966 000 euroa. Viejälle maksettiin tavanomaista vientitukea yhteensä noin 2,23 miljoonaa euroa.

69. Fetajuustosta laskutettu määrä, noin 30 euroa sataa kilogrammaa kohden, on pienempi kuin vientitukeen oikeuttavan hinnan alaraja (230 euroa sataa kilogrammaa kohden vapaasti rajalla) ⁽¹⁾. Tämä raja asetettiin 5. toukokuuta 1996, ja sitä sovelletaan kaikkiin juustoihin. Lehmänmaidosta valmistetun fetajuuston osalta oli kuitenkin voimassa poikkeus ajalla 12. heinäkuuta 1996 — 3. helmikuuta 1999 ⁽²⁾. Tämä oli ainoa poikkeus vapaasti rajalla hintaa koskevaan vaatimukseen ja sen perusteet ovat kyseenalaisia, sillä poikkeus oli voimassa samaan aikaan kun suuria määriä fetajuustoa kertyi varastoon, ja tästä eroon pääseminen oli osoittautumassa vaikeaksi.

70. Monet tosiseikat puhuvat sen puolesta, että kyseessä ei ollut tavanomainen markkinoille tunkeutumiseen tähtäävä toimi: juuston viimeinen käyttöpäivä oli kulunut umpeen yli 12 kuukautta aikaisemmin, kyseessä oli ainoa kerta, kun fetajuustoa on viime vuosina myyty Pohjois-Koreaan ja tuen määrä ylitti laskutetun määrän yli kaksinkertaisesti. Toimella ei ollut mitään kaupallista

⁽¹⁾ Komission asetus (EY) N:o 823/96 (EYVL L 111, 4.5.1996, s. 9).⁽²⁾ Komission asetus (EY) N:o 1315/96, (EYVL L 170, 9.7.1996, s. 20).

tarkoitusta, vaan se suoritettiin yksinomaan yhteisöltä saatavan maksun vuoksi. Tukea ei olisi pitänyt maksaa, koska tuotetta ei olisi voitu myydä tavanomaisin ehdoin ⁽¹⁾.

Japani — vientitukien määrän perustelu juuston osalta, jota ei ole tarkoitettu suoraan kulutukseen

71. Japani on EU:ssa tuotetun juuston kolmanneksi suurin markkina-alue. EU:sta viedään Japaniin vuosittain noin 35 000 tonnia juustoa, ja tähän vientiin maksetaan tukea noin 25 miljoonaa euroa joka vuosi. Tärkeimmät viedyt juustolajit ovat tanskalaiset Samsø, Maribo ja Mozzarella sekä saksalaiset Gouda ja Steppenkäse. Tuen määrä vaihtelee juustolajin mukaan 0,8 eurosta 1 euroon kilogrammaa kohden.

72. Suurin osa Japanissa käytetystä juustosta joko jalostetaan tai raastetaan. Japanilla on jalostettavaksi (sulatejuustoksi muutettavaksi) tarkoitettujen juuston tuontikiintiö. EU:n osuus tästä kiintiöstä oli noin 2 150 tonnia vuonna 1999. Osassa EU:sta Japaniin tuotua juustoa koskevista laskuista ja juuston pakkauksista on merkintä ”vain teolliseen käyttöön”. Suuri osa muusta EU:sta Japaniin viedystä juustosta on tarkoitettu raastettavaksi. Tämän määrän arvioitiin olleen noin 19 000 tonnia vuonna 1997.

73. Vuoteen 2000 ⁽²⁾ asti niiden asetusten johdanto-osassa, joissa vahvistettiin maitotuotteiden vientituen määrä, säädettiin aina siitä, että juuston vientituen taso laskettiin suoraan kulutukseen tarkoitettuja tuotteita varten. Komissio ei ole perustellut tämän määrärauksen poistamista millään tavalla. Koska sekä sulatejuuston että raastetun juuston tukien määrät ovat alempia kuin kokonaisen juuston tuen määrä, on kyseenalaista, onko nimenomaan sellaiseen käyttöön tarkoitettulle juustolle maksettava yhtä suurta tukea kuin suoraan kulutukseen tarkoitettulle juustolle.

74. Lisäksi Japanin tuontitilastot ja EU:n vientitilastot eroavat toisistaan. Vuonna 1999 Japanin tilastoissa näkyi sellaista raastetun juuston tuontia Irlannista ja Saksasta, jota ei ollut kirjattu EU:n vientitilastoihin eikä vientituen maksutietokantoihin. Asia on annettu OLAFin tutkittavaksi.

Uruguay, Ukraina, Kroatia — tuonti-ilmoitukset, jotka eivät anna todistetta tulliselvityksestä vapaaseen liikkeeseen

75. Joskus eriytettyä vientitukea saavat tavarat asetetaan vapaa-alueille, varastoon tai sisäisten jalostusmenettelyiden alaisiksi

muussa valtiossa kuin jäsenvaltiossa sijaitsevassa määräraikassa. Koska säännöksissä edellytetään tavaroiden saattamista saman määräraikan markkinoille ⁽³⁾ varastoinnin tai jalostuksen jälkeen, tuotteiden saapuminen vapaa-alueelle, varastoon tai sisäiseen jalostukseen tai tuotteiden väliaikainen tuonti ei ole riittävä todiste siitä, että tavarat on saatettu ilmoitetun määräraikan markkinoille.

76. Tanskan maksajaviraston hyväksymät saapumista koskevat todisteet juuston viennistä Uruguayhin olivat Tanskan Uruguayn pääkonsulin oikeaksi todistamia jäljennöksiä uruguaylaisista tullilmoituksista. Tuonti-ilmoituksissa tuonti oli kuitenkin määritelty väliaikaiseksi, eivätkä kyseiset ilmoitukset olleet Tanskan arkistoissa olevien pätevien todisteiden mallien mukaisia. Vaikka ilmoituksia ei siis voida hyväksyä todisteiksi Uruguayn markkinoille saattamisesta, Tanskan maksajavirasto oli kuitenkin hyväksynyt ne.

77. EMOTR:n varainhoitovuosina 1997 ja 1998 perusteettomasti maksettujen tukien määrä oli noin 268 000 euroa. Tätä kertomusta kirjoitettaessa Tanskan viranomaiset eivät olleet ryhtyneet toimenpiteisiin tuen perimiseksi takaisin.

78. Itävallan maksajavirasto hylkäsi Kroatiaan ja Ukrainaan saapumista koskevat todisteet, joissa ilmoitettiin sisäisestä jalostuksesta, ja palautti ne tuensaajille. Nämä muuttivat asiakirjoja välittömästi siten, että niissä ilmoitettiin vapaaseen liikkeeseen asettamisesta, ja toimittivat asiakirjat uudelleen maksajavirastolle. Nämä muutokset havaittiin ja perintämenettelyt käynnistettiin. Tilintarkastustuomioistuimen huomautusten seurauksena alkupe räisiä todisteita ei enää palauteta tuensaajille.

79. Italian maksajavirasto on havainnut samanlaisia tapauksia viennissä Ukrainaan. Näissä tapauksissa etsittiin kuitenkin lisätodisteita.

Albania — sääntöjenvastaisia saapumista koskevia todisteita tuonnissa Kreikasta

80. Kreikan viranomaiset ehdottivat komissiolle Albaniassa sijaitseviin määräraikkoihin saapumista koskevien sääntöjenvastaisten todisteiden aiheuttamien ongelmien ratkaisemiseksi, että ne saattavat kuntoon kaikki vuosina 1995–1998 keskeneräisinä olleet (noin 820 000 euron) vientitukimaksuja koskevat asiakirjat soveltamalla sääntöä, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat vapauttaa viejän saapumista koskevan todisteen toimittamisesta niiden toimien osalta, joista tehdyn vienti-ilmoituksen perusteella saatavan tuen eriytetyn tuen osuus on enintään 1 000 euroa ⁽⁴⁾. Komissio hylkäsi ehdotuksen, minkä seurauksena Kreikan viranomaiset

⁽¹⁾ Yhteisön tuomioistuimen asiassa C-12/73 antama tuomio koskee tätä asiaa. Tuomio kuuluu seuraavasti: ”Tuote, jota ei voitaisi pitää yhteisössä kaupan tavanomaisin ehdoin sellaisena kuin se on tukihakemuksessa kuvattu, ei täyttäisi näitä vaatimuksia laadun osalta.”

⁽²⁾ Komission asetus (EY) N:o 74/2000, (EYVL L 10, 14.1.2000, s. 13).

⁽³⁾ Komission asetus (EY) N:o 800/1999, 15 artiklan 2 kohta (EYVL L 102, 17.4.1999). Katso myös yhteisön tuomioistuimen asiassa C-74/98 antama tuomio.

⁽⁴⁾ Komission asetus (ETY) N:o 3665/87, 19 artikla (EYVL L 351, 14.12.1987, s. 1).

hoitivat tapaukset esitettyjen alkuperäisten asiakirjojen perusteella. Tilintarkastustuomioistuimen puuttuttua asiaan komissio pyysi OLAFia suorittamaan tutkimuksen.

KONTTIEN LIIKKEET

81. Tämän tarkastuksen aikana jäsenvaltioita kehoitettiin hankkimaan tietoja sellaisten valittujen konttien liikkeistä, joissa kuljetettiin tavaroita, joille oli maksettu vientitukea. Tavoitteena oli sen todentaminen, että konttiryityksen tavaroista ja niiden määrästä antamat tiedot vastasivat vientitukihakemuksen tietoja ja että tavarat poistettiin kontista vientitukihakemuksessa ilmoitettussa määräpaikassa.

82. Jotkin jäsenvaltiot (Italia, Kreikka, Ranska, Ruotsi ja Saksa) antoivat pyydetyt tiedot. Yhdistynyt kuningaskunta katsoi kuitenkin, ettei tilintarkastustuomioistuimella ollut oikeutta vaatia jäsenvaltiota hankkimaan ja antamaan tietoja, joita nämä eivät pitäneet hallussaan omia tarkoituksiaan varten. Alankomaat ei hankkinut kaikkia tietoja riittämättömien voimavarojensa takia, ja Tanskalta kului neljä kuukautta epätäydellisten tietojen antamiseen.

83. Mainittujen seikkojen vuoksi tämä tarkastuksen osa oli keskenäinen kertomusta laadittaessa. Niiden tietojen perusteella, jotka tuolloin oli saatu, noin viisi prosenttia tapauksista edellytti jäsenvaltioilta (Italiasta, Itävallalta, Ranskalta ja Saksalta) jatkotoimenpiteitä, koska alustavasti näytti siltä, että konttien numerot olivat vääriä tai niiden liikkeitä koskevat tiedot eivät vastanneet tukihakemusten tietoja.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

84. Valvontaan erikoistuneiden yritysten hyväksynnässä ja valvonnassa sekä jäsenvaltioiden suurlähetystöjen antamien todisteiden järjestelmässä on havaittu joitakin vakavia puutteita. OLAF on maatalouden pääosaston aloitteesta havainnut monia sääntöjenvastaisuuksia ja epäiltyjä petoksia. Joissakin tapauksissa on osallisina valvontaan erikoistuneita yrityksiä, jotka on hyväksytty saapumista koskevien todisteiden antajiksi. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa on paljastunut lisää epäiltyjä sääntöjenvastaisuuksia. Siksi saapumista koskevien todisteiden järjestelmään ei juuri voi luottaa ⁽¹⁾ (ks. kohdat 17–80). Tämä päätelmä

⁽¹⁾ Katso myös vuosikertomus varainhoitovuodelta 1987, jossa tilintarkastustuomioistuin totesi: "Sovellettaessa eriytettyjä tukia tilintarkastustuomioistuimelle tuottaa vaikeuksia kuvitella minkäänlaista saapumista koskevien todisteiden valvontajärjestelmää, joka antaisi riittävän suojan yrityksiltä antaa väärennetyjä ilmoituksia määrätietoisesti." (EYVL C 316, 12.12.1988).

on vieläkin huolestuttavampi, koska komissio on havainnut vakavia puutteita jäsenvaltioiden suorittamissa vietyjen tavaroiden kuvausten ja määrien fyysisissä tarkastuksissa (ks. kohta 8).

85. On kuitenkin tärkeä erottaa toisistaan todisteiden pätevyys ja itse toimen todenmukaisuus. Ei ole olemassa todisteita siitä, etteikö suurin osa tukeen oikeuttavista toimista olisi todellisia kaupallisia toimia. Tämä asettaa kyseenalaiseksi vaatimuksen saapumista koskevien todisteiden järjestelmällisestä esittämisestä. Järjestelmä on monimutkainen ja raskas, ja sen noudattaminen aiheuttaa sekä hallinnoille että kyseisille toimijoille huomattavia kustannuksia, mutta antaa vain vähän varmuutta. Useimmat sääntöjenvastaisuudet ja petokset on havaittu vasta sen jälkeen, kun maksajavirastot ovat jo hyväksyneet todisteet.

86. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että vientitukea saaviin tuotteisiin olisi aiheellista soveltaa samaa tukimaksua jokaisen tuotteen ja kaikkien määräpaikkojen osalta. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että nykyisin se ei ole mahdollista useista syistä, joihin kuuluvat esimerkiksi voimassa olevat kauppasopimukset.

87. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että tavaroiden muun maan kuin EU:n jäsenvaltion markkinoille saattamista koskevan tarkistusjärjestelmän yhteydessä:

— saapumista koskevia todisteita vaadittaisiin vain epäilyttävissä tapauksissa tai vain niiden määräpaikkojen osalta, joihin liittyvä riski on suuri

— kaikkien vähimmäisrajan ylittävien hakemusten kohdalla vaadittaisiin kuljetusasiakirjojen ja kauppalaskujen esittämistä maksajavirastoille ⁽²⁾

— jälkikäteen suoritettuja markkinoille saattamista koskevia tarkastuksia ⁽³⁾ tehostettaisiin, ja jälkikäteen tarkastettaviksi valittujen toimien osalta tarkastettaisiin tietokannoista lähetyksiä ja konttien liikkeitä koskevat tiedot.

88. Jos vaatimus saapumista koskevien todisteiden järjestelmällisestä esittämisestä säilytetään:

— jäsenvaltioiden suurlähetystöiltä olisi vaadittava samojen tarkastusten suorittamista kuin valvontaan erikoistuneilta yrityksiltä (ks. kohdat 35–38)

⁽²⁾ Komission asetus (EY) N:o 800/1999, 17 artikla (EYVL L 102, 17.4.1999, s. 11).

⁽³⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 4045/89 (EYVL L 388, 30.12.1989, s. 18).

- komission olisi otettava vastuulleen valvontaan erikoistuneiden yritysten hyväksyminen (ks. kohta 26), kuten elintarvikkeapua koskevassa tapauksessa
- kun valvontaan erikoistuneen yrityksen hyväksyntä peruutetaan, peruutuksen tulisi koskea kaikkia samaan konserniin kuuluvia yhtiöitä (ks. kohta 26)
- valvontaan erikoistuneiden yritysten antamien sääntöjenvastaisten saapumista koskevien todisteiden kohdalla olisi harkittava rangaistusten käyttöönottoa (ks. kohta 17)
- komission olisi ylläpidettävä ja päivitettävä tiedostoa hyväksyttävien saapumista koskevien todisteiden mallikappaleista, ja sen olisi koordinoitava niiden todentamista muissa maissa kuin jäsenvaltioissa (ks. kohta 13).

89. Komission ja OLAFin olisi varmistettava, että havaitut petokset ja sääntöjenvastaisuudet johtavat aina jatkotoimenpiteisiin kaikissa asiaan liittyvissä jäsenvaltioissa.

90. Tässä kertomuksessa käsiteltyjen epäiltyjen sääntöjenvastaisen tapausten arvo on yli 100 miljoonaa euroa. Komission olisi myös varmistettava, että perintämenettelyt aloitetaan viipymättä, ellei sitä ole jo tehty. Muiden, esimerkiksi Italiassa vapauttavan tuomion saaneen elävien eläinten vientiä Libanoniin koskevan tapauksen osalta, komission olisi harkittava tilien tarkastus- ja hyväksymismenettelyn mukaisia toimenpiteitä.

91. Lopuksi voidaan todeta, että tukia ei pitäisi maksaa tuotteista, joista EU:ssa ja muissa kuin sen jäsenvaltioissa peritään alennettuja tuontituloja kauppasopimusten perusteella, mikäli tämä mahdollistaa niin kutsutut ketjupetokset (ks. kohdat 59–64).

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 11. ja 12. heinäkuuta 2001 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Jan O. KARLSSON

presidentti

LIITE

VALVONTAAN ERIKOISTUNEIDEN YRITYSTEN MYÖNTÄMIÄ TODISTEITA KOSKEVAT KESKEISET VAATIMUKSET***Komission asetuksen (EY) N:o 800/1999 16 artiklan 5 kohta***

Kansainvälisellä tasolla tarkastukseen ja valvontaan erikoistuneiden laitosten hyväksyntää koskevat vähimmäisvaatimukset ovat seuraavat:

- a) Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset hyväksyvät tarkastus- ja valvontalaitokset kolmeksi vuodeksi. Hyväksyntä on voimassa kaikissa jäsenvaltioissa.
- b) Tarkastus- ja valvontalaitosten on 1 kohdan b alakohdassa ja 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja päätodisteita ja lisätodisteita vahvistaessaan tehtävä kaikki tarvittavat tarkastukset todistuksessa mainittujen tuotteiden laadun, ominaisuuksien ja määrän määrittämiseksi. Kunkin annetun todistuksen osalta on laadittava asiakirja, johon merkitään toteutetut valvontatoimenpiteet. Tarkastukset on tehtävä paikalla tuontitietokellä, lukuun ottamatta asianmukaisesti perusteltuja poikkeustapauksia.
- c) Edellä 1 kohdan b alakohdassa ja 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettujen tarkastus- ja valvontalaitosten on oltava riippumattomia tarkastuksen kohteena olevan toimen osapuolista. Varsinkaan tarkastus- ja valvontalaitos, joka tarkastaa erityisen toimen tai omaan rahoitusryhmäänsä kuuluvan tytäryhtiön, ei saa osallistua toimintaan viejänä, tulliasioitsijana, liikenteenharjoittajana, vastaanottajana, varastojana tai muussa ominaisuudessa, joka voi aiheuttaa eturistiriidan.
- d) Rajoittamatta asetuksen (ETY) N:o 729/70 8 artiklan ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4045/89 ⁽¹⁾ 3 artiklan soveltamista jäsenvaltioiden on valvottava tarkastus- ja valvontalaitosten toimintaa säännöllisesti tai silloin kun on perusteita epäillä hyväksyntää koskevien edellytysten noudattamista.
- e) Jäsenvaltioiden on peruutettava hyväksyntä kokonaan tai osittain välittömästi kun todetaan, että tarkastus- ja valvontalaitos ei enää takaa hyväksyntää koskevien edellytysten täyttymistä. Asianomaisen jäsenvaltion on viipymättä ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle hyväksynnän peruuttamisesta. Tiedonantoa käsitellään kaikissa asianomaisissa hallintokomiteoissa. Hyväksynnän peruuttaminen on voimassa kaikissa jäsenvaltioissa.

⁽¹⁾ EYVLL 388, 30.12.1989, s. 18.

KOMISSION VASTAUKSET**YHTEENVETO**

I. Ennen tilintarkastustuomioistuimen esittämiin yksittäisiin huomautuksiin vastaamista komissio haluaa naudanliha- ja maitoalan vientitukien eriyttämisen syiden sekä eriyttämisestä alojen yleiseen talouteen aiheutuvien seurausten ymmärtämiseksi selvittää ensin tarkkaan nykyisen järjestelmän perusteet, esittää rahoitustiedot ja korostaa, että eriytettyjen tukien osuus on hyvin pieni.

- Komissio katsoo, että nykyinen järjestelmä on täysin oikeutettu, koska
 - eriytetyt vientituet on vahvistettu pienemmiksi kuin yleiset tuet, minkä vuoksi vaikutukset EMOTR:n talousarvioon ovat vähäisemmät,
 - kansainväliset sitoumukset velvoittavat EU:n pidättäytymään ottamasta käyttöön mitään sellaisia toimenpiteitä, joilla olisi vaikutuksia Etelä-Koreaan, Taiwaniin, Japaniin, Singaporeen ja Malesiaan (jotka ovat maailman tärkeimpiä naudanlihan tuojamaita) vietävän naudanlihan hintatasoon (vientituki ja alennettuun hintaan myyminen interventiovarastoista). Myös maitoalalla kansainväliset sopimukset velvoittavat alentamaan tukea tai poistamaan sen määrää ja menoja koskevien kansainvälisten velvoitteiden noudattamiseksi (esim. EU poisti tuet tiettyihin määräraippaikkoihin vietävältä juustolta vähentääkseen vientitodistusten ja vientitukien kysyntää ja noudattaakseen GATTissa vahvistettuja rajoja). Kansainväliset sopimukset mahdollistavat kuitenkin sen, että EU voi joissakin tapauksissa maksaa alhaisempia tukia (esim. Kanadaan ja Yhdysvaltoihin vietävät maitotuotteet),
 - lisäksi EU on antanut tietyille AKT-maille vuosittaisen 52 100 tonnin (luuton paino) naudanlihan tuontikiintiön, johon sovelletaan etuustulleja (neuvoston asetuksen (EY) N:o 1706/98 4 artikla). Näihin määräraippaikkoihin ei myönnetä vientitukia.

Nämä seikat huomioon ottaen eriyttäminen niiden maiden kesken, joihin voidaan ja niiden, joihin ei voida maksaa vientitukea, näyttää johtavan tosiasialliseen eriyttämiseen.

- Myös järjestelmän aiheuttamat talousarviokustannukset olisi otettava huomioon.
 - Vientitukien menot ovat vähentyneet huomattavasti kuluneen 10 vuoden aikana, ja sama suuntaus jatkuu edelleen.
 - Järjestelmällä on tärkeä asema EU:n sisämarkkinoiden vakauttamisessa ja interventio-ostojen tarpeen minimoimisessa. Tällä hetkellä yhden lihatonnin (teuraspainotonnin) ostamisesta interventiovarastoon aiheutuu EMOTR:lle noin 1 900 euron kustannukset. Samansuuruisen urospuolisen teurasnaudan vientituki on 970 euroa. Samanlainen esimerkki maitoalalta osoittaa, että toukokuussa 2001 kustannukset tonnin rasvatonta maitojauhetta ostamisesta interventiovarastoon olivat 500 euroa, kun saman määrän vientituki on 50 euroa.
- Arvolla mitattuna noin 90 prosenttiin koko naudanlihan ja maidon viennistä sovelletaan samaa tukitasoa. Muuhun, erityisesti ehdokasmaihin suuntautuvaan vientiin sovelletaan huomattavasti alhaisempaa tukitasoa. Noin 21 prosenttia yhteisöstä vietävästä juustosta ja 7 prosenttia naudanlihasta viedään ilman tukia.

II. Komissio katsoo, että asetuksen (ETY) N:o 800/1999 3 artiklassa säädetään, että sovellettaessa yhtenäistä tukitasoa kaikkiin yhteisön ulkopuolisiin maihin oikeus tukeen syntyy vietäessä tuotteet pois yhteisön tullialueelta.

Maksava laitos voi kuitenkin joissakin erityistapauksissa (vahva epäily) pyytää ennen tuen maksamista toimitamaan todisteet yhteisön ulkopuolelle suuntautuvasta viennistä taikka tavaroiden merkittävästä jalostamisesta tai käsittelystä.

III. Saapumista koskevien todisteiden järjestelmä perustuu erityisesti julkisilta viranomaisilta saataviin asiakirjoihin, kuten tullin tuontiasiakirjoihin. Vuonna 1992 jäsenvaltioiden käyttöön annettiin luettelo 58:ssa yhteisön ulkopuolisessa maassa käytettävistä tullilomakkeista ja -leimoista. Komissio kannattaa ehdotusta tutkia mahdollisuutta laatia luettelo ainakin tiettyjen yhteisön ulkopuolisten maiden osalta ja ajantasaistaa sitä säännöllisesti.

IV. Komissio on tehnyt erityistarkastuksen, joka kohdistui valvontaan erikoistuneiden yritysten myöntämiin saapumista koskeviin todisteisiin. Kohdissa 34–35 esitetyistä syistä tarkastus toteutettiin Saksassa, joka oli tosiasiallisesti ainoa suuren määrän kyseisiä todistuksia hyväksynyt jäsenvaltio. Tutkimus johti noin 20 miljoonan euron rahoituskorjaukseen.

Lisäksi komissio on aina arvioinut saapumista koskevia todisteita niiden liiketoimien osalta, jotka on valittu tilien tarkastus- ja hyväksyntämenettelyn mukaisiin testeihin. Tämän arvioinnin yhteydessä toteutettujen tarkastusten tuloksena on tehty myös muita rahoituskorjauksia.

V. Valvontaan erikoistuneiden yritysten hyväksymisedellytykset arvioidaan eriytettyjen tukien tilien tarkastus- ja hyväksyntämenettelyn yhteydessä käynnissä olevassa tilintarkastuksessa (aloitettu toukokuussa 2001). Samalla kun komissiolle ilmoitettiin siitä, että eräs jäsenvaltio oli peruuttanut erääseen konserniin kuuluvan valvontaan erikoistuneen yrityksen hyväksynnän, myös muita jäsenvaltioita, joissa toimii saman konsernin hyväksytyjä tytäryhtiöitä, pyydettiin tarkistamaan, esiintyikö niissä samoja puutteita.

VI. Komission yksiköt ovat aloittaneet jäsenvaltioiden kanssa keskustelun suurlähetystöjen myöntämistä todistuksista. Tarkoituksena on löytää soveltuvampi yhdenmukainen ja mahdollisimman tyydyttävä lähestymistapa.

VII. Tilintarkastustuomioistuimelta saatujen tietojen mukaan määrä vastaa melko tarkasti sääntöjenvastaisuuksia, jotka havaittiin yhdessä jäsenvaltiossa vuosina 1994–1996 (60 miljoonaa euroa) sekä sääntöjenvastaista vientiä Irakiin kauppasaarron tultua voimaan vuonna 1991 (noin 40 miljoonaa euroa). Komissio tutkii näitä tapauksia, ja niitä seurataan sääntöjen mukaisesti. Muissa tapauksissa komissio toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä.

VIII. Tilintarkastustuomioistuimen esittämä saapumista koskevien todisteiden esittämisedellytysten lieventäminen ei ole mahdollista, koska sen seurauksena, että saapumista koskevat todisteet vaadittaisiin ainoastaan epäilyttävissä tapauksissa tai riskialteista määräraipoista, ei välttämättä enää voitaisi valvoa vientiä niihin maihin, joiden vientitukea ei ole vahvistettu. Lisäksi se kohdistaisi yhteisöön perustavanlaatuista arvostelua tavasta, jolla EU seuraa ja valvoo yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa käytävää tuettua kauppaa, erityisesti kun otetaan huomioon kansainväliset pyrkimykset pidättäytyä maksamasta vientitukea tietyille markkinoille.

Saapumista koskevien todisteiden esittämisvaatimusten lieventäminen muodostasi näin ollen mahdollisesti yhteisön talousarvioon kohdistuvan riskin.

— Komissio keskustelee ensisijaisesti jälkitarkastuksista vastaavien yksikköjen kanssa siitä, kuinka lähetyksiä ja konttien liikkeitä koskevat tietokannat voidaan sisällyttää tarkastusohjelmiin.

JOHDANTO

2. Komissio katsoo, että asetuksen (ETY) N:o 800/1999 3 artiklassa säädetään, että oikeus (eriyttämättömään) tukeen syntyy viettäessä tuotteet pois yhteisön tullialueelta. Poikkeuksen muodostavissa erityistapauksissa (20 artiklan 1 kohdan a, b ja

c alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa) maksava laitos pyytää kuitenkin ennen (eriyttämättömän) tuen maksamista todisteen siitä, että tuotteet on viety yhteisön ulkopuoliseen maahan tai niitä on jalostettu tai käsitelty merkittävästi, 12 kuukauden kuluessa vientipäivästä. Vientituen maksamisen jälkeen sovelletaan eri sääntöjä (20 artiklan 4 kohdassa tarkoitettut tapaukset).

TILIEN TARKASTAMIS- JA HYVÄKSYMISMENETTELYN YHTEYDESSÄ TOIMITETUT TARKASTUKSET

7. Saksasta saatujen tulosten perusteella on päätetty toteuttaa tutkimus kaikissa jäsenvaltioissa niissä hyväksyttävien saapumista koskevien todisteiden arvioimiseksi (tullin tuontiasiakirjat, suurlähetystöjen antamat todistukset jne.). Tämä tutkimus on parhailaan käynnissä.

SAAPUMISTA KOSKEVIEN TODISTEIDEN TARKASTUSTEN LAATU

10. Saapumista koskevien todisteiden järjestelmään kuuluu pää- ja lisätodisteita. Jos päätodistetta (valinnan mukaan joko tullin tuontiasiakirja tai valvontaan erikoistuneen yrityksen purkamis- ja tuontitodistus) ei ole viejän saatavilla, se voidaan korvata muilla asiakirjoilla (lisätodisteet), joiden tyhjentävä luettelo on asetuksen (EY) N:o 800/1999 16 artiklan 2 kohdassa. Näillä asiakirjoilla, jotka ovat kaikki yhtä luotettavia, on samat oikeudelliset vaikutukset.

11. Jäsenvaltion pyytäessä komissio ottaa yhteyttä yhteisön ulkopuolisen maan viranomaisiin saadakseen selville, hyväksytäänkö jäsenvaltion ilmoittama asiakirja yhteisön ulkopuolisessa maassa.

Komissio on samaa mieltä siitä, että saapumista koskevien todisteiden yksityiskohtainen valvonta kuuluu jokaisen yksittäisen jäsenvaltion toimivaltaan. On kuitenkin tärkeää muistaa, että näihin todisteisiin sovelletaan samoja vaatimuksia koko EU:ssa.

12. Tilien tarkastus- ja hyväksyntämenettelyn yhteydessä toteutettavan eriytettyjä tukia koskevan tutkimuksen päätavoitteena on jäsenvaltioissa sovellettavan saapumista koskevien todisteiden hallinnointi- ja valvontajärjestelmän arviointi.

13. Komissio tarkastelee jäsenvaltioiden kanssa mahdollisuutta ylläpitää rekisteriä, joka sisältää mallit jäsenvaltioiden hyväksymistä saapumista koskevistä todisteista sekä entistä parempaa koordinoitua koskevat yksityiskohtaiset ohjeet.

SAAPUMISTA KOSKEVIEN TODISTEIDEN JÄRJESTELMÄN VAIKUTUS VAKUUKSIEN VAPAUTTAMISEEN

16. Saapumista koskevat todisteet on otettu käyttöön erityisesti väärinkäytösten torjumiseksi. Komissio katsoo, että nykyisen järjestelmän tiukat säännöt ovat tarpeen asianmukaisen valvonnan varmistamiseksi.

VALVONTAAN ERIKOISTUNEIDEN YRITYSTEN HYVÄKSYNTÄ JA VALVONTA

17. Komissio ilmoittaa jäsenvaltioille jäsenvaltion päätöksestä peruuttaa jollekin valvontaan erikoistuneelle yritykselle myöntämänsä hyväksyntä. Komissio ilmoittaa tietäessään myös syyt, joiden vuoksi jäsenvaltio on peruuttanut hyväksynnän. Nämä syyt voivat liittyä valvontaan erikoistuneen yrityksen organisaatiojärjestelmään jäsenvaltiossa tai yrityksen toteuttamaan valvontaan yhteisön ulkopuolisessa tuojamaassa.

Lisäksi komissio keskustelee jäsenvaltioiden kanssa mahdollisuudesta asettaa vakuuden asettaminen valvontaan erikoistuneiden yritysten hyväksynnän edellytykseksi.

18. Eturistiriitoihin liittyvää uhkaa on tutkittu valvontaan erikoistuneiden yhtiöiden osalta. Komission valmisteluasiakirjassa vahvistetaan asiaa koskevat suuntaviivat, joiden mukaan valvontaan erikoistunut yritys (tai samaan rahoituskonserniin kuuluva tytäryhtiö), joka osallistuu asetuksen (EY) N:o 800/1999 16 artiklan mukaiseen vientitoimeen, ei voi muun muassa osallistua kyseiseen toimeen esimerkiksi tulliasioitsijan, kuljettajan, kauttakuljettajan tai varastonpitäjän ominaisuudessa taikka muussa ominaisuudessa, jonka voidaan epäillä aiheuttavan eturistiriitoja.

19.–23. Kuten todettiin muun muassa kohtiin V ja 34 viittavissa huomautuksissa, tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastaavan komission yksikön saamien tietojen mukaan ainoastaan Saksa hyväksyi tosiasiaa suuren määrän valvontaan erikoistuneiden yritysten todistuksia. Muiden jäsenvaltioiden viejät esittivät todisteita ainoastaan poikkeustapauksissa; ne esittivät maksaville laitoksille yleensä tullin tuontiasiakirjat. Komissio tarkastaa kuitenkin eriytettyt tuet ja harkitsee rahoituskorjauksia siinä tapauksessa, että on tällaisten todistusten tarkastusten järjestämiseen liittyviä ongelmia.

25.–28. Komissio harkitsee järjestelmää, jossa valvontaan erikoistuneille yrityksille annetaan entistä enemmän vastuuta.

26. Jäsenvaltiot ovat aina vastanneet saapumista koskevien todisteiden valvontaan erikoistuneiden yritysten toiminnan hyväksymisestä ja valvonnasta. Komissio aikoo kerran ottaa käyttöön yhteisön tason hyväksynnän (asetus (ETY) N:o 887/92). Kyseistä asetusta ei kuitenkaan koskaan sovellettu, ja se kumottiin asetuksella (EY) N:o 2955/94. Kokemus on osoittanut, että vastaavassa tilanteessa jäsenvaltiot pystyvät parhaiten arvioimaan valvontaan erikoistuneen yrityksen mahdollisuutta tulla hyväksytyksi. Komissio keskusteli pitkään jäsenvaltioiden kanssa laatiakseen asiakirjan, joka julkaistiin vuonna 1995. Asiakirja sisältää suuntaviivat jäsenvaltioiden toteuttamalle kyseisten yritysten hyväksynnälle ja valvonnalle. Lisäksi osa asiakirjan suuntaviivoista, erityisesti ne,

jotka koskevat yritysten hyväksymisedellytyksiä, on oikeusvarmuussyistä sisällytetty tukia koskevaan horisontaaliseen säännöstöön (asetuksen (EY) N:o 800/1999 16 artiklan 5 kohta).

27. ja 28. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemista ongelmista tiedotettiin OLAFille, joka tutkii asiaa parhaillaan.

29. ja 30. Saatuaan tietää Saksassa ilmenneistä ongelmista komissio lähetti kaikille jäsenvaltioille kirjeen, jossa kysytään, kuinka monta valvontaan erikoistuneiden yritysten todistusta maksavat laitokset olivat hyväksyneet kyseisellä jaksolla. Vastauksista kävi ilmi, että kaikkiaan oli hyväksytty 7 546 todistusta, joista 7 280 Saksassa (97 prosenttia) ja 266 (3 prosenttia) kaikissa muissa jäsenvaltioissa yhteensä.

Tarkastukset on päätetty keskittää tämän vuoksi Saksaan, sillä siellä vuoden 1995 loppuun saapumista koskevan päätödisteen saattoi myöntää valvontaan erikoistunut yritys, vaikkei viejäksi ilmoittanut kyseiselle yritykselle ajoissa, jotta se olisi voinut olla läsnä lastia purettaessa tarkastuksen suorittamiseksi. Muista jäsenvaltioista ei saatu viitteitä samankaltaisesta järjestelmävirheestä.

Rahoituskorjaukset (edellä mainituissa 97 prosentissa tapauksista) olivat 25 prosenttia riskikustannuksista eli 20 miljoonaa euroa. Näin suuria rahoituskorjauksia tehdään ainoastaan poikkeustapauksissa.

Komissio katsoo, että valvonta oli kohdistettu tehokkaasti riskikustannuksiin. Lisäksi on päätetty toteuttaa edellä mainittu eriytettyjen tukien tarkastus sen tutkimiseksi, mitä saapumista koskevia todisteita muut jäsenvaltiot hyväksyvät (koska valvontaan erikoistuneita yrityksiä ei käytetä usein muissa maissa) ja miten näitä todisteita tarkastetaan.

31. OLAF seuraa näitä tapauksia.

32. Komissio on joutunut vuosien kuluessa etsimään soveltuvia ratkaisuja ongelmaan todistetyypeistä, joita on toimitettava tavaran saapumisesta määräpaikkaan. Tuontitodistuksen saamisen helpottamiseksi komissio on määritellyt asetuksessa (ETY) N:o 887/92 päätodistuksiksi (aiemmin lisätodisteina olleet) valvontaan erikoistuneiden yritysten myöntämät todistukset, kuten tullin tuontiasiakirjat.

Komissio katsoo, että tämänkaltaiset valvontaan erikoistuneiden yritysten päätödisteet ovat hyödyllisiä, koska niiden ansiosta viejien toimintamahdollisuudet lisääntyvät ja koska tällöin tuontia koskevan päätödisteen hankkiminen ei ole yksinomaan yhteisön ulkopuolisten maiden tuojien tehtävä, sillä tullin tuontiasiakirja on tavallisesti juuri kauppaketjun tämän tuojan saatavilla.

JÄSENVALTIOIDEN SUURLÄHETYSTÖJEN ANTAMIEN SAAPUMISTA KOSKEVIEN TODISTEIDEN LUOTETTAVUUS

35. Suurlähetystöjen ja edustustojen oikeudellinen asema on erilainen kuin valvontaan erikoistuneiden yritysten asema. Yhteisön säännöstössä on valvontaan erikoistuneita yrityksiä koskevia erityismääräyksiä (asetuksen (EY) N:o 800/1999 16 artiklan 5 kohta).

38. Myös näitä seikkoja seurataan edellä mainitun eriytettyjä tukia koskevan erityistarkastuksen aikana (katso edellä kohta 12). Lisäksi komissio haluaa korostaa jäsenvaltioiden vastuuta näiden todisteiden asianmukaisuudesta.

TIETTYIHIN MÄÄRÄPAIKKoihin TAPAHTUNEESSA VIENNISSÄ HAVAITTUJEN ONGELMIEN JA/TAI SÄÄNTÖJENVASTAISUUKSIEN LAJIT

Jordania — Irakiin tapahtuvaa vientiä koskevan YK:n kauppasaarron kiertäminen

40.–42. OLAFin on otettava huomioon perinnässä yhteisön oikeuden periaatteet, jotka takaavat muun muassa muutoksenhakumahdollisuudet asianmukaisiin hallinnollisiin tai oikeuslaitoksiin.

Venäjä — väärennetyt tuonti-ilmoitukset

43. Euroopan unionin maksavien laitosten johtajien kuudennessa kokouksessa, joka pidettiin 6. toukokuuta 1999, OLAF (silloinen UCLAF) kehotti kaikkia maksavia laitoksia ottamaan siihen yhteyttä saadakseen käytettävissä olevat Venäjän tullitoimipaikkojen koodit.

47. Komissio on tyytyväinen siihen, että tilintarkastustuomioistuin on pannut merkille komission toimet, joita se on toteuttanut Venäjän vientiin tarvittavien saapumista koskevien todisteiden hyväksymiseen ja valvontaan liittyvien ongelmien poistamiseksi.

Egypti — vajausten ja hylättyjen tuotteiden käsittely

48. Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa siitä, kuinka lähtö- ja tulopainojen eroja olisi käsiteltävä. Tilintarkastustuomioistuimen pyyntö koskee ainoastaan kyseisten yksittäistapausten seuranta. Mikäli havaitut erot johtuvat yhteisön ulkopuolisten maiden viranomaisten näyttöjen ottamisesta (jos asian on osoitettu olevan näin) asetuksen (EY) N:o 800/1999 15 artiklan 4 kohdan mukaisesti tuki voidaan maksaa myös näyttöiden massalle.

Nämä tapaukset tutkitaan eriytettyjä tukia koskevassa tarkastuksessa tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastaavan komission yksikön tarkastuskäynnillä Irlannissa, Saksassa ja Ranskassa.

Marokko — tuen määrän perusteet ja vajaukset

54.–56. Komissio havaitsi Saksojen yhdistymisen aikaan Saksassa tilintarkastustuomioistuimen mainitseman vaaran siitä, että teuraskarja saattaa saada jalostuskarjalle tarkoitettuja tukia. Komissio tutki Puolaan suunnattua mittavaa jalostuskarjaksi ilmoitetun karjan vientiä. Tutkimus paljasti että tosiasiaa kyse oli kuitenkin teuraskarjasta. (Tilien tarkastuksen ja hyväksynnän tiivistelmämerkintä vuodelta 1991, kohta 6.1.2).

Komission tarkastuksessa huomattiin:

- virallisista kantakirjoista saatavien polveutumistodistusten puuttuminen; todistuksista käy ilmi eläimen, sen vanhempien ja isovanhempien yksilötason seurannan ja jalostusarvon arvioinnin tulokset
- tuojamaiden edellytykset täyttävät siitoseläinten terveystodistukset
- ikäperusteiden puuttuminen ja yleensä kaupallisten todisteiden valvonnan puuttuminen (hinta, jakeluolosuhteet jne.).

Tämän tutkimuksen perusteella laadittiin perusteet jalostuskarjan tuen laadun edellytysten määrittelemiseksi. Edellytykset esitetään asetuksen (EY) N:o 2342/92 3 artiklassa. Siitä käy ilmi, että komissio on toteuttanut tarvittavat toimenpiteet saadakseen kohtuullisen varmuuden siitä, että ainoastaan varsinaiselle jalostuskarjalle myönnetään korkeampaa tukea. Lisäksi tapauksissa, joissa ilmenee epäilyjä, olisi sovellettava asetuksen (EY) N:o 800/1999 20 artiklaa (todellista määräraikkaa koskevat epäilyt). Myös asetusta (ETY) N:o 4045/89 (kirjanpidon jälkitarkastukset) voidaan pitää asianmukaisena valvontavälineenä jalostuskarjan tosiasiallisen kaupan tarkistamisessa.

55. Komissio toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet.

57. Edellä mainitut tapaukset osoittavat jälkimmäisen tarkastustyyppin merkityksen ja mahdollisuudet jäljittää tapaukset, joissa tuki on palautettava.

Tukea ei myönnetä kuljetuksen aikana kuolleille eläimille. Kaikissa tapauksissa viejien on ilmoitettava tuojamaassa tulliselvityksen läpi vietyjen eläinten määrä (asetuksen (EY) N:o 615/1998 5 artiklan 2 kohta).

Libanon — vajaukset — jäsenvaltioiden epäjohtomukaiset jatkotoimenpiteet

58. Italian toimivaltaisia viranomaisia on pyydetty toimittamaan sääntöjenvastaisuuksiin liittyviä yksityiskohtaisia tietoja vientitu-

kea saavien elävien nautojen viennistä Libanoniin, sillä kyseiset vientitukimäärät ja vientierien määrä, joille oli myönnetty purkamistodistukset, sisälsivät väärää tietoa. Ranska puolestaan antoi vuonna 2000 sääntöjenvastaisuutta koskevia ilmoituksia kolmesta yhtiöstä, yhteensä 1 061 506,85 Ranskan frangia. Lisää ilmoituksia tehtäen lähiaikoina myös neljänestä toimijasta.

Viro — kauppasopimukset, joista aiheutuu niin kutsutun ketjupetoksen vaara

59. Komissio ei ole samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa siitä, ettei voim viennistä Viroom tarvitsisi maksaa vientitukea, koska Viroom yhteisöön tuotavasta voista ei kanneta tullia.

Komissio on kuitenkin valmis tarkastelemaan tilannetta tilintarkastustuomioistuimen huomautusten perusteella. Komission tämänhetkinen kanta on se, että maidon hinta on Virossa ehdokasmaiden alhaisimpia, 13 euroa / 100 kg, kun sen hinta Puolassa on 24 euroa / 100 kg, ja näin ollen virolaisen voim hinta on lähellä maailmanmarkkinahintaa.

60. Viron tapauksessa on syytä huomata, että vahvistetut säännöt täyttävät tarkoituksensa ja että EU:n sisäiset ja ulkopuoliset toimivaltaiset viranomaiset toimivat yhteistyössä sääntöjenvastaisuuksien torjumiseksi. Viron viranomaisten väitettä, etteivät ne voi tunnustaa vapaassa liikkeessä olevan voim alkuperää, on arvioidava alkuperämaan antaman eläinlääkärin myöntämän todistuksen perusteella. Kyseinen todistus on oltavana aina tuotteen mukana. Lisäksi isotooppien mahdollista käyttöä koskeva tutkimus, joka on edistynyt, mutta joka edellyttää vielä yhteistyötä yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa, mahdollistaa voim alkuperän varmistamisen ja/tai toteamisen tulevaisuudessa.

62. Komissio ei ole tilintarkastustuomioistuimen kanssa yhtä mieltä siitä, että voim vientituki olisi poistettava Viron maitotuotteita koskevien vapaakauppajärjestelyjen yhteydessä, kuten juuston osalta tehtiin.

Jos komissio poistaa vientituen Viroom vietävältä voilta, sen olisi poistettava se myös muilta sopimuksen soveltamisalaa kuuluvilta maitotuotteilta. Näin ollen EU:n maitotuotteet poistuisivat ehdokasmaan markkinoilta ja muut maat saisivat mahdollisuuden viedä EU:lta kyseinen markkinaosuus.

Komission mielestä EU:n ja ehdokasmaiden välisen kaupan edistäminen on merkittävä keskipitkän aikavälin tavoite Viron liittyessä tulevaisuudessa yhtenäismarkkinoihin. Komissio ei kannata vaihtoehtoa, jossa EU jättäytyisi pois Viron halvempien hintojen markkinoilta poistamalla vientituet.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautusten perusteella komissio kuitenkin seuraa edelleen tilannetta tarkasti ja tutkii tuomioistuimen kantaa, jonka mukaan vientitukia ei pitäisi maksaa

tietyille tuotteille silloin, kun kyseisten tuotteiden tuontitulli on alhaisempi kuin tavanomainen tuontitulli tai tullia ei kanneta lainkaan.

Pohjois-Korea — todiste markkinoille tunkeutumisesta

66.–69. Tutkimukset ovat edelleen käynnissä ja OLAF katsoo, ettei sen ei ole asianmukaista kommentoida asiaa millään tavalla.

70. OLAF päättää siitä, oliko kyse kaupallisesta toimesta ja olivatko tuotteet sellaisia, joita ei olisi voitu saattaa markkinoille tavanomaisin keinoin.

Japani — vientitukien määrän perustelu juuston osalta, jota ei ole tarkoitettu suoraan kulutukseen

71.–74. Komissio selvitti tarkoin vientitukiasetuksen johdanto-osan muuttamisen syyt tilintarkastustuomioistuimelle 19. helmikuuta 2001 antamassaan muistiossa (AGR 004898). Asetuksen artikloihin ei sisällynyt säännöstä, joka olisi vastannut johdanto-osassa olevaa virkettä. Tekstiä yhtenäistettiin oikeudellisen neuvonannon perusteella poistamalla johdanto-osasta virke, jonka täytäntöönpano oli käytännössä mahdotonta.

Komission yksiköt ovat tilintarkastustuomioistuimen kanssa yhtä mieltä siitä, että jalostettavaksi tarkoitettujen juustojen vientituki voisi asianmukaisissa markkinaolosuhteissa olla teoriassa alhaisempi kuin suoraan kulutukseen tarkoitettujen juuston tuki. Lopputuotteen käytössä yhteisön ulkopuolisessa maassa on käytännössä mahdotonta tarkastaa. Tuet on vahvistettu kattamaan sisäisten hintojen ja ulkoisten hintojen välinen ero yleinen markkinatilanne huomioon ottaen. Sen jälkeen, kun edellä mainittu virke poistettiin johdanto-osasta, markkinatilanne ja EU:n juustovienti ovat oikeuttaneet tilanteen säilyttämiseen ennallaan juuston tuen osalta siitä riippumatta, viedäänkö juusto jalostettavaksi yhteisön ulkopuoliseen maahan vai suoraan kulutettavaksi. Juustolle maksettava vientituki on tiiviisti sidoksissa juuston kuiva-ainepitoisuuteen. Kuiva-ainepitoisuus ei muutu, vaikka käyttötarkoitus yhteisön ulkopuolisessa maassa vaihtuisi suorasta kulutuksesta jalostukseen. Sen vuoksi on olemassa vahvat syyt kohdella maidon kuiva-ainetta samalla tavalla riippumatta juuston käyttötarkoituksesta yhteisön ulkopuolisessa maassa. Komissio kuitenkin seuraa ja tarkkailee asiaa edelleen.

74. Komission yksiköt toimivat tiiviissä yhteistyössä OLAFin kanssa EU:n vientitietojen ja Japanin tuontitietojen erojen selvittämiseksi. Tutkimus on edelleen käynnissä.

Uruguay, Ukraina, Kroatia — tuonti-ilmoitukset, jotka eivät anna todistetta tulliselvityksestä vapaaseen liikkeeseen

77.–79. Asetuksen (EY) N:o 595/1991 3 artiklan mukaan tällaisista sääntöjenvastaisuuksista on ilmoitettava OLAFille.

80. OLAF tutkii tapausta.

KONTTIEN LIIKKEET

81.–83. Yritettäessä selvittää yksittäisten vientitoimien todellista luonnetta voidaan käyttää hyväksi tietokantoja, kuten Lloydia (alusten liikkeet), tai konttiyhtiöiltä saatavia tietoja, mikäli ne ovat käyttökelpoisia.

Kummallakin tavalla voidaan selvittää vuokratun kuljetusvälineen tai kontin todellisia liikkeitä tietyn ajanjaksona.

Nämä tarkastukset eivät missään tapauksessa anna hyväksyttävää todistetta vietyjen tavaroiden painosta, luonteesta tai ominaispiirteistä, eivätkä todistetta siitä, että tavarat on tuotu yhteisön ulkopuoliseen maahan.

Tämän vuoksi komissio katsoo, ettei näitä tarkastuksia voida soveltaa kaikkeen vientiin, vaikka se suhtautuukin avoimesti ajatukseen, että tällaisten tarkastusten käyttömahdollisuuksia arvioidaan yksittäisissä tapauksissa, joissa epäillään esimerkiksi sääntöjenvastaisuuksia.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

84. Komissio on tuomioistuimen tapaan todennut, että joissakin erityistapauksissa on huomattavia puutteita, jotka koskevat hyväksytyjen valvontaan erikoistuneiden yritysten velvollisuuksien hoitotapaa tai joidenkin muiden todisteiden alkuperän puutteellista varmistamista. Tätä tarkoitusta varten on jo toteutettu toimenpiteitä, joilla lujitetaan nykyisiä menettelyjä tai mahdollistetaan vaihtoehtoisen todisteen saaminen. Komissio keskustelee asiaa koskevista tuomioistuimen esille nostamista seikoista jäsenvaltioiden kanssa.

Komissio jatkaa tilin tarkastus- ja hyväksyntämenettelyn yhteydessä tekemiään tarkastuksia EU:n menoihin kohdistuvan taloudellisen riskin pitämiseksi mahdollisimman alhaisena.

85. Komissio on yleisesti ottaen tyytyväinen siihen, ettei tilintarkastustuomioistuin aseta kyseenalaiseksi kaupallisten toimien todellista luonnetta.

86. Noin 90 prosenttiin naudanlihan ja maidon viennin kokonaisuudesta sovelletaan samaa vientitukea. Muuhun, erityisesti ehdokasmaihin suuntutuvaan vientiin, sovelletaan huomattavasti alhaisempaa tukitasoa.

Komissio tutkii, millä alalla tarjousjärjestelmä on toimiva ja kannattava.

87.

— Tilintarkastustuomioistuimen esittämä saapumista koskevien todisteiden esittämisedellytysten lieventäminen ei ole mahdollista, koska sen seurauksena, että saapumista koskevat todisteet vaadittaisiin ainoastaan epäilyttävissä tapauksissa tai riskialttiista määrärajoista, ei välttämättä enää voitaisi valvoa vientiä niihin maihin, joiden vientitukea ei ole vahvistettu. Lisäksi se kohdistaisi yhteisöön perustavanlaatuista arvostelua tavasta, jolla EU seuraa ja valvoo yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa käytävää tuettua kauppaa, erityisesti kun otetaan huomioon kansainväliset pyrkimykset pidättäytyä maksamasta vientitukea tietyille markkinoille.

Sen vuoksi saapumista koskevan todistuksen esittämisedellytysten lieventäminen voi aiheuttaa yhteisön talousarvioon kohdistuvan riskin.

— Komissio katsoo, että kuljetusasiakirjojen ja kauppalaskujen esittäminen eriytettyjen tukien tapauksessa ei antaisi riittävää varmuutta tavaroiden saapumisesta siihen yhteisön ulkopuoliseen maahan, jonka perusteella tuki on maksettu. Kuitenkin saapumista koskevien todisteiden esittämistä koskevan menettelyn hallinnollisen yksinkertaistamisen yhteydessä komission yksiköt tutkivat, voidaanko asetuksen (EY) N:o 800/1999 17 artiklassa säädettyjä määriä lisätä.

— Komissio keskustelelee jälkitarkastuksista vastaavien yksiköiden kanssa, kuinka lähetysten ja konttien liikkeiden tietokannat voidaan sisällyttää tarkastusohjelmiin.

88.

— Jäsenvaltioiden toteuttamien tarkastusten laatu tutkitaan seuraavien tilien tarkastamiseen ja hyväksymiseen liittyvien matkojen yhteydessä. Tarkastus on aloitettu toukokuussa 2001.

Komissio on muistuttanut jäsenmaissa hallintokomitean kokouksessa esitetystä kauppavaihtoa koskevassa ilmoituksessa 12. syyskuuta 2000, että suurlähetysten myöntämät todistukset voidaan hyväksyä lisätodisteena, jos niistä käy ilmi kyseisten tuotteiden määrä, luonne ja ominaispiirteet. Lisäksi on tuotu ilmi, että suurlähetysten on säilytettävä kaikki lähetettyjä todistuksia koskevat

asiakirjat ja jatkettava tarkastustoimenpiteitä myönnettyjen todistusten tukemiseksi.

— Komissio ei aio muuttaa nykyistä järjestelmää, koska se katsoo, että jäsenvaltiot ovat lähempänä todellisuutta ja paremmassa asemassa kuin komissio arvioimaan, voidaanko jokin yritys hyväksyä. Jos tämä tehtävä kuuluisi komission vastuualaan, sen olisi turvauduttava kyseisten yritysten jäsenvaltioiden kokemukseen ja arvioihin.

Lisäksi jälkitarkastuksissa voidaan tarkistaa, ovatko yritykset noudattaneet asianmukaisesti komission yhteisön säännöstössä ja suuntaviivoissa esittämiä sääntöjä.

— Komissio tutkii jäsenvaltioiden kanssa tässä luetelmakohdassa esitettyä ajatusta, mutta kahta kohtaa on syytä selventää:

— valvonnan rahoitusperusteita tai samaan konserniin kuulumista,

— sitä, mistä valvontaan erikoistuneen yrityksen osasta vaaditaan selvityksiä. Havaittujen puutteiden vaikutus on merkittävämpi, jos kyse on Euroopan unionin ulkopuolella sijaitsevasta tytäryhtiöstä, joka tarjoaa palveluja usealle Euroopan unionissa sijaitsevalle tytäryhtiölle (esimerkiksi johonkin konserniin kuuluva toimisto Angolassa). Jälkimmäisessä tapauksessa on varmasti syytä peruuttaa hyväksyntä kaikilta yhteisössä toimivilta saman konsernin tytäryhtiöiltä.

— Jos huomataan, että valvontaan erikoistunut yritys on antanut todistuksen, joka ei vastaa todellisuutta, kyseinen tapahtuma ja sen seuraukset vaikuttavat tuen saajaan (asetuksen (EY) N:o 800/1999 52 artiklan 4 kohdan toinen luetelmakohta), minkä nojalla tuki palautetaan ja asiassa sovelletaan asetuksen (EY) N:o 800/1999 51 artiklassa säädettyjä seuraamuksia.

Komissio harkitsee myös sellaisen järjestelmän käyttöönottoa, joka antaisi valvontaan erikoistuneille yrityksille entistä enemmän vastuuta.

Komissio tutkii mahdollisimman pian mahdollisuutta laatia ja pitää ajan tasalla kaikissa tai joissakin yhteisön ulkopuolisissa maissa käytettävien tullilomakkeiden tai -leimojen luetteloa.

89. Viime vuosina tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastaava komission yksikkö on tarkastanut tehokkaasti jäsenvaltioiden ilmoittamien vientitukien aiheuttamia kustannuksia ja tapauksissa, joissa on selvinnyt, ettei maksuja ole suoritettu sääntöjen mukaisesti, on tehty huomattavia rahoituskorjauksia.

Lisäksi komissio on aina arvioinut saapumista koskevia todisteita tilien tarkastus- ja hyväksyntämenettelyn mukaisiin testeihin valittujen liiketoimien osalta, ja tilien tarkastus- ja hyväksyntämenettelyissä on tarvittaessa tehty rahoituskorjauksia.

90. Tilintarkastustuomioistuimelta saatujen tietojen mukaan määrä vastaa melko tarkasti sääntöjenvastaisuuksia, jotka havaittiin yhdessä jäsenvaltiossa vuosina 1994–1996 (60 miljoonaa euroa) sekä sääntöjenvastaista vientiä Irakiin kauppasaarron tultua voimaan vuonna 1991 (noin 40 miljoonaa euroa). Komissio tutkii tapauksia, ja niitä seurataan sääntöjen mukaisesti. Muissa tapauksissa komissio ryhtyy asianmukaisiin toimenpiteisiin.

Viisi vuotta kestäneessä tutkimuksessa tutkittiin yksityiskohtaisesti tuhansia valvontaan erikoistuneiden yritysten antamia todistuksia. Tutkimuksen seurauksena Saksan osalta tehtiin 20 miljoonan euron rahoituskorjaus, joka vastaa 25:tä prosenttia

riskikustannuksista. Tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastaava yksikkö tutkii vuosina 2001 ja 2002, mitä valvontamenettelyjä sovelletaan saapumista koskeviin todisteisiin muissa jäsenvaltioissa.

Italian osalta tehtiin noin 33 miljoonan euron rahoituskorjaus riittämättömän valvonnan vuoksi. Koska Italian tuomioistuimet jättivät tutkimatta rikostapauksen, joka koski elävien eläinten vientiä Libanoniin, on huomautettava, että sellaiset tapaukset on ilmoitettava OLAFille.

91. Komissio tarkastelee tilintarkastustuomioistuimen kantaa, jonka mukaan vientitullia ei pitäisi maksaa tietyille tuotteille, joiden EU:n tuontitulli on alhaisempi kuin tavanomainen tulli tai joilla ei ole tullia ollenkaan. Kuten huomautusten kohdassa 59 esitetään, komissio aikoo ottaa tämän kohdan huomioon erityisesti EU:n ja Viron välisessä tilanteessa.

ERITYISKERTOMUS nro 10/2001**rakennerahastojen varainhoidon valvonnasta, komission asetukset (EY) N:o 2064/97 ja (EY) N:o 1681/94, sekä komission vastaukset***(annettu EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)**(2001/C 314/02)***SISÄLLYS**

	<i>Kohdat</i>	<i>Sivu</i>
SANASTO		27
TIIVISTELMÄ	I-IV	28
JOHDANTO	1—3	29
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TOIMITTAMA TARKASTUS	4—6	29
SÄÄNTELY-YMPÄRISTÖ	7—18	29
Asetus (EY) N:o 2064/97	8—15	30
Asetus (EY) N:o 1681/94	16—18	30
ASETUKSEN (EY) N:o 2064/97 TAVOITTEET	19—21	30
KOMISSION TEHTÄVÄ ASETUKSEN (EY) N:o 2064/97 TÄYTÄNTÖÖNPANEMISEKSI	22—36	31
Komission tarkastuskäsikirja	25—28	31
Asetuksen noudattamista koskeva komission arviointi	29—34	31
Koordinointi komissiossa	35—36	32
SOVELLETTAVAT STANDARDIT	37—41	32
TÄYTÄNTÖÖNPANO JÄSENVALTIOISSA	42—87	33
Nykyiset järjestelyt	43—50	33
Koordinointi jäsenvaltioissa	51—60	33
Vastuu tarkastusten toimittamisesta	61—62	35
Otoksen poiminta	63—65	35
Jäsenvaltioiden toimittamien tarkastusten sisältö	66—69	35
Tarkastetut tukeen oikeuttavat menot	70—74	36
5 prosentin tavoitemäärän alentaminen	75—79	36
Tukimuodon päättämisestä laadittava lausuma	80—84	37
Kirjausketjut	85—87	37
ASETUKSEN (EY) N:o 1681/94 TAVOITTEET	88—89	37
OLAFIN JA MUIDEN KOMISSION YKSIKÖIDEN TEHTÄVÄT ASETUKSEN (EY) N:o 1681/94 TÄYTÄNTÖÖNPANEMISEKSI	90—126	38
Hallintojärjestelmät	90—94	38
Komission ohjeet	95—106	38
Asetuksen (EY) N:o 1681/94 seuranta OLAFissa ja muissa komission yksiköissä	107—114	40
Sääntöjenvastaisuuksien seuranta OLAFissa ja muissa komission yksiköissä	115—126	41
PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET	127—132	43
LIITTEET 1 JA 2		45
Komission vastaukset		47

SANASTO

BMF	Bundesministerium der Finanzen (Saksan liittotasavallan valtiovarainministeriö)
CICC	Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles (tarkastusten koordinoinnista vastaava Ranskan ministeriöiden välinen toimikunta)
EAKR	Euroopan aluekehitysrahasto
EMOTR	Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto
ESR	Euroopan sosiaalirahasto
IGA	Inspection Générale pour l'Administration (Ranskan hallintoasioiden tarkastusosasto)
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado (Espanjan valtion kansallisten menojen tarkastusosasto)
IGAG	Inspection Générale de l'Agriculture (Ranskan maatalouden tarkastusosasto)
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales (Ranskan sosiaaliasioiden tarkastusosasto)
IGF	Inspection Générale des Finances (Ranskan rahoitustarkastus)
IGRUE	Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (Italian taloudellisista suhteista Euroopan unioniin vastaava tarkastusosasto)
KOR	Kalastuksen ohjauksen rahoitusväline
OLAF	Euroopan petostentorjuntavirasto
SFAM	Komission tarkastuskäsikirja "Hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkastus, Rakennerahastot — Varainhoidon valvonta jäsenvaltioissa"
UCLAF	"Unité de coordination de la lutte anti-fraude" (Petostentorjunnan koordinointiyksikkö)
YTK	Yhteisön tukikehys

TIIVISTELMÄ

I. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aiheena oli rakennerahastojen varainhoidon valvonnan tehostamista koskevan kahden asetuksen täytäntöönpano komissiossa ja jäsenvaltioissa. Kyseiset asetukset ovat asetus (EY) N:o 2064/97, jossa säädetään EU:n yhteisrahoittamista hankkeista aiheutuneiden menojen tarkastusjärjestelmästä jäsenvaltioissa, sekä asetus (EY) N:o 1681/94, jolla otetaan käyttöön jäsenvaltioiden havaitsemia sääntöjenvastaisuuksia koskeva tiedotusjärjestelmä.

II. Tarkastus toimitettiin OLAFissa ja muissa komission yksiköissä sekä Saksassa, Espanjassa, Ranskassa, Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Portugaliin tehtiin alustava tarkastuskäynti.

III. Asetuksen (EY) N:o 2064/97 antaminen oli komissiolta merkittävä aloite rakennerahastojen varainhoidon valvonnan parantamiseksi jäsenvaltioissa aiheutuneiden menojen osalta. Toimitettavien tarkastusten ja niitä seuraavien tukimuodon päättämisestä laadittavien lausumien avulla pitäisi voida välttää se, että yhteisön yhteisrahoitusta myönnetään tukeen oikeuttamattomiin menoihin. Vaikka jäsenvaltioissa toteutettu työ on usein laadukasta, tilintarkastustuomioistuin havaitsi useita tapauksia, joissa jäsenvaltiot eivät soveltaneet asetusta asianmukaisesti (kohdat 42–80). Komissio ei ole antanut oikeaan aikaan riittävästi selkeitä ohjeita huolimatta lokakuussa 1999 jaetun tarkastuskäsikirjan liitteissä annetuista ohjeista. Tarkastuskäsikirja on hyödyllinen perusta asetuksen täytäntöönpanolle. Komissio ei ollut juurikaan arvioinut jäsenvaltioiden toimia vuoden 2000 loppuun mennessä (kohdat 20–36). On toteutettava viipymättä toimia sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot soveltavat asetusta asianmukaisesti, jotta saadaan riittävästi luotettavia tietoja, joiden perusteella tukimuodot voidaan päättää.

— Komission olisi selvitettävä yksityiskohtaisesti, miten jäsenvaltiot panevat asetusta täytäntöön, ja annettava riittävästi ohjeita.

— Komission olisi pikaisesti ja järjestelmällisesti tiedotettava jäsenvaltioille niiden toimittamien tarkastusten ja antamien ilmoitusten riittävydestä.

IV. OLAFin tilastojen mukaan rakennerahastoihin liittyviä sääntöjenvastaisuuksia havaitaan yhä enemmän. Puutteita todettiin asetuksen (EY) N:o 1681/94 täytäntöönpanossa kaikilla tasoilla, eli alueilla, jäsenvaltioissa, OLAFissa ja muissa komission yksiköissä. Sääntöjenvastaisuuksia koskevat tiedot olivat puutteellisia ja vanhentuneita, ja niistä oli vain vähän hyötyä, mikä johtui osaksi siitä, että OLAFin tietokanta oli poissa toiminnasta kolmen vuoden ajan vuosina 1998–2000, ja osaksi siitä, että komissio ei toteuttanut saatavilla olevien tietojen perusteella asianmukaisia seurantatoimia (kohdat 88–126).

— Komission olisi tutkittava sääntöjenvastaisuuksien havaitsemista ja niistä tiedottamista koskevien jäsenvaltioiden järjestelmien toimintaa ja valvottava järjestelmiä varmistaakseen niiden ajantasaisuuden, kattavuuden ja relevanttiuden sekä annettava tarvittaessa ohjeita.

— Jäsenvaltioiden olisi tarkistettava omat järjestelmänsä sen varmistamiseksi, että havaituista tapauksista ilmoitetaan ja niiden selvittämisestä tiedotetaan.

— OLAFin ja muiden komission yksiköiden olisi määriteltävä yhdessä vastuualueensa ja päätettävä, voitaisiinko tapauksien seuranta tehostaa, jos ilmoitukset lähetettäisiin uusiin varainhoitoyksiköihin, jotka perustetaan rakennerahastoja hallinnoiviin pääosastoihin, ja jos ilmoitukset tutkittaisiin alustavasti näissä yksiköissä.

— Komission olisi laadittava ehdotuksia molempien asetusten eri näkökohtien yhdistämiseksi, jotta valvontaja raportointijärjestelmiä voitaisiin tehostaa ja yhtenäistää selvin ja johdonmukaisin perustein kaikkialla EU:ssa.

JOHDANTO

1. Budjettimenoista noin 30 prosenttia on rakennerahastojen menoja (153 038 miljoonaa euroa kuusivuotiskaudella 1994–1999 vuoden 1994 hintatason mukaan). Rakennerahastoja hallinnoidaan monivuotisten ohjelmien avulla pääasiassa jäsenvaltioissa, jotka lähettävät lopullisille edunsaajille aiheutuneisiin todellisiin kuluihin perustuvat menoilmoitukset komissiolle. Yhteisö yhteisrahoittaa määrätyn osan näistä kuluista. Edeltävissä tarkastuksissaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi useita virheitä menojen perustana olevissa toimissa ja vakavia puutteita rakennerahastojen valvontajärjestelmissä. Nämä puutteet liittyvät tukeen oikeuttamattomiin kustannuksiin tai toimiin, todellista suuremmiksi ilmoitettuihin kustannuksiin sekä riittämättömiin tosiasiakirjoihin. Monet näistä virheistä eivät välttämättä vaikuta suoraan yhteisön ennakkomaksuihin, mutta tosiasiaa vaarana on, että niistä aiheutuu haittaa ohjelmia päätettäessä. Varainhoidon valvonnan parantamisen on oltava keskeinen tavoite sovellettaessa uutta yhteisön tukikehystä vuosina 2000–2006.

2. Tässä kertomuksessa käsitellään rakennerahastojen menojen varainhoidon valvonnan parantamiseksi annetun kahden asetuksen täytäntöönpanoa. Kyseiset asetukset ovat:

- a) komission asetus (EY) N:o 2064/97, jossa vahvistetaan yksityiskohtaiset järjestelyt, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat rakennerahastoista yhteisrahoitettujen toimien varainhoitoa ⁽¹⁾; ja
- b) komission asetus (EY) N:o 1681/94, joka koskee rakennepoliitiikan rahoituksen sääntöjenvastaisuuksia ja aiheuttomasti maksettujen summien takaisinperintää sekä tiedotusjärjestelmän perustamista ⁽²⁾.

3. Tilintarkastustuomioistuin on raportoinut varainhoitovuosia 1998 ja 1999 koskevilla vuosikertomuksissaan ⁽³⁾ komission toteuttamista toimista asetuksen (EY) N:o 2064/97 panemiseksi täytäntöön. Vuonna 1998 annetussa erityiskertomuksessa ⁽⁴⁾ arviointiin UCLAFin (vastikään perustettua petostentorjuntavirastoa OLAFia edeltänyt komission petostentorjunnan yksikkö) hallintoa.

⁽¹⁾ EYVL L 290, 23.10.1997.

⁽²⁾ EYVL L 178, 12.7.1994.

⁽³⁾ Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998, kohdat 3.14–3.19 (EYVL C 349, 3.12.1999) ja tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohdat 3.69–3.74 (EYVL C 342, 1.12.2000).

⁽⁴⁾ Erityiskertomus nro 8/98 petostentorjuntaan erikoistuneista komission yksiköistä, erityisesti petostentorjunnan koordinoituvuudesta (UCLAF) (EYVL C 230, 22.7.1998).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TOIMITTAMA TARKASTUS

4. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa tutkittiin, miten komissio varmistaa näiden kahden asetuksen asianmukaisen täytäntöönpanon ja parantaa tällä tavalla varainhoidon valvontaa ja lisää varmuutta rakennerahastojen menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

5. Tarkastus jakaantui kahteen osaan:

- a) OLAFin ja muiden komission yksiköiden toteuttamat hallintotoimet, joilla varmistetaan asetusten vaatimusten täysimääräinen ja vaikuttava soveltaminen;
- b) asetusten täytäntöönpano jäsenvaltioissa.

6. Tarkastus toimitettiin OLAFissa ja muissa komission yksiköissä sekä Saksassa, Espanjassa, Ranskassa, Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Portugaliin tehtiin alustava tarkastuskäynti (jonka yhteydessä toteutettiin joitakin testauksia) tulevan tarkastuksen sisällön ja tavoitteiden valmistelemiseksi. Jäsenvaltiot valittiin niiden taloudellisen merkityksen ja hallintorakenteiden erilaisuuden perusteella. Niistä jäsenvaltioista, joihin ei tehty tarkastuskäyntejä, saatiin tietoja kyselylomakkeiden avulla. Kun osa toimitetuista tiedoista myöhemmin testattiin, todettiin kuitenkin, ettei tietojen täsmällisyyteen ja täydellisyyteen voida luottaa. Tähän kertomukseen sisältyvät huomautukset perustuvat näin ollen pääasiassa edellä mainituissa jäsenvaltioissa toimitettujen tarkastusten tuloksiin.

SÄÄNTELY-YMPÄRISTÖ

7. Rakennerahastojen varainhoidon valvontaa sääntelevät säännökset perustuvat neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4253/88 (sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2082/93) 23 artiklaan ⁽⁵⁾. Siinä säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimet voidakseen todentaa, että yhteisön rahoittamat toimenpiteet toteutetaan oikein, ehkäistäkseen sääntöjenvastaisuuksia ja ryhtyäkseen toimenpiteisiin niitä vastaan sekä periäkseen takaisin varat, jotka on menetetty sääntöjenvastaisuuden tai laiminlyönnin vuoksi. Näitä säännöksiä on tarkasteltava perustamissopimuksen kannalta, sillä siinä määrätään, että komissio vastaa talousarvion toteuttamisesta ja että jäsenvaltioiden on toimittava komission kanssa yhteistyössä sen varmistamiseksi, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti.

⁽⁵⁾ EYVL L 193, 31.7.1993.

Asetus (EY) N:o 2064/97

8. Komission asetus (EY) N:o 2064/97 (jäljempänä 'asetus') tuli voimaan marraskuussa 1997. Asetus laadittiin vastauksena kritiikkiin, joka oli kohdistunut rakennerahastojen varainhoitoon. Jäsenvaltiot vastaavat rakennerahastojen lähes kaikkien menojen hallinnoinnista.

9. Ennen asetuksen voimaantuloa jäsenvaltiot toimittivat tarkastuksia maksujen suorittamisen jälkeen joko melko rajallisessa määrin tai eivät toimittaneet niitä lainkaan. Edellisissä tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa ⁽¹⁾ oli havaittu, että komissio teki vain vähän tarkastuksia tukimuotojen päättämisen johdosta.

10. Asetuksen 2 artiklassa asetetaan jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevat vähimmäisvaatimukset ja selvitetään yksityiskohtaisesti, mistä riittävä kirjausketju koostuu.

11. Asetuksen 3 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot todentavat toiminnassa olevien hallinto- ja valvontajärjestelmien tehokkuuden sekä eri tasoilla tehdyt menoilmoitukset. Ennen kunkin tukimuodon päättämistä tehtäviin tarkastuksiin on sisällytettävä vähintään 5 prosenttia kaikista tukeen oikeuttavista menoista, ja tarkastettavan otoksen on oltava edustava ja perustuttava samalla riskianalyysiin (kohdat 19–21).

12. Asetuksen 8 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot esittävät komissiolle toimeenpanevasta elimestä toiminnallisesti riippumattoman henkilön tai organisaation lausuman ('tukimuodon päättämistä laadittava lausuma') viimeistään kutakin tukimuotoa koskevaan lopulliseen menoilmoitukseen liittyvän loppusuorituspyynnön yhteydessä. Lausuma on yhteenveto jäsenvaltioiden edellisinä vuosina toimittamien tarkastusten tuloksista ja yleispäätelmä loppusuoritusta koskevan pyynnön pätevydestä sekä lopullisen menoilmoituksen perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

13. Asetus tuli voimaan keskellä ohjelmakautta 1994–1999, joka jatkuu useimmissa tapauksissa maksujen määräpäivään eli 31. joulukuuta 2001 saakka. Asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat vähentää tarkastettavista 5 prosentista osuuden, joka suhteellisesti vastaa ennen asetuksen voimaantuloa hyväksytyjen tukimuotojen prosenttiosuutta. Komission asetuksen (EY) N:o 2406/98 ⁽²⁾ mukaan tukimuodon päättämistä laadittavaa lausumaa ei tarvita, jos määräaika sitoumusten tekemiselle oli ennen 1. tammikuuta 1997.

14. Asetuksen 9 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle kunkin vuoden kesäkuun 30. päivään mennessä asetuksen soveltamisesta edellisen kalenterivuoden aikana. Kuten tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 1999 ⁽³⁾ todetaan, näiden ilmoitusten laatu ja niissä annetut tiedot ovat vaihdelleet.

⁽¹⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1998, kohta 3.33; vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 3.75.

⁽²⁾ EYVL L 298, 7.11.1998.

⁽³⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 3.74 (EYVL C 342, 1.12.2000).

15. Asetuksessa edellytetään myös, että sääntöjenvastaisuuksien osalta toteutetaan toimia. Tästä säädetään 7 artiklassa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava "ilmeisten sääntöjenvastaisuuksien" tutkiminen ja niiden tyydyttävä käsittely. Tämä vahvistaa asetuksessa (EY) N:o 1681/94 säädettyjä vaatimuksia.

Asetus (EY) N:o 1681/94

16. Komission asetus (EY) N:o 1681/94 tarjoaa kehyksen havaituista sääntöjenvastaisuuksista tiedottamiselle ja niiden seurannalle. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle menettelyistä, joilla ne varmistavat yhteisön rahoittamien toimien asianmukaisuuden, sääntöjenvastaisuuksien ehkäisyn ja menetettyjen summien takaisinperinnän, sekä annettava kuvaus nykyisistä valvontajärjestelmistä. Asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että komissio tutkii jäsenvaltioiden ilmoitukset ja antaa näille tiedon johtopäätöksistään.

17. Pääasiallinen vastuu sääntöjenvastaisten tapausten ilmoittamisesta on kutakin rakennerahastoa varten nimetyillä jäsenvaltioiden viranomaisilla. Tähän vastuutehtävään sisältyy yksityiskohtaisen selvityksen antaminen komissiolle (käytännössä OLAFille) neljännesvuosittain sellaisista sääntöjenvastaisuuksista, joiden taloudellinen vaikutus on yli 4 000 euroa (3 artikla), ja kyseisten tapausten käsittelyn edistymistä koskevan selvityksen antaminen neljännesvuosittain (5 artikla).

18. Asetuksen 8 artiklassa edellytetään, että komissio ylläpitää yhteyksiä jäsenvaltioihin tiedottaakseen niille saaduista kokemuksista ja ilmoittaakseen niille, jos on aihetta epäillä, että samankaltaisia sääntöjenvastaisuuksia saattaa tapahtua muissa jäsenvaltioissa.

ASETUKSEN (EY) N:o 2064/97 TAVOITTEET

19. Jäsenvaltioiden on järjestettävä asianmukaiseen otantaperiaatteeseen pohjautuvia tarkastuksia hallinto- ja valvontajärjestelmien tehokkuuden todentamiseksi sekä eri tasoilla tehtyjen menoilmoitusten todentamiseksi riskianalyysin perusteella. Virheistä voi aiheutua menetyksiä yhteisön talousarvioon, joten ne ovat EU:n veronmaksajan edun vastaisia. Tästä syystä asetuksen tavoitteet ja siihen sisältyvien valvontamenettelyjen teoreettinen ja käytännön tehokkuus on ratkaisevan tärkeää.

20. Asetuksen antamisen aikaan ei ollut selkeästi määritelty tapaa, jolla asetuksessa (EY) N:o 2064/97 säädetty tarkastukset olisi toimitettava. Tämän jälkeen otosten poiminnasta annettiin ohjeet komission rakennerahastojen tarkastuskäsikirjan liitteissä 2 ja 5. Asetuksen mukaan kyseiset tarkastukset on toimitettava riskianalyysiin perustuvan ja edustavan otoksen perusteella. Tämän säännöksen tulkinta johti kyseenalaiseen käytäntöihin jäsenvaltioissa.

21. Yksi tapa voisi olla näiden kahden menetelmän yhdistäminen loogiseksi viitekehyyksi siten, että suoritettaisiin riskianalyysi, jossa määriteltäisiin, mitkä tapahtumat on tarkastettava perusteellisesti virheiden havaitsemiseksi ja korjaamiseksi. Tätä tarkastusta täydennettäisiin tarkastamalla muista tapahtumista poimittava edustava otos. Näin voitaisiin päätellä, liittyykö muihin tapahtumiin tosiasiallisesti vain vähän riskejä vai onko virheen esiintyvyys olennainen. Komission olisi annettava jäsenvaltioille lisää ohjeita poimintamenetelmästä sekä siitä, kuinka saatuja tuloksia hyödynnetään erityisesti laadittaessa tukimuodon päättämisestä annettavaa lausumaa.

KOMISSION TEHTÄVÄ ASETUKSEN (EY) N:o 2064/97 TÄYTÄNTÖÖNPANEMISEKSI

22. Komission keskeinen tehtävä on varmistaa, että asetusta sovelletaan asianmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa ja kaikissa rahastoissa niin, että tukimuodon päättämisestä laaditut lausumat perustuvat tarkastuspäätelmiin, jotka on laadittu täsmällisten ja luotettavien tarkastusten jälkeen.

23. Varainhoidon valvonnan pääosasto vastasi heinäkuuhun 2000 saakka asetukseen liittyvien asioiden koordinoinnista. Se vahvisti kaudella tammikuusta 1998 kesäkuuhun 2000 jäljellä olevat kahdenväliset hallinnolliset järjestelyt (jäsenvaltioiden kanssa tehdyt pöytäkirjat), joiden oikeusperusta on asetuksen 10 artiklassa. Lisäksi pääosasto analysoi 9 artiklan nojalla laaditut ilmoitukset ja järjesti kahdenväliset tapaamiset jäsenvaltioiden kanssa. Samaan aikaan varainhoidon valvonnan pääosasto teki jäsenvaltioissa joitakin selvityksiä siitä, kuinka jäsenvaltiot soveltavat tiettyjä asetuksen (EY) N:o 2064/97 säännöksiä. Tämä oli kuitenkin riittämätöntä sen arvioimiseksi, kuinka jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön asetuksen (EY) N:o 2064/97. Lisäksi kyseiset neljä operatiivista pääosastoa (aluepolitiikan, työllisyyden ja sosiaaliasioiden, maatalouden sekä kalastuksen pääosasto) katsoivat vuoden 2000 puoliväliin saakka, etteivät ne vastaa asetuksen täytäntöönpanon arvioimisesta.

24. Aluepolitiikan pääosasto on heinäkuusta 2000 alkaen vastannut koordinoinnista, vaikka mainitut kolme muuta operatiivista pääosastoa ovatkin vastuussa asetuksen täytäntöönpanosta omien rahastojensa osalta.

Komission tarkastuskäsikirja

25. Komissio julkaisi tarkastuskäsikirjan ”Hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkastus, Rakennerahastot — Varainhoidon valvonta jäsenvaltioissa” 19. huhtikuuta 1999 eli noin 18 kuukautta asetuksen voimaantulon jälkeen. Vaikka käsikirja ei ole jäsenvaltioiden kannalta oikeudellisesti sitova, liitteen 2 johdannossa (joka on osoitettu suoraan jäsenvaltioille ja jossa käsitellään asetuksen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa) todetaan, että käsikirjan tarkoituksena on ”tämentää jäsenvaltioiden tekemiä tarkastuksia koskevat vaatimukset sekä kertoa, kuinka kyseiset vaatimukset tulkitaan ja todennetaan komission yksiköissä”. Tilintarkastustuomioistuimien katsoo, että liite tarjoaa hyödyllisen perustan asetuksen täytäntöönpanolle.

26. Liite lähetettiin jäsenvaltioiden viranomaisille asianomaisilla kielillä kuitenkin vasta lokakuussa 1999, jolloin joissakin tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kohteena olleissa jäsenvaltioissa oli käytännössä liian myöhäistä vaikuttaa merkittävästi asetuksen täytäntöönpanomenetelmiin. Yhdenkään jäsenvaltion riskianalyyssissä ei esimerkiksi määritelty asiaankuuluvia toiminnan luonteesta johtuvia riskejä ja valvontariskejä, kuten tarkastuskäsikirjassa on esitetty. Lisäksi jäsenvaltioissa vuonna 2000 toteutetuissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa ilmeni, että jotkin asetuksen täytäntöönpanosta ja koordinoinnista vastaavat hallinnoivat elimet tai jäsenvaltioiden tarkastajat eivät edes tieneet tarkastuskäsikirjan olemassaolosta pääasiassa jäsenvaltioiden sisäisten koordinoitongelmien vuoksi ⁽¹⁾.

27. Vaikka tarkastuskäsikirja toimitettiin eri osapuolille, jäsenvaltioille jäi epäselväksi asetuksen joidenkin osien tulkinta, kuten tarkastusten 5 prosentin tavoitemäärän suhteellinen alentaminen (kohdat 75–79). Komissio ei ollut antanut jäsenvaltioille yhteisiä ohjeita tästä keskeisestä aiheesta vuoden 2000 loppuun mennessä.

28. Tarkastuskäsikirjassa todetaan, että komissio arvioi asetuksen säännösten noudattamista (eli tarkastusten suunnittelua ja etenemistä jäsenvaltioissa) varmistaakseen, että tarkastukset ovat asianmukaiset ja riittävät, niin että 5 prosentin tavoite saavutetaan. Tällaista arviota ei voida laatia tyydyttävästi hyödyntämällä ainoastaan 9 artiklan nojalla laadittuja raportteja ja jäsenvaltioiden kanssa vuosittain järjestetyistä kahdenvälisistä kokouksista saatua tietoa. Lisäarviointi on välttämätöntä jäsenvaltioiden keskus- ja aluehallinnon tasolla, jotta komissio saa riittävät tiedot jäsenvaltioiden toimittamien tarkastusten laadusta ja määrästä.

Asetuksen noudattamista koskeva komission arviointi

29. Varainhoidon valvonnan pääosasto teki joitakin selvityksiä tietyistä asetuksen säännöksistä. Tutkittaessa työllisyyden pääosaston ja maatalouden pääosaston vuosilta 1999 ja 2000 laatimia kertomuksia, joissa käsiteltiin jäsenvaltioihin tehtyjä tarkastuskäyntejä, havaittiin, että kertomuksissa kyllä viitattiin asetukseen, mutta viittauksiin sisältyi ainoastaan yksittäisiä kommentteja ja kuvia jäsenvaltioiden järjestelmistä. Tarkastuksen tavoitteisiin ei yhdessäkään tapauksessa kuulunut asetuksen noudattamisen tutkiminen. Aluepolitiikan pääosasto oli toimittanut vuoden 2000 loppuun mennessä hyvin vähän tarkastuksia asetuksen täytäntöönpanon osalta.

30. Aluepolitiikan pääosastolla tai työllisyyden pääosastolla ei ole resursseja arvioida kokonaisuudessaan asetuksen noudattamista, sillä tukimuotoja on lukuisia. Tämä johtuu erityisesti siitä, että kunkin rakennerahastoja hallinnoivan pääosaston tarkastusyksiköt ovat lisäksi sitoutuneet vuonna 2001 toteuttamaan merkittäviä toimia varmistaakseen, että uutta ohjelmakautta 2000–2006 koskevia sääntöjä noudatetaan. Työllisyyden

⁽¹⁾ Ranska: CICC, DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), sisäasiainministeriö ja DGEFP (Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle). Yhdistynyt kuningaskunta: kauppa- ja teollisuusministeriö ja GOWM (Government Office for the West Midlands).

pääosasto ilmoitti tilintarkastustuomioistuimelle, että sen tarkastus- ja valvontayksikkö kärsii vakavasta henkilöstöpulasta, joka voi vaarantaa yksikön toimintamahdollisuudet vuonna 2001.

31. Kalastuksen pääosasto suoritti lokakuussa 2000 paikalla toimitettavan tarkastuksen saatuaan tukimuodon päättämisestä laaditun lausuman, joka koski erään toimintaohjelman päättämistä. Pääosaston kertomuksessa arvioitiin asetuksen 2 artiklan noudattamista jäsenvaltion järjestelmässä (riittävien hallinto- ja valvontajärjestelmien asianmukainen toiminta), muttei 3 artiklassa tarkoitettujen jäsenvaltioiden toimittamien tarkastusten laatua (muun muassa tarkastusten laatu ja sisältö, havaintojen seuranta sekä eri tyyppisten ja kokoisten hankkeiden asianmukaista valikoimaa koskevan 5 prosentin tavoitteen saavuttaminen). Vaikka onkin myönteistä, että pääosasto toimitti paikalla tarkastuksen toimintaohjelman päätyttyä, edellä mainitut seikat olisi tutkittava ja niistä olisi raportoitava kaikissa tällaisissa tarkastuksissa.

32. Kyseisissä neljässä operatiivisessa pääosastossa on tavoitteena tehdä vuonna 2001 useita tarkastuskäyntejä asetuksen täytäntöönpanon arvioimiseksi. Koska tarkastuskäynnit aloitetaan vasta vuonna 2001, tilintarkastustuomioistuimen mielestä pääosastoille ei jää riittävästi aikaa arvioida perusteellisesti useiden eri tarkastajien ja lausumien antajien työskentelyä. Lisäksi tällöin voi olla liian myöhäistä korjata kesäkuuhun 2002 mennessä joitakin vakavia puutteita, joita voidaan havaita tarkastuksen laadussa, otannan koostumuksessa tai tukimuodon päättämisestä laadittavan lausuman antajan toteuttamassa työssä.

33. Lisäksi jäsenvaltioissa on tapahtunut viivästyksiä 5 prosentin tavoitemäärän tarkastamisessa. Esimerkiksi Italiassa 36 ministeriöstä tai alueesta ainoastaan neljä oli aloittanut kyseisen 5 prosentin tavoitemäärän tarkastamisen 30. kesäkuuta 2000 mennessä ja joissakin tapauksissa tarkastuksen toimittavaa elintä ei ollut vielä edes valittu vuoden 2000 loppuun mennessä. Kaikki tarkastukset on saatettava päätökseen ennen 30. kesäkuuta 2002 (tukimuotojen päättämisen määräpäivä), joten huolta aiheuttaa se, pystyvätkö jäsenvaltiot toimittamaan riittävän laadukkaat tarkastukset jäljellä olevassa ajassa. Komission olisi yksilöitävä kaikki tarkastustensa aloittamisessa myöhästyneet jäsenvaltiot ja toteutettava niiden osalta pikaisesti seurantatoimia.

34. Koska asetuksen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa ei arvioitu paikalla, komissio sai tietoonsa asetuksen tulkinnassa ilmenneet ongelmat vasta myöhäisessä vaiheessa. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltiot ovat toimittaneet asetuksen kanssa ristiriidassa olevia tarkastuksia. Jos komissio olisi tehnyt kyseiset arvioinnit aiemmin, se olisi voinut arvioida useampia alueita ja tukimuotoja ja lisäksi havaita väärinymmärykset ja virheelliset tulkinnat nopeasti sekä ilmoittaa kaikille jäsenvaltioille oikeista tulkinnoista ajoissa.

Koordinointi komissiossa

35. Komission pääosastojen on annettava koordinoitu vastaus asetusta koskeviin tulkintakysymyksiin. Jäsenvaltiot ovat osoittaneet kysymyksensä pääasiassa kyseisestä rakennerahastosta vastaavalle pääosastolle, joista niille on joskus annettu ristiriitaisia ohjeita asetuksen tulkinnasta, esimerkiksi 5 prosentin tavoitemäärän alentamisen osalta (kohdat 75–79).

36. Asetusta tulkittiin ristiriitaisesti myös, kun kalastuksen pääosasto ilmoitti Italian viranomaisille, että tukimuodon päättämisestä laadittavan lausuman allekirjoittajana on oltava valtion viranomainen. Kaikissa muissa komissiosta saaduissa ohjeissa todettiin, ettei näin tarvitse olla. Tällaisten tapausten välttämiseksi aluepolitiikan pääosaston, joka on koordinoiva pääosasto, olisi hyväksyttävä jäsenvaltioille annettavat vastaukset ja kunkin jäsenvaltion tietyille yhteysviranomaiselle olisi toimitettava keskitetysti jäljennökset kaikista yleisluontoisista ohjeista.

SOVELLETTAVAT STANDARDIT

37. Asetuksen 3 artiklassa ei määritellä yksityiskohtaisesti, miten jäsenvaltioiden olisi toimitettava tarkastukset. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa arvioitiin sovellettu tarkastusmenetely ja jäsenvaltioiden toimittamat tarkastukset. Perusteena käytettiin tarkastuskäsikirjaa ja yleisesti hyväksytyjä tarkastusstandardeja. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan niissä esitetyt perusteita voidaan pitää 3 artiklassa mainitun tarkastuksen vähimmäisvaatimuksina, vaikka jäsenvaltioiden paikalla tekemä työ on yksityiskohtaisesti räätälöitävä kutakin tukimuotoa vastaavaksi. Seuraavissa kohdissa selitetään, miten tarkastukset voitaisiin tilintarkastustuomioistuimen mielestä järjestää.

38. Tarkastukset toimittava osapuoli ei saa osallistua hankkeen toteuttamiseen. On oltava tarkistusluettelo, jossa esitetään kyseisten tarkastusten perustavoitteet, ja luettelo on mukautettava kussakin erityyppisessä hankkeessa havaittuihin riskeihin. Tarkastuksissa on tutkittava hankkeen todellinen tilanne paikalla sekä menoilmoituksen kaikki osatekijät lähdeasiakirjoihin saakka. Tässä yhteydessä on tarkastettava toimien todellinen tilanne ja taloudelliset näkökohdat sekä todettava tilien perustana olevien menojen yhdenmukaisuus lainsäädännön kanssa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ainoastaan tällä tavoin tarkastetut menot voidaan ottaa huomioon 5 prosentin tavoitteen saavuttamisessa. Tarkastusryhmään voi tarvittaessa kuulua alan tekninen asiantuntija (kuten insinööri) sekä talousasiantuntija tai tilintarkastaja.

39. Asetuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa edellytetään, että tarkastaja todentaa toiminnassa olevien hallinto- ja valvontajärjestelmien tehokkuuden. Tarkastustyön voi tehdä vain riippumaton elin, esimerkiksi tukimuodon päättämisestä laadittavan lausuman antava elin. Hankkeen hallinnoijat eivät tällaisen tarkastuksen yhteydessä saa vastata omien hallinto- ja valvontajärjestelmiensä tehokkuuden todentamisesta.

40. Jäsenvaltioiden toimittamat tarkastukset on dokumentoitava kaikilta osin ja tehdyn työn tuloksista on annettava kirjallinen kertomus, jossa selitetään, miten hanke on valittu, ja annetaan yksityiskohtainen kuvaus toimitetusta tarkastuksesta sekä yksilöidään tarkastetut tukeen oikeuttavat menot. Havaittujen virheiden ja sääntöjenvastaisuuksien arvo on myös ilmoitettava, jotta lausuman antaja voi noudattaa asetuksen 8 artiklan 2 kohtaa ja päättää, ovatko virheet ja sääntöjenvastaisuudet olennaisia.

41. Tapauksissa, joissa ei ole mahdollista tarkastaa kaikkia hankkeen menoja, tarkastusta varten voidaan poimia edustava ja riittävän suuri otos tavanomaisen tarkastuskäytännön mukaisesti, jotta voidaan päätellä menojen muodostaman kokonaisuuden tukikelpoisuus. Asetuksen mukaan kaikkia hankkeen toteuttamisesta kyseiseen ajankohtaan mennessä aiheutuneita menoja voidaan pitää tarkastettuina, jos voidaan osoittaa, että tarkastettu otos on edustava. Muita yksityiskohtaiseen tarkastamiseen perustuvia menettelyjä, kuten analyttisiä tutkimustekniikoita, voidaan myös käyttää hankkeen laillisuuden ja asianmukaisuuden osoittamiseksi. Näin ollen, jos kaikkia menoja ei tarkasteta, raportissa on annettava yksityiskohtaiset tiedot otoksesta ja sen edustavuudesta ja riittävydestä.

TÄYTÄNTÖÖNPANO JÄSENVALTIOISSA

42. Seuraavissa kohdissa tehdään yhteenveto tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa toimitettujen tarkastusten havainnoista. On kuitenkin muistettava, että komissio on viime kädessä vastuussa asetuksen asianmukaisen soveltamisen varmistamisesta.

Nykyiset järjestelyt

43. Ranskassa menoja hallinnoivan elimen virkamiehet, joita alueen prefektuuri valvoo, toimittavat 3 artiklan mukaiset EAKR:a, EMOTR:n ohjausosastoa ja KOR:a koskevat tarkastukset. ESR:n tarkastukset toimittaa erillinen alueellinen valvontaelin.

44. Tukimuodon päättämisestä laadittavan lausuman laatii tarkastusten koordinoinnista vastaava Ranskan ministeriöiden välinen toimikunta (Commission interministérielle de coordination des contrôles, CICC). Tässä elimessä työskentelee rahoitustarkastuksen (Inspection générale des finances) sekä kutakin rakennerahastoa hallinnoivan ministeriön tarkastusosaston (Inspection générale) edustajia. Elin on toiminnallisesti riippumaton yhteisrahoitettuja menoja hallinnoivista elimistä ja täyttää näin ollen 8 artiklan 1 kohdan vaatimukset.

45. Yhdistyneessä kuningaskunnassa alueellisen valtionviraston virkamiehet (Skotlannissa Skotlannin hallitus ja Walesissa Walesin edustajakokous), jotka hallinnoivat hanketta, toimittavat 3 artiklan mukaiset EAKR:n tarkastukset. Riippumattomuuden varmistamiseksi tarkastuksista on vastuussa rahoituksesta vastaavan yksikön erillinen yksikkö. Tämä koskee myös ESR:n tarkastuksia, vaikka joitakin rahastoa koskevia tarkastuksia toimittaa lisäksi riippumaton keskusyksikkö. EMOTR:n ohjausosaston tarkastukset toimittaa erillinen tarkastajaryhmä. Tukimuodon päättämisestä laadittavan lausuman antaa kussakin tapauksessa kyseisen ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö. Näin taataan riippumattomuus 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

46. Espanjassa 3 artiklan mukaisten tarkastusten toimittamisesta vastaa kansallisesti hallinnoitujen toimien osalta valtionhallinnon tarkastusosasto (Intervención General de la Administración del Estado, IGAE) ja autonomisten alueiden hallinnoimien toimien

osalta kyseisten alueiden 17 tarkastusosastoa (Intervenciones Generales). Nämä samat elimet, jotka ovat toiminnallisesti riippumattomia täytäntöönpanevasta yksiköstä, antavat tukimuodon päättämisestä laadittavan lausuman kaikkien rahastojen osalta.

47. Italiassa tarkastusmenettelyjen lopullista rakennetta ei ollut vielä päätetty tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikaan lokakuussa 2000. Kukin tukimuotojen täytäntöönpanosta vastaava ministeriö ja alue voivat vapaasti päättää omista järjestelyistään. Ministeriön tai alueen perustama sisäinen komitea taikka yksityiset ulkopuoliset tarkastajat toimittavat asetuksen 3 artiklan mukaiset tarkastukset. Yleensä tarkastuksen toimittava elin laatii myös tukimuodon päättämisestä laadittavan lausuman. Riippumattomuus on näin ollen varmistettu.

48. Myös Saksan osavaltiot ovat autonomisia. Osavaltioiden ministeriöiden toiminnalliset yksiköt, jotka hallinnoivat rahastoja, toimittavat pääosan asetuksen 3 artiklan mukaisista tarkastuksista. Tukimuodon päättämisestä laadittavan lausuman antavat riippumattomat yksiköt, kuten kyseisen ministeriön talousarvioasioista vastaava henkilö (Beauftragte für den Haushalt).

49. Saksan viranomaiset hakivat etukäteen hyväksyntää komisiolta varmistaakseen, että maan nykyiset hallinnolliset järjestelyt vastaavat asetuksen vaatimuksia. Varainhoidon valvonnan pääosasto ja liittovaltion ministeriöiden edustajat allekirjoittivat vuonna 1998 sopimuksen (yhteiset johtopäätökset), jossa vahvistettiin, että liittovaltion ja osavaltioiden nykyiset järjestelmät, sellaisina kuin ne on kuvattu Saksan viranomaisten antamassa järjestelmäkuvauksessa, olivat asetuksen mukaiset. Komissio toimitti ainoastaan muutamia Saksan hallinto- ja valvontajärjestelmään liittyviä tarkastuksia, joiden perusteella syntyi epäilyksiä joistakin olennaisista asioista, kuten tukimuodon päättämisestä laadittavan lausuman antajan riippumattomuudesta. Komissio antoi kuitenkin ehdottoman hyväksyntänsä Saksan viranomaisille. Näin ollen ei ole selvää, millä perusteilla komissio on päättänyt, että Saksan hallinto- ja valvontajärjestelmä on asetuksen vaatimusten mukainen. Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin, että EAKR:n osalta sovellettu järjestelmä ei vastaa asetuksen vaatimuksia.

50. Portugalissa tarkastusten toimittamisesta vastaavat osaksi hallinnollisista yksiköistä riippumattomat valvontaelimet ja osaksi tukimuodon päättämisestä laadittavan lausuman antaja, joka on valtiovarainministeriön alainen. Näin 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu riippumattomuus on varmistettu.

Koordinointi jäsenvaltioissa

51. Jäsenvaltioissa on useita elimiä, jotka toimittavat tarkastuksia. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että asetuksen täytäntöönpanoa voitaisiin helpottaa luomalla koordinoitelin, joka vahvistaisi suuntaviivat ja parhaat käytännöt, antaisi ohjeita ja toimisi keskitetysti komissioon ylläpidettävistä yhteyksistä vastaavana yhteysviranomaisena. Yksi EAKR:oon liittyvien toimien erityispiirre on, että niiden toteuttamiseen osallistuu jäsenvaltioissa useita eri elimiä. Näin ollen vakioitujen menettelyjen ja yhteisten ohjeiden laatiminen on erityisen tärkeää, vaikka se voikin olla vaikeaa.

52. Ranskassa CICC on antanut alueille hyvin aktiivisesti suosituksia parhaista käytännöistä 3 artiklan mukaisten tarkastusten toimittamiseksi. CICC tekee tarkastuskäyntejä kaikille alueille ja arvioi 3 artiklan mukaisesti toimitettujen tarkastusten relevanttisuuden (täyttääkö otos 3 artiklan 3 kohdan vaatimukset), määrän (onko otos riittävän kattava) ja laadun sekä valvoo kaikkia tukimuotoja kyseisessä jäsenvaltiossa. Se arvioi myös hallinto- ja valvontajärjestelmien riittävyyden. CICC tekee tarkastuskäynnin kullekin alueelle myös jälkepäin varmistaakseen, että sen parannusehdotuksia on noudatettu.

53. Portugalissa rahoitustarkastus (Inspeccao-Geral de Finanças) valvoo vastaavalla tavalla kaikkia tukimuotoja sekä 2 ja 3 artiklan mukaista työskentelyä. Lisäksi se tekee omat tarkastuksensa. *Yhdistyneessä kuningaskunnassa* asianomaisten ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö toimii Ranskan CICC:n tavoin, mutta kukin yksikkö käsittelee ainoastaan yhtä rahastoa ⁽¹⁾.

54. Italiassa ei ole määrätty tukimuodon päättämisestä laadittavan lausuman antavaa elintä, mutta taloudellisista suhteista Euroopan unioniin vastaava valtiovarainministeriön alainen tarkastusosasto (Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea, IGRUE) on vastuussa alan koordinoinnista. IGRUE:n toteuttama koordinointi ei juurikaan liity tarkastusmenetelmiin, ja olemassa ei ole yksityiskohtaisia käytännön ohjeita esimerkiksi siitä, mistä 3 artiklan mukaiset tarkastukset koostuvat ja mitä lausuman antajan työhön kuuluu. Olemassa ei myöskään ole keskitetyksi laadittuja tarkistusluetteloita, joilla varmistettaisiin, että ministeriöt ja alueet käsittelevät samankaltaisia menoja yhdenmukaisesti ja noudattaisivat vähimmäisvaatimuksia. IGRUE sallii kunkin hallinnoivan elimen valita tukimuodon päättämisestä laadittavan lausuman antajan. Koska alueet ovat autonomisia, kukin elin vastaa omasta työskentelystään ja voi vahvistaa omat menetelmänsä. Näin ollen tarkastusstandardien tai virheiden käsittelyn yhdenmukaisuutta ei voida taata eri elimissä tai saman rahaston osalta.

55. IGRUE:n lisäksi Italiassa on muitakin tahoja, jotka ovat yhteydessä komissioon asetusta koskeissa asioissa, ja kyselyt lähetetään usein asianomaisesta ministeriöstä tai alueelta suoraan rahastosta vastaavaan pääosastoon. IGRUE ei aina saa tietoja yhteydenpidosta tai saaduista vastauksista.

56. Saksan 16 osavaltiota vastaavat asetuksen noudattamisesta, ja Saksan liittotasavallan valtiovarainministeriö (BMF) koordinoi asetuksen täytäntöönpanoa kaikkien rakennerahastojen osalta. Täytäntöönpanoa tai sen laatua ei kuitenkaan valvota. Liittovaltion tasolla ei ole tietoa organisatorisista päätöksistä, joita osavaltiot ovat tehneet 3 artiklan mukaisten tarkastusten toimittamisesta, eikä tukimuodon päättämisestä laadittavan lausuman antajan valinnasta.

57. Myös Espanjassa alueet ovat riippumattomia kansallisista viranomaisista. Espanjan järjestelmän etuna on kuitenkin, että sama elin laatii tukimuodon päättämisestä laadittavan lausuman ja toimittaa 3 artiklan mukaiset tarkastukset, joten tarkastusten laadun valvonta on varmistettu elimen toiminnan luonteen ansiosta kaikkien rahastojen osalta. IGAE on toimittanut vakioomatoiset ohjeet ja tarkistusluettelot kaikille autonomisille alueille, mutta niitä tukimuotoja, joiden toteuttaminen on täysin tietyn autonomisen alueen ⁽²⁾ vastuulla, koskevien ohjeiden noudattamista ja tulkinnan yhdenmukaisuutta eri alueilla ei ole varmistettu Espanjan perustuslakijärjestelmän vuoksi.

58. Näin ollen viimeksi mainituissa kolmessa jäsenvaltiossa, joiden perustuslailliset ja hallinnolliset organisaatiot on hajautettu, vastuussa oleva keskushallinnon viranomainen ei valvo alueellisten viranomaisten työskentelyä eikä se Espanjaa lukuun ottamatta anna ohjeita tarkastusten toimittamisesta, sillä nämä tehtävät ovat yksinomaan alueellisten viranomaisten vastuulla. Alueellisten viranomaisten kesken keskustellaan vain vähän menetelmistä ja havaittujen sääntöjenvastaisuuksien käsittelystä, joten ei voida taata, että käsittely olisi yhdenmukainen eri alueilla tai että alueelliset viranomaiset noudattaisivat tarkastuksissa samoja vähimmäisstandardeja. Komission olisi toteutettava toimia yhdessä jäsenvaltioiden kanssa tämän asian ratkaisemiseksi esimerkiksi perustamalla koordinoitukomiteita.

59. Yhteisen lausuman antaminen edellyttää merkittävää koordinoitua asianomaisten kansallisten ja alueellisten elinten välillä. Vaikka tukimuotoon sisältyy sekä kansallisia että alueellisia menoja ja vaikka kansalliset ja alueelliset elimet toimittavat erilliset tarkastukset, olisi kuitenkin annettava ainoastaan yksi tukimuodon päättämisestä laadittava lausuma. Näin siksi, että asetuksessa edellytetään yhtä lausumaa kustakin tukimuodosta ja siksi, että useiden lausumien, joiden päätelmät voisivat erota toisistaan, laatiminen vaikeuttaisi merkittävästi hallinnointia komissiossa.

60. Asetuksen 3 artiklassa mainitun 5 prosentin tavoitemäärän saavuttamisen valvonta todettiin riittämättömäksi kansallisella tasolla joissakin niistä jäsenvaltioista, joihin tilintarkastustuomioistuin teki tarkastuskäynnin. Tavoitemäärän saavuttamista valvottiin riittävästi ainoastaan Espanjassa ja Italiassa. Ranskassa toimivaltainen ministeriö valvoo jatkuvasti tavoitteen saavuttamista ainoastaan ESR:n osalta. Kansallisten viranomaisten on suositeltavaa ottaa käyttöön tällainen käytäntö kussakin jäsenvaltiossa kunkin rahaston osalta. Tiedoissa olisi mainittava mahdollisista sääntöjenvastaisuuksista, joista on asetuksen (EY) N:o 1681/94 mukaisesti ilmoitettava komissiolle.

⁽¹⁾ Yhdistyneen kuningaskunnan maatalous-, kalastus- ja elintarvikeministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö kattaa kuitenkin sekä EMOTR:n ohjausosaston että KOR:n.

⁽²⁾ Espanja: IGAE:lla ei ole valtuuksia tarkastaa 17 alueellisen tarkastusosaston työskentelyä tai tehdä siihen muutoksia.

Vastuu tarkastusten toimittamisesta

61. Komissio on todennut, että asetuksen 3 artiklassa mainittujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta on ratkaisevan tärkeää, että hallinto- ja maksuviranomaisten sekä tarkastuselinten tehtävät erotetaan selvästi toisistaan ⁽¹⁾. Se keskusteli kuitenkin vielä lokakuussa 2000 ja maaliskuussa 2001 jäsenvaltioiden kanssa niiden organisaatioiden riippumattomuudesta, joiden tehtävänä on toimittaa 3 artiklan mukaiset tarkastukset kauden 1994–1999 osalta. Komission olisi pitänyt ratkaista asia asetuksen voimaantulon aikaan. Vaikka 3 artiklassa ei erikseen edellytetä elinten keskinäistä riippumattomuutta, uudessa valvontaa koskevassa asetuksessa ⁽²⁾, joka kattaa ohjelmakauden 2000–2006, otettiin käyttöön periaate, jonka mukaan jäsenvaltion tarkastava viranomainen ja hallinnoiva viranomainen on erotettava toisistaan.

62. Brandenburgissa EAKR:n hankkeiden hallinnoinnista ja maksujen hyväksymisestä vastaavat henkilöt toimittavat myös 3 artiklan mukaiset tarkastukset. Ranskassa (Nord-Pas-de-Calais'ssa) ei ollut aina mahdollista varmistaa, ettei tarkastaja ollut hankkeen hallinnoija. Molemmat alueet ovat ilmoittaneet tilintarkastustuomioistuimelle, että ne ovat tarkastuksen jälkeen toteuttaneet toimia tehtävien erottamiseksi toisistaan riittäväällä tavalla. Eräässä toisessa tapauksessa komissio antoi kahden yksityisen yrityksen (jotka olivat täytäntöönpanevia elimiä) sisäisen tarkastuksen yksiköille luvan toimittaa 3 artiklan mukaiset tarkastukset ja laatia 8 artiklan mukaiset lausumat. Kyseiset elimet olivat myös useiden toimenpiteiden lopullisia edunsaajia, mikä asetti riippumattomuuden kyseenalaiseksi. Tällaisissa tapauksissa, joissa julkinen ulkopuolinen taho ei ole valvonut tarkastuksia, tarkastusten riippumattomuus voi olla kyseenalainen.

Otoksen poiminta

63. Tarkastuksessa havaittiin vakavia ongelmia kolmen jäsenvaltion poimintamenetelmissä, sillä otokset eivät olleet edustavia eikä riskianalyysejä ollut tehty, mikä on vastoin asetuksen vaatimuksia.

64. Saksassa (Brandenburgissa) ei sovellettu menetelmiä, joilla olisi varmistettu, että otos on edustava ja että siihen sisältyy asianmukaisesti eri tyyppisiä ja kokoisia hankkeita. Saksassa liittovaltion tasolla (ESR) valittiin ainoastaan sellaisia hankkeita, joiden tukeen oikeuttavat menot olivat yhteensä yli 500 000 euroa, ja Brandenburgissa tarkastettava 5 prosentin otos koostui 5 prosentista yhteisrahoitettuja EAKR:n hankkeita eikä 5 prosentista kaikkia tukeen oikeuttavia menoja, kuten asetuksessa edellytettiin. Lisäksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa poimintamenetelmissä ei otettu huomioon EAKR:n ja EMOTR:n päätettyjä hankkeita.

⁽¹⁾ Komission kirje Yhdistyneelle kuningaskunnalle, päivätty 28.9.2000.
⁽²⁾ EYVL L 63, 3.3.2001 — Asetus (EY) N:o 438/2001.

65. Italiassa ESR:n osalta ja Saksassa (Brandenburgissa, ESR:n ja EMOTR:n ohjausosaston osalta) riskianalyysejä koskevaa perustetta ei otettu huomioon otosta poimittaessa, kun taas muissa tapauksissa otos poimittiin täysin riskianalyysein perusteella niin, että huomioon otettiin tarkastettaviin hankkeisiin liittyvissä hankkeissa aiemmin havaitut virheet. Jälkimmäinen poimintamenetelmä ei ole edustava, sillä sen perusteella ei saada oikeaa kuvaa virheiden kokonaismäärästä eikä se ole 3 artiklan 2 ja 3 kohdan mukainen.

Jäsenvaltioiden toimittamien tarkastusten sisältö

66. Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Skotlanti) tilintarkastustuomioistuin totesi, että EAKR:a koskevissa tarkastuksissa tutkittiin järjestelmän toimintaa sen sijaan, että hankkeiden yksittäiset menoilmoitukset olisi tarkastettu yksityiskohtaisesti. Näin ollen jäsenvaltio noudatti ainoastaan 3 artiklan 1 kohdan a alakohtaa, joka koskee hallinto- ja valvontajärjestelmien todentamista, eikä 3 artiklan 1 kohdan b alakohtaa, jossa käsitellään menoilmoitusten todentamista. Samassa jäsenvaltiossa ESR:n menoja koskevissa tarkastuksissa arvioitiin ainoastaan sitä, oliko olemassa järjestelmiä menoilmoitusten virheettömyyden varmistamiseksi, joten tilintarkastustuomioistuimen tarkastajien tutkimisiin kertomuksiin sisältyi vain vähän hankkeiden yksityiskohtaista tarkastamista.

67. Päinvastaisia havaintoja tehtiin ESR:n toimenpiteiden hallinnoinnista Saksassa, jossa toiminnassa olevien hallinto- ja valvontajärjestelmien tehokkuutta ei tarkastettu niin kansallisella kuin alueellisellakaan tasolla. Koska muita järjestelmien tarkastuksia ei toimitettu, 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan vaatimuksia ei noudatettu.

68. Ranskassa alueellisella tasolla toimitettavia tarkastuksia koskevat keskitetyt annetut ohjeet ovat 3 artiklan vaatimusten mukaisia. Nord-Pas-de-Calais'n alueella kaikkien rahastojen paitsi ESR:n osalta todettiin kuitenkin, että useat tarkastukset, jotka otettiin mukaan tarkastusten tavoitemäärää laskettaessa, olivat ennen lopullista maksuerää toimitettavia rutiinitarkastuksia, jollaisia tehtiin jo ennen asetuksen voimaantuloa. Tällaisiin tarkastuksiin ei yleensä kuulunut perusteellista menojen tarkastusta. Tarkastuksen aikoihin helmikuussa 2000 velvoitetta tarkastaa 5 prosenttia menoista ei siis noudatettu tyydyttävästi. Ranskan viranomaiset ovat myöhemmin ilmoittaneet tilintarkastustuomioistuimelle, että kyseinen puute on korjattu.

69. Tarkastuskertomusten sisällössä havaittiin puutteita. Kaiken kaikkiaan kertomuksissa annettiin harvoin määrällisiä tietoja jäsenvaltioiden toimittamien tarkastusten tuloksista, vaikka nämä tiedot ovat välttämättömiä tukimuodon päättämisestä laadittavan lausuman antamiseksi. Ranskassa (Nord-Pas-de-Calais'ssa) EAKR:a ja EMOTR:a koskeviin tarkastettuihin kertomuksiin sisältyivät todistusasiakirja, jossa oli yksi ainoa rivi, sekä suositus hankkeen toteuttajalle maksettavasta lopullisesta maksuerästä. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen jälkeen on annettu uusia ohjeita tilanteen korjaamiseksi. Brandenburgissa Saksassa (ESR ja EMOTR:n ohjausosasto) ja kansallisella tasolla (ESR) ei annettu yksityiskohtaisia tietoja siitä, mitä oli tarkastettu tai oliko edustavaa otosta käytetty ja millä tavalla se oli poimittu.

Tarkastetut tukeen oikeuttavat menot

70. Asetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja 4 artiklan d ja e kohdassa sekä komission tarkastuskäsikirjassa ⁽¹⁾ edellytetään, että tilien perustana olevat menot tarkastetaan ⁽²⁾. Ainoastaan jo maksetut menot, jotka on ilmoitettu ja joista on toimitettu yksityiskohtainen tarkastus, voidaan asetuksen mukaisesti katsoa jäsenvaltioiden tarkastamiksi. Useissa tutkituissa tapauksissa tällaista tarkastusta ei kuitenkaan toimitettu.

71. Yhdistyneessä kuningaskunnassa tarkastetuiksi ilmoitettuihin ESR:n menoihin sisältyi tarkastettua vuotta edeltävien ja seuraavien vuosien ilmoitettuja menoja, mutta tilien perustana olevia asiakirjoja ei ollut tutkittu. Toisessa tapauksessa hankkeet katsottiin yksityiskohtaisesti tarkastetuiksi sillä perusteella, että järjestelmätarkastus oli toimitettu ⁽³⁾.

72. Tarkastuksen aikana yleisesti havaittu puute oli se, että mukaan oli otettu menoja, jotka eivät vielä olleet aiheutuneet jäsenvaltion toimittamaan tarkastukseen mennessä (erityisesti EAKR:n menojen osalta, sillä EAKR:oon liittyvien hankkeiden toteutus oli kesken tarkastuksen aikana). Tällaisissa tapauksissa jäsenvaltiot ilmoittivat kaikki hyväksytyt tukeen oikeuttavat menot tarkastetuiksi. Saksassa eräässä tapauksessa kahdesti tarkastettuun hankkeeseen liittyvät menot otettiin kahdesti mukaan 5 prosentin tavoitemäärää laskettaessa.

73. Espanjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ilmoittivat, että tavoitteellinen prosenttiosuus oli saavutettu eräiden tukimuotojen osalta joissakin tapauksissa jo vuonna 1998. Tätä seuraavien vuosien menot on tarkastettava, jotta koko jakso saadaan katettua, sillä asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot toimittavat tarkastuksia tasaisesti kyseessä olevalla jaksolla.

74. Huolimatta joidenkin jäsenvaltioiden vastakkaisista käsityksistä tilintarkastustuomioistuimen ja komission toimittamia tarkastuksia ei voida sisällyttää 5 prosentin tavoitemäärään, sillä asetuksessa säädetään, että jäsenvaltiot järjestävät hankkeita koskevat tarkastukset (3 artikla). Yhteisön tarkastajien toimittamissa tarkastuksissa ei välttämättä noudateta samoja perusteita tarkastettavien hankkeiden poimintamenetelmiä ja tarkastusten tavoitteita mää-

⁽¹⁾ Tarkastuskäsikirjassa mainitaan "paikalla suoritettava menoilmoituksen kaikkien kohtien perusteellinen tarkastus, johon sisältyvät myös lähdeasiakirjat ja rakennerahastojen tuen lopullisten edunsaajien pitämät muut arkistot" ja "erilliset tapahtumatasolla toteutettavat tarkastukset, joilla selvitetään tiettyjen tapahtumien oikeellisuus" (liitteen 2 B kohta). Siinä todetaan myös, että "tarkastuksiin, jotka kohdistuvat viiteen prosenttiin kaikista tukeen oikeuttavista kustannuksista, on sisällyttävä paikalla suoritettuja kutakin tukimuotoa koskevien yksittäisten menoilmoitusten tarkastuksia". Lisäksi A kohdassa todetaan, että "menoilmoitusten todentaminen antaa varmuuden ainoastaan tosiasiallisesti tarkastetuista menoilmoituksista".

⁽²⁾ Asetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot todentavat eri tasoilla tehdyt menoilmoitukset valikoivasti riskianalyysin perusteella.

⁽³⁾ Esimerkiksi kahden ESR:stä yhteisrahoitetun kurssin lopulliset maksupyynnöt vuodelta 1998 tarkastettiin, ja kaikki 28 ESR:stä yhteisrahoitettua kurssia katsottiin tarkastetuiksi sillä perusteella, että kaikkien kyseisten kurssien osalta sovellettiin samoja järjestelmiä. Jäljelle jääneiden 26 pyynnön tukikelpoisuutta tai tosiasiallisuutta ei kuitenkaan tarkastettu. Viranomaiset sovelsivat oikein kahdesta kurssista saatuja tuloksia 26 muuhun kurssiin, mutta tapauksissa, joissa tarkastuksessa ei havaita järjestelmiin liittyviä heikkouksia tai sisältövirheitä, tuloksia ei voida perustellusti ekstrapoloida pyyntöihin, joita ei ole tutkittu.

ritellessä. Kansainvälisissä tarkastusstandardeissa edellytetään kuitenkin, että tukimuodon päättämisestä laadittavan lausuman antajan olisi otettava huomioon yhteisön tarkastajien toimittamat tarkastukset.

5 prosentin tavoitemäärän alentaminen

75. Komissio ei ole asianmukaisesti selittänyt säännöstä, jossa sallitaan 5 prosentin tarkastustavoitteen alentaminen, joten jäsenvaltioissa oli epäselvyyttä säännöksen soveltamisesta. Lisäksi tarkastuskäsikirjassa viitataan asiaan vain toteamalla, että tavoitteen alennus lasketaan maksujen määräpäivän (viimeistään 31. joulukuuta 2001) perusteella.

76. Eräs (työllisyyden pääosaston hyväksymä) tulkinta on, että 5 prosentin otos olisi poimittava kauden 1998–2001 aikana (eli asetuksen voimaantulosta lähtien) syntyneistä menoista ja että jäsenvaltioiden ei tarvitse tarkastaa kauden 1994–1997 menoja. Toinen (varainhoidon valvonnan pääosaston ⁽⁴⁾ suosittelema) tulkinta on, että jäsenvaltiot tarkastavat mainittua pienemmän prosenttiosuuden kunkin vuoden menoista kaudella 1994–2001 ⁽⁵⁾.

77. Näistä jäsenvaltioiden toimittamista tarkastuksista saadut tulokset ovat keskeinen osatekijä tukimuodon päättämisestä laadittavan lausuman päätelmien kannalta, joten tilintarkastustuomioistuimen mielestä tarkastusten olisi katettava koko ohjelmakausi lopullisten menoilmoitusten tavoin. Varainhoidon valvonnan pääosaston suosituksen mukaisesti tavoitemäärä olisi parempi laskea vuosittaisten menojen määrän kuin ajanjakson pituuden perusteella.

78. Komissio (aluepolitiikan pääosasto) teki helmikuussa 2001 ensimmäisen asetusta koskevan tarkastuskäynnin, jossa havaittiin, että Irlannin viranomaiset eivät tarkastaneet ennen asetuksen voimaantuloa aiheutuneita menoja. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi varainhoitovuotta 2000 koskevassa tilintarkastuksessa, että asetusta oli tulkittu samalla tavalla myös Italiassa ja Ruotsissa. Jos asetuksen täytäntöönpanoa olisi arvioitu aikaisemmassa vaiheessa, komissio olisi saanut tietoonsa tulkintojen eroavaisuuden. On erittäin tärkeää, että komissio antaa asiasta välittömästi ohjeet kaikille jäsenvaltioille.

79. Asetusta (EY) N:o 2406/98 sovelletaan ainoastaan tukimuodon päättämisestä laadittavan lausuman antamiseen. Vaatimus tarkastaa 5 prosenttia (tai pienempi prosenttiosuus) kaikista tukeen oikeuttavista menoista koskee kaikkia tukimuotoja, joihin kuuluu muun muassa tavoite 2 -alueille kaudella 1994–1996 myönnetty tuki. Tarkastuksessa ilmeni, että yksikään jäsenvaltio ei ollut tarkastanut 5:tä prosenttia ohjelmakauden 1994–1996 menoista. Komission olisi joko toteutettava toimia varmistaakseen, että jäsenvaltiot soveltavat asetusta täysipainoisesti, tai ehdotettava asetuksen muuttamista.

⁽⁴⁾ Kirjeet Tanskalle ja Suomelle.

⁽⁵⁾ Esimerkiksi kaudella 1994–1999 toteutetun toimintaohjelman osalta maksuja voidaan suorittaa kahdeksan vuoden ajan. Kun asetus tuli voimaan (marraskuussa 1997), kahdeksasta vuodesta oli jäljellä neljä kahdeksasosaa, joten tarkastettava osuus olisi neljä kahdeksasosaa 5 prosentista. Kunkin vuoden menoista (kaudella 1994–2001) tarkastettaisiin siis vähintään 2,5 prosenttia.

Tukimuodon päättämisestä laadittava lausuma

80. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen mennessä ainoastaan muutamat tukimuodot oli päätetty. Tarkastuksessa ei havaittu tapauksia, joissa tukimuodon päättämisestä laadittavan lausuman antaja ei olisi ollut tarpeeksi riippumaton (lukuun ottamatta kohdassa 62 käsitellyjä tapauksia). Myöhemmin Kreikassa toimitetussa EAKR:n menojen tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, ettei lausuman laatija ollut käynyt läpi jäsenvaltion tarkastajien tekemää työtä, mikä vaikeuttaa asianmukaisen lausuman antamista.

81. Tarkastuksessa korostui jäsenvaltioiden huoli siitä, että niille myönnettävää yhteisön yhteisrahoitusta vähennetään, jos ne toimittavat perusteellisia tarkastuksia ja järjestelmätarkastuksia ja ilmoittavat sääntöjenvastaisuuksien suuresta esiintymistiheydestä⁽¹⁾. Jos näin on, jäsenvaltiot eivät välttämättä laadi kielteisiä lausumia. Komissio ilmoitti tilintarkastustuomioistuimelle, että yhteisön yhteisrahoitus evätään ainoastaan sellaisten sääntöjenvastaisuuksien osalta, joiden todetaan jääneen lopulliseen menoilmoitukseen. Lisäksi komissio tekee sääntöjenvastaisuuksiin liittyviä ekstrapolointeja ja rahoitusta koskevia korjauksia ainoastaan tapauksissa, joissa asetusta ei ole sovellettu oikein. Tilintarkastustuomioistuin ei ole tietoinen siitä, mitä oikeusperustaa komissio voisi hyödyntää tässä tilanteessa.

82. Jos sääntöjenvastaisuuksien esiintymistiheys on suuri tarkastetussa otoksessa, sääntöjenvastaisuuksia ei voida jättää huomiotta, vaikka havaitut virheet korjataan. Otoksessa olisi otettava huomioon kaikki riskitekijät, mutta sen olisi oltava myös edustava. Näin ollen, jos otoksessa on paljon sääntöjenvastaisuuksia, se tarkoittaa, että tarkastamatta jääneessä osuudessa on myös merkittävästi sääntöjenvastaisuuksia. Jos tarkastuksissa havaitut sääntöjenvastaisuudet ovat järjestelmällisiä, asetuksen 7 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot korjaavat tarkastuksissa havaitsematta jääneet tapaukset. Komission olisi nyt ilmoitettava jäsenvaltioille, miten se aikoo hyödyntää lausumia erityisesti niiden havaittujen sääntöjenvastaisuuksien osalta, jotka eivät ole järjestelmällisiä.

83. Komissio ei ole laatinut ohjeita siitä, mitä tarkoitetaan sääntöjenvastaisuuksien suurella tai pienellä esiintymistiheydellä. Tästä syystä vaarana on, että yhdessä jäsenvaltiossa pidetään suurena sellaista sääntöjenvastaisuuksien esiintymistiheyttä, jonka toisessa jäsenvaltiossa katsotaan olevan hyväksyttävän pieni. Komission olisi otettava selvälle, mitä perusteluja jäsenvaltiot soveltavat pienen ja suuren esiintymistiheyden määrittelemiseksi, ja annettava ohjeet asiasta. Sen on myös hyväksyttävä yhteinen toimintamalli, jota noudatetaan operatiivisissa pääosastoissa niiden saatua tukimuodon päättämisestä laadittavan lausuman, jotta varmistetaan, että jäsenvaltioita ja rakennerahastoja käsitellään tasavertaisesti.

84. Lisäksi ”esiintymistiheys”-termi ei itsessään riitä sen päättämiseen, miten sääntöjenvastaisuudet vaikuttavat menoilmoitukseen. Sääntöjenvastaisuuksien esiintymistiheys voi olla suuri (jolloin syy on selvitetävä), mutta niiden vaikutus menoilmoitukseen

voi olla erittäin vähäinen. Sääntöjenvastaisuuksien esiintymistiheyttä tarkasteltaessa ei mitata niiden taloudellista vaikutusta, ja tästä syystä menoilmoituksen luotettavuuden arvioiminen oikein on vaikeaa. Näin ollen sääntöjenvastaisuuksien määrällinen arvo on myös ilmoitettava, jotta voidaan päätellä niiden todellinen vaikutus tilien perustana oleviin menoihin.

Kirjauksetjut

85. Kirjauksetju koostuu eri hallinnollisten tasojen ja edunsaajatasojen yksittäisistä menokirjauksista ja tositeasiakirjoista. Komissio palkkasi konsulttiyrityksen tekemään tutkimuksen rakennerahastojen menojen hallinto- ja valvontajärjestelmistä valituissa jäsenvaltioissa. Yritys laati kustakin rahastosta useita vuokaavioita ja järjestelmäkuvauksia valittujen jäsenvaltioiden osalta. Vastaavat tiedot kerättiin myös muista jäsenvaltioista konsulttien suunnitteleman mallin mukaisesti. Tutkimusta on tarkoitus ajantasaistaa säännöllisesti.

86. Riittävän kirjauksetjun muodostaminen kuvataan asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa ja liitteessä I. Komission tutkimuksesta saatujen kirjauksetjujen perusteella voitiin päätellä vastuualueet, muttei toiminnassa olevien hallinto- ja valvontajärjestelmien riittävyttä tai riskialoja. Niiden perusteella ei myöskään voitu varmistaa, että kukin kirjauksetju oli asetuksen liitteessä esitetyn mallin mukainen.

87. Eri hankkeet sekä jäsenvaltioiden hallintojärjestelmät rakennerahastojen (erityisesti EAKR:n) hallinnoimiseksi ja valvomiseksi eroavat merkittävästi toisistaan, joten kaikkia kirjauksetjuja ei voida soveltaa kaikkiin rahaston tukimuotoihin tietyssä jäsenvaltiossa. Tutkimussopimuksesta saatu hyöty⁽²⁾ onkin kyseenalainen, sillä tilintarkastustuomioistuin ei löytänyt todisteita siitä, että kyseisiä kirjauksetjuja olisi käytetty tai että niitä olisi ajantasaisesti jäsenvaltioissa tai komissiossa, jonka virkamiehet mielellään luottavat järjestelmiä koskevaan tietämykseensä.

ASETUKSEN (EY) N:o 1681/94 TAVOITTEET

88. Asetuksen pääasiallisena tarkoituksena on saada jäsenvaltiot ilmoittamaan komissiolle aiempaa paremmin asiaankuuluvista oikeudellisista ja hallinnollisista säännöksistään, rakennerahastoja koskevien sääntöjenvastaisuuksien luonteesta ja määrästä, sääntöjenvastaisuuksien taloudellisista vaikutuksista sekä jäsenvaltioiden viranomaisten tältä osin toteuttamista korjaavista ja ehkäisevistä toimista, kuten neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2082/93 23 artiklassa säädetään. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi asetuksessa säädetään sääntöjenvastaisuuksia ja aiheettomasti maksettujen summien takaisinperintää koskevan tiedotusjärjestelmän perustamisesta.

⁽¹⁾ Asetuksen 8 artiklassa mainitaan vain sääntöjenvastaisuudet. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tässä yhteydessä sääntöjenvastaisuuksien olisi katettava myös virheiden käsite.

⁽²⁾ Sopimuksen kustannukset olivat 300 000 euroa.

89. Asetuksessa ei määritellä, kuinka jäsenvaltioiden olisi tulkittava termi ”sääntöjenvastaisuus” (termi määriteltiin vasta kun asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 tuli voimaan ⁽¹⁾), eikä siinä esitetä, mihin komissio pyrkii kyseisen tiedotusjärjestelmän perustamisella. Asetuksessa ei erityisesti säädetä siitä, miten saatavia tietoja voitaisiin käyttää esimerkiksi riskianalyysin soveltamisessa ja aiheettomasti maksettujen summien takaisinperinnän valvomisessa.

OLAFIN JA MUIDEN KOMISSIION YKSIKÖIDEN TEHTÄVÄT ASETUKSEN (EY) N:o 1681/94 TÄYTÄNTÖÖNPANEMISEKSI

Hallintojärjestelmät

90. Joulukuussa 1993 perustettiin UCLAF, josta tuli osa komission pääsihteeristöä. Sen vastuualueisiin kuului asetuksen (EY) N:o 1681/94 täytäntöönpanon varmistaminen sekä jäsenvaltioiden tekemien sääntöjenvastaisuuksia koskevien ilmoitusten vastaanotto ja hallinnointi. Komission vastuulla oleva rakennerahastojen toimien toteuttamista koskeva tavanomainen varainhoito, josta säädetään neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2082/93 23 artiklassa, säilyi komission asianomaisissa pääosastoissa.

91. Tekniset hankaluudet ja henkilöstöpula ovat haitanneet vuodesta 1997 UCLAFin (myöhemmin OLAF) järjestelmän toimintaa jäsenvaltioissa havaittuja sääntöjenvastaisuuksia koskevien ilmoitusten hallinnoimiseksi ja kirjaamiseksi rakennerahastojen alalla. Sääntöjenvastaisuuksia koskevaan UCLAFin tietokantaan ei ole syötetty tietoja ilmoituksista vuoden 1997 lopun jälkeen ⁽²⁾, sillä Luxemburgissa sijaitseva tietokanta suljettiin ja sen sisältö siirrettiin Brysselissä sijaitsevaan IRENE-pää tietokantaan ⁽³⁾. Ohjelmistojen puuttumisen vuoksi tietoja ei käsitelty eikä uusia tietoja rekisteröity järjestelmään. Kun tietokanta suljettiin, siihen ei ollut pääsyä enää myöskään pääosastoilla. Näin ollen UCLAFiin toimitettiin yhä neljännesvuosittain ilmoituksia sääntöjenvastaisuuksista jäsenvaltioissa, mutta tietoja ei siirretty vuoden 1997 jälkeen säännöllisesti tai järjestelmällisesti UCLAFista muihin komission yksiköihin ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL L 312, 23.12.1995) 1 artiklan 2 kohdassa todetaan, että ”väärikkäytösten tunnusmerkit toteuttaa jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähentämisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia”.

⁽²⁾ OLAFin toimintakertomuksessa kaudelta 1. kesäkuuta 1999–31. toukokuuta 2000, annettu 23. toukokuuta 2000, todettiin jäsenvaltioiden ilmoitusten osalta, että kaikki asetuksen (EY) N:o 1681/94 nojalla tehdyt ilmoitukset tallennettiin OLAFin IRENE-tietokantaan (kohta 1.1.1).

⁽³⁾ IRENE-tietokanta (Irregularities, Enquiries, Exploitation) on ollut toiminnassa 1. joulukuuta 1992 lähtien.

⁽⁴⁾ Esimerkiksi jäsenvaltioiden OLAFille kaudella 1997–1999 ilmoittamista 14:stä KOR:ta koskevasta tapauksesta ainoastaan neljästä oli ilmoitettu kalastuksen pääosastolle ennen kuin kyseinen pääosasto pyysi toukokuussa 1999 OLAFilta ajantasaistettuja tietoja.

92. Ainoastaan aluepolitiikan ja kalastuksen pääosastoilla oli järjestelmät sääntöjenvastaisuuksia koskevien ilmoitusten hallinnoimista, kirjaamista ja käsittelyä varten; tosin niissäkin havaittiin puutteita. Rakennerahastojen varainhoitoa koskevat asiat koottiin yksittäisiksi rahoitusta koskeviksi asiakirjoiksi, mikä vaikeutti täysimääräistä valvontaa ja tietojen hyödyntämistä. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen jälkeen komission yksiköt ilmoittivat aikomuksestaan toteuttaa parannuksia alalla.

93. Uutta tietokantajärjestelmää on suunniteltu siitä lähtien, kun OLAF perustettiin 1. kesäkuuta 1999 ⁽⁵⁾, ja sen on tarkoitus olla toiminnassa vuonna 2001. Tietokantajärjestelmällä pyritään vastaamaan uuden organisaation moninaisiin tietotarpeisiin. Tilintarkastustuomioistuimelle on ilmoitettu, että jäsenvaltiot ja komission pääosastot voivat ehdotetun järjestelmän avulla ilmoittaa sääntöjenvastaisuuksista ja tarkastella niitä sähköisesti.

94. Marraskuussa 2000 annetun komission uudistamista koskevan valkoisen kirjan ⁽⁶⁾ mukaisesti komissio aikoo varmistaa osana käynnissä olevaa komission sisäisen tarkastuksen lujittamista ja uudelleenjärjestelyä, että OLAFin ja komission pääosastojen välistä koordinaattia ja yhteydenpitoa parannetaan. Lisäksi se aikoo varmistaa, että yhteisön varojen edunsaajia koskevan keskitetyn ennakkovaroitusjärjestelmän toimintaa tehostetaan (jolloin komission kirjanpitojärjestelmällä voidaan tunnistaa riskialttiit edunsaajat ennen maksujen suorittamista) ja että aiheettomasti maksettujen summien takaisinperintää hallinnoidaan entistä tehokkaammin. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi OLAFin ja muiden komission yksiköiden olisi pohdittava, olisiko sääntöjenvastaisuuksia koskevat ilmoitukset hyvä todentaa alustavasti rakennerahastoja hallinnoivissa pääosastoissa. Tämä helpottaisi sääntöjenvastaisuuksien oikea-aikaista ja suoraa seuranta yhteistyössä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa, ja näin voitaisiin varmistaa, että komissio tekee asianmukaiset korjaukset tuleviin maksiin.

Komission ohjeet

95. Sääntöjenvastaisuus on määritelty Euroopan yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 1 artiklan 2 kohdassa. Siinä todetaan, että sääntöjenvastaisuus on

”jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle perusteettoman menon takia”.

96. Asetuksessa (EY) N:o 1681/94 ei ole määritelty sääntöjenvastaisuutta, joten jäsenvaltioille tarkoitetuissa sääntöjenvastaisuuksien havaitsemista ja niistä ilmoittamista koskevissa OLAFin ohjeissa viitataan edellä olevaan määritelmään. Yleisesti ottaen

⁽⁵⁾ Komissio teki 28. huhtikuuta 1999 päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) perustamisesta (EYVL L 136, 31.5.1999).

⁽⁶⁾ Valkoinen kirja komission uudistamisesta, KOM(2000) 200 lopullinen, 1. maaliskuuta 2000 ja KOM(2000) lopullinen/2, 5. huhtikuuta 2000.

petoksen ja sääntöjenvastaisuuden ero on siinä, että petos on tahallinen teko ja rikos, kun taas sääntöjenvastaisuus on teosta tai laiminlyönnistä seurannut yhteisön oikeuden rikkominen.

97. OLAFin tehtävänä on ollut tietojen ja ohjeiden antaminen asetuksen (EY) N:o 1681/94 säännösten tulkinnasta ja täytäntöönpanosta. Tämä on tapahtunut jäsenvaltioissa järjestettyjen seminaarien, jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa pidettyjen kahdenvälisten kokousten sekä petoksenvastaisen toiminnan koordinoinnin neuvoo-antavan komitean (Cocolaf⁽¹⁾) kokousten kautta. Nämä aloitteet ovat joissakin tapauksissa johtaneet siihen, että sääntöjenvastaisuuksista on ilmoitettu enemmän ja niitä koskevat tiedot ovat olleet laadukkaita. Tarkastuksessa ilmeni kuitenkin, ettei OLAFilla⁽²⁾ ollut yksityiskohtaista tietoa siitä, kuinka kukin jäsenvaltio noudattaa asetusta, tai sovellettavasta sääntöjenvastaisuuden määritelmästä, jotta se voisi arvioida ilmoitettujen tietojen laatua ja määrää.

98. Koska komission yksiköiltä tai koordinoinnista vastaavilta jäsenvaltioiden viranomaisilta ei ole saatu selkeitä ohjeita⁽³⁾, jäsenvaltiot ja alueet ja jopa kutakin rakennerahastoa hallinnoivat viranomaiset tulkitivat asetusta hyvin eri tavoin. Esimerkiksi Italia sai komission yksiköiltä ristiriitaista tietoa, sillä aluksi yksiköt neuvoivat ilmoittamaan ainoastaan sellaisista sääntöjenvastaisuuksista, jotka johtavat seuraamuksiin, mutta myöhemmin ne kehoittivat ottamaan mukaan myös tapaukset, joista ei aiheudu haittaa yhteisön talousarvioon⁽⁴⁾. Italiassa (Lazioissa) toimitetussa tarkastuksessa ilmeni, etteivät asianomaiset alueelliset viranomaiset olleet saaneet minkäänlaisia ohjeita sitten vuoden 1995.

99. Komissio viittasi ilmoitettavan sääntöjenvastaisuuden määrittelyä ja tulkintaa koskeviin ongelmiin jäsenvaltioissa petosten-torjuntaa koskevassa vuosikertomuksessaan vuodelta 1999. Kertomus sisälsi tutkimustulokset⁽⁵⁾, jotka perustuivat jäsenvaltioiden kaudella 1993–1997 tekemiin sääntöjenvastaisuuksia koskeviin ilmoituksiin. Tutkimustulosten mukaan jäsenvaltioiden ilmoitukset erosivat toisistaan, ja tästä syystä ”jäsenvaltioiden nykyisin noudattama käytäntö ei vastaa tavoitetta yhteisön taloudellisten etujen yhtäläisen tehokkaasta suojaamisesta”.

⁽¹⁾ Petoksenvastaisen toiminnan koordinoinnin neuvoo-antava komitea (Cocolaf) perustettiin vuonna 1994, ja se koostuu jäsenvaltioiden edustajista ja sen puheenjohtajana toimii OLAF.

⁽²⁾ OLAF totesi kuitenkin 23. toukokuuta 2000 antamassaan toimintakertomuksessa (1. kesäkuuta 1999–31. toukokuuta 2000), että jäsenvaltioiden raportointimenettelyt on yhdenmukaistettu ja että toimitettavien ilmoitusten on oltava yhdenmukaisia tietokoneistetun käsittelyn helpottamiseksi asetuksen (EY) N:o 1681/94 mukaisten ilmoitusten osalta (kohta 1.1.1).

⁽³⁾ Italia: pääministerin kanslian alainen yhteisön politiikkaa käsittelevä osasto ei määritellyt sääntöjenvastaisuutta, josta on ilmoitettava, joten kukin viranomaisiin tulkitettiin termiä eri tavoin.

⁽⁴⁾ Työllisyyden pääosaston Italian työministeriölle huhtikuussa 1995 osoittama kirje, jota myöhemmin muutettiin 16. tammikuuta 2000 päivättyllä kirjeellä nro 1319.

⁽⁵⁾ Yhteisen tutkimuskeskuksen tutkimus vuosilta 1993–1997.

100. Jotkin tietoja toimittaneet viranomaiset tulkitivat virheellisesti, että ilmoittamisvelvollisuus koskee ainoastaan petoksia ja petosepäilyjä, luultavasti siksi, että UCLAF/OLAF on ensisijaisesti petostentorjuntaviranomainen. Näin oli huolimatta siitä, että kyseinen sääntöjenvastaisuuksien suppea tulkinta hylättiin Cocolafin kokouksessa 4. lokakuuta 1995, koska se oli ristiriidassa asetuksen (EY) N:o 1681/94 kanssa.

101. Tapauksissa, joissa asetusta tulkittiin niin, että sen mukaan oli ilmoitettava myös muista sääntöjenvastaisuuksista kuin petoksista, oli kuitenkin epäselvyyttä siitä, oliko meno maksettava tai oliko siihen perustuva hakemus tehtävä ennen kuin sääntöjenvastaisuus voitiin todeta. Yhdistyneessä kuningaskunnassa tämä johti siihen, että kolmen eri rakennerahaston osalta sovellettiin kolmea eri tulkintaa. Saksassa (Brandenburgissa) puolestaan kahden rakennerahaston hallinnoinnista vastaava täytäntöönpaneva elin sovelsi rahastoihin eri tulkintaa ilman selvää syytä, ja Espanja ilmoitti ainoastaan sellaisista tapauksista, joissa oli aloitettu perintämenettely.

102. Jäsenvaltioiden viranomaiset tulkitivat eri tavoin myös perustetta, jonka mukaan on ilmoitettava kaikista sellaisista sääntöjenvastaisuuksista, joista on aloitettu hallinnollinen tai oikeudellinen esitutkinta. Useissa tapauksissa viranomaiset katsoivat, että edellytyksenä sääntöjenvastaisuudesta ilmoittamiselle oli perintämääräyksen antaminen tai oikeudellisen menettelyn aloittaminen eikä niinkään sääntöjenvastaisuuden havaitseminen ja tutkinta. Ranskassa ja Italiassa tämä johti siihen, että OLAFille tai muille komission yksiköille ei ilmoitettu useista epäilyistä petostapauksista, joita tutkittiin parhaillaan.

103. Asetuksen 3 artiklan 3 kohdan ja joidenkin jäsenvaltioiden lakien mukaan sääntöjenvastaisuuksia koskevien tietojen toimittamiseen voidaan tarvita toimivaltaisen oikeusviranomaisen lupa. Tämän säännöksen asianmukaisesta soveltamisesta aiheutui joissakin tapauksissa jopa kahden vuoden viipeitä⁽⁶⁾, kun viranomaiset odottivat hallinnollisten ja oikeudellisten toimien tuloksia. Espanjassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa sovellettujen menettelyjen avulla voitiin sitä vastoin ilmoittaa sääntöjenvastaisuuksista jo aikaisessa vaiheessa.

104. Saksassa (Baijeri) ja Italiassa asetusta tulkittiin niin, että sitä ei sovellettu rahastoja hallinnoivissa elimissä havaittuihin sääntöjenvastaisuuksiin. Tällä tulkinnalla on erityinen merkitys, sillä kun rahoituksen varmentavat viranomaiset eivät tarkasta hallinnoivaa elintä siksi, että se on riippumaton oikeudellinen yksikkö, kyseisen elimen hallinnoimaan yhteisön rahoittamaan toimintaan liittyy tavallista enemmän riskejä.

105. Useissa tapauksissa⁽⁷⁾ hallinnoivat viranomaiset korjasivat havaittuja sääntöjenvastaisuuksia vähentämällä maksettavaa tukea eivätkä ilmoittaneet sääntöjenvastaisuuksista. Tämä käytäntö ja edellä mainitut tulkinnat vaikuttivat siihen, että jotkin hallinnoivat elimet Belgiassa, Ranskassa ja Alankomaissa ilmoittivat suhteellisen harvoista sääntöjenvastaisuuksista, ja joidenkin raken-

⁽⁶⁾ Ranska, Belgia, Alankomaat ja Italia.

⁽⁷⁾ Alankomaat, Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta ja Italia.

nerahastojen osalta niistä ei ilmoitettu ollenkaan ⁽¹⁾. Erään hallinnoivan elimen ⁽²⁾, johon tehtiin tarkastuskäynti, tekemien alustavien tutkimusten mukaan vastedes olisi vuosittain ilmoitettava arviolta tuhansista sääntöjenvastaisuuksista, jos sääntöjenvastaisuuden määritelmää noudatettaisiin kaikilta osin. *Liitteessä 1* esitetään kaudella 1994–2000 ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien määrä ja arvo rakennerahastoittain ja jäsenvaltioittain.

106. Koska jäsenvaltioiden viranomaiset ovat soveltaneet sääntöjenvastaisuuden osalta useita eri määritelmiä ja koska tietoja ei ole ajantasaisesti, toimitetut tiedot ovat olleet puutteellisia, epäluotettavia, harhaanjohtavia ja vanhentuneita, ja niistä ei ole paljonkaan hyötyä varainhoidon kannalta. Jäsenvaltioiden viranomaiset ja OLAF ovat järjestäneet yhteisiä tiedotusseminaareja, mutta komission ja jäsenvaltioiden on toteutettava lisää toimia oikeudellisten ja hallinnollisten esteiden poistamiseksi jäsenvaltioissa, jotta voidaan varmistaa tietojen toimittamisen yhdenmukaisuus. *Liitteessä 2* esitetään yhteenveto asetuksen noudattamista koskevista järjestelmistä tarkastuksen kohteena olleissa jäsenvaltioissa.

Asetuksen (EY) N:o 1681/94 seuranta OLAFissa ja muissa komission yksiköissä

107. Pääasiallinen vastuu havaittujen sääntöjenvastaisuuksien käsittelystä ja rahoitusta koskevien korjausten tekemisestä on jäsenvaltioilla, kun taas järjestelmän valvonnasta ja sääntöjenvastaisuuksia koskevista ilmoituksista vastaavat yhteisön tasolla OLAF, varainhoidon valvonnan pääosasto sekä operatiiviset pääosastot. Asetuksen soveltamisen valvonnan todettiin olevan puutteellista komissiossa useilla aloilla. Ensinnäkään tilintarkastustuomioistuimien ei ole löytänyt todisteita siitä, että komissio olisi analysoinut tai arvioinut jäsenvaltioiden toimittamia toisistaan eriäviä tietoja hallinto- ja valvontajärjestelmistä sekä sääntöjenvastaisuuksien havaitsemista ja niistä raportoimista koskevista järjestelystä. OLAF on asetuksen (EY) N:o 1681/94 täytäntöönpanosta vastaava pääasiallinen viranomainen, ja 3 ja 5 artiklan mukaiset jäsenvaltioiden ilmoitukset lähetetään sille. Kertomukset jäsenvaltioiden hallinnollisista ja oikeudellisista säännöksistä lähetetään asetuksen 2 artiklan ja asetuksen (ETY) N:o 4253/88 23 artiklan 1 kohdan mukaisesti varainhoidon valvonnan pääosastolle (jäsenvaltioiden varainhoitojärjestelmien tarkastajalle). Asetuksen tarkoituksen vastaisesti näihin tietoihin ei sisälly yksityiskohtaisia tietoja jäsenvaltioiden tiedotusjärjestelmistä, joita hyödynnetään sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisessa ja niistä raportoinnissa, eikä OLAFilla tai komission pääosastoilla ole yksi-

tyiskohtaisia tietoja tai analyyskejä jäsenvaltioiden menettelyistä tai järjestelmistä, joita hyödynnetään sääntöjenvastaisuuksista raportoitaessa.

108. Toiseksi yksikään komission yksikkö ei tehnyt tarkastuskäyntejä jäsenvaltioihin nimenomaan tarkistaakseen niiden järjestelmiä kyseisellä alalla. Paikalla toimitettavien tarkastusten merkitys korostuu tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksesta saaduissa tuloksissa, joiden mukaan sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisessa, kirjaamisessa ja niistä tiedottamisessa oli useita puutteita sekä keskushallinnossa että alemmilla hallinnon tasoilla. OLAF ja muut komission yksiköt eivät olleet tietoisia näistä ongelmista.

109. Esimerkiksi rakennerahastojen hallinnoinnista kansallisella ja alueellisella tasolla vastuussa olevilla yksittäisillä viranomaisilla ei ollut ohjeita tai kirjallisia menettelyjä, joiden mukaisesti ne olisivat todentaneet saatujen sääntöjenvastaisuuksia koskevien tietojen tulkinnan tai laadun. Huolimatta siitä, että yhteisössä tai jäsenvaltioissa ⁽³⁾ ei valvottu, miten kukin tiedot toimittava elin tulkitse ”sääntöjenvastaisuus”-termiä, yksikään jäsenvaltion viranomainen ei varmistunut saatujen tietojen luonteesta, vaan välitti ne edelleen komissiolle ilman tarkastuksia.

110. Lisäksi useimmissa tapauksissa koordinoinnista vastaavilla jäsenvaltion viranomaisilla ei ollut aiempia tietoja, joiden perusteella olisi voitu tehdä yhteenveto kaikista ilmoitetuista tapauksista ja niiden käsittelyn etenemisestä, eivätkä ne toteuttaneet täydellisyys- tai loogisuustarkastuksia analysoimalla, kuinka monesta sääntöjenvastaisuudesta kukin elin tai alue toimitti tietoja. Ranskan sisäasiainministeriö ei säilyttänyt saamiinsa sääntöjenvastaisuusilmoituksiin liittyviä asiakirjoja, ja yksi Yhdistyneen kuningaskunnan ministeriö ei pystynyt toimittamaan täydellistä luetteloa kaikista kaudella 1994–1999 käsitellyistä tapauksista, sillä se oli poistanut tietokannastaan kaikki tapaukset, joiden käsittely oli lopetettu. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kyseiset tiedot olisi säilytettävä, jotta niitä voitaisiin hyödyntää asetuksessa (EY) N:o 2064/97 tarkoitettussa riskianalyyysissä ja muissa tarkastuksissa.

111. Asetuksen 5 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot antavat neljännesvuosittain ajantasaiset tiedot aiemmin ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien johdosta toteutetuista oikeudellisista tai hallinnollisista toimista, mutta säännöstä ei yleensä noudateta pääasiassa siksi, että tutkinta-ajat ovat pitkiä. Viipeet vähentävät seurantamenettelyjen tehokkuutta ja avoimuutta. Usein ei myöskään noudateta vaatimusta ilmoittaa neljännesvuosittain siitä, että sääntöjenvastaisuuksia ei ole havaittu (tyhjät ilmoitukset).

112. Tarkastuksessa ilmeni, että hallinnoivien viranomaisten sääntöjenvastaisuuksien osalta säilyttämien asiakirjojen laatu oli heikko, sillä niissä havaittiin monia virheitä ja epätarkkuuksia kaikilla tasoilla. OLAF hylkäsi esimerkiksi kaikki Ranskan sääntöjenvastaisuuksia koskevat ilmoitukset kaudelta 1997–1998 puutteellisten tietojen vuoksi. Useissa tapauksissa ⁽⁴⁾ OLAFille toimitetuista

⁽¹⁾ Yhdistynyt kuningaskunta: KOR; Ranska: EAKR, KOR, EMOTR.

⁽²⁾ Saksan työ-, sosiaali-, terveys- ja naisasiainministeriö (Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen, MASGF). Kaikissa osavaltioissa on tähän mennessä tullut sääntöjenvastaisuus-termiä hyvin suppeasti, joten voidaan olettaa, että kun tästä lähtien noudatetaan yleisesti Saksan liittotasavallan valtiovarainministeriön perusteita, työ- ja sosiaaliministeriön on ilmoitettava useista tuhansista tapauksista neljännesvuosittain. Tilanne eroaa täysin entisestä, sillä vuoden 1999 joulukuun loppua edeltävän 5 ½ vuoden aikana ilmoitettiin ainoastaan 42 sääntöjenvastaisuudesta.

⁽³⁾ Yhdistyneen kuningaskunnan kauppa- ja teollisuusministeriö, Ranskassa CICC; Italia.

⁽⁴⁾ Ranskan sisäasiainministeriö, Yhdistyneen kuningaskunnan kauppa- ja teollisuusministeriö sekä ympäristö-, liikenne- ja alueministeriö, Espanja, Italian teollisuusministeriö.

sääntöjenvastaisuuksia koskevista lomakkeista puuttui tärkeitä tietoja, kuten hankkeen nimi, sääntöjenvastaisuuksien arvo tai erityinen viitenumero, eivätkä viranomaiset olleet käyttäneet standardin mukaisia lomakkeita. Tämä vaikeutti tietojen tarkoituksenmukaista analysointia.

113. Joissakin tapauksissa epätarkoituksenmukaisten tietojen toimittaminen ja niiden hyväksyntä ilman seurantatoimia on osoituksena siitä, että toimitettavat tiedot on määriteltävä nykyistä selkeämmin ja toimivammin. Lisäksi asianmukaiset tiedot olisi säilytettävä sähköisessä muodossa, jotta voitaisiin nopeasti varmistaa, mitkä ilmoitukset on jo saatu ja mitkä on vielä saatava. Tiedoista on käytävä ilmi ilmoitusten yleinen sisältö ja kunkin tapauksen seurantatoimet ja siitä käyty kirjeenvaihto. Näitä tietoja olisi säännöllisesti verrattava raportointijärjestelmässä oleviin muiden viranomaisten tietoihin, jotta kertomusten laadinnassa ei esiin-tyisi virheitä.

114. Tarkastuskäynnin kohteena olleista jäsenvaltioista useimpien raportointijärjestelmässä ei ollut varmistettu, että kaikista havaituista sääntöjenvastaisuuksista lopulta ilmoitettiin asianmukaisesti OLAFille (1). Useissa tapauksissa keskushallintoviranomaisen tiedot käsiteltävinä olevista ja päätökseen saatetuista sääntöjenvastaisuuksista eivät täysin vastanneet rakennerahastoja hallinnoivien paikallisten elinten tietoja. Lisäksi havaittiin katkoksia ilmoitusketjuissa sekä epätarkkoja ja viivästyneitä ilmoituksia. Italiassa (2) sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamiseen käytettiin useita rinnakkaisia tiedotuskanavia, minkä vuoksi OLAFille ei ilmoitettu sääntöjenvastaisuuksista ja välittäjinä toimivat viranomaiset sivuutettiin ja jätettiin ulkopuolelle varojen turvaamiseksi tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisesta.

Sääntöjenvastaisuuksien seuranta OLAFissa ja muissa komission yksiköissä

115. Rakennerahastoista annettujen asetusten mukaan, jos jäsenvaltion viranomaiset ilmoittavat havaitusta sääntöjenvastaisuudesta ennen toimintaohjelman rahoitusitumusten tekemisen määräpäivää, ne voivat korvata tukeen oikeuttamattomat summat muilla hankemenoilla. Jos näin ei tehdä ja sääntöjenvastaisuus tulee myöhemmin OLAFin ja muiden komission yksiköiden tietoon, yhteisön tukea voidaan vähentää, pidättää tai peruuttaa neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2082/93 24 artiklan mukaisesti.

(1) Esimerkiksi eräällä alueella hallinnoiva viranomainen kirjasi kuusi sääntöjenvastaisuutta, joista ei ilmoitettu kansallisille viranomaisille eikä OLAFille.

(2) Italiassa on annettu ohjeet, joiden mukaan kukin hallinnoiva elin ilmoittaa havaitusta sääntöjenvastaisuudesta yhteisön politiikkaa käsittelevälle osastolle, mutta tästä huolimatta jotkin elimet ilmoittavat niistä suoraan valtiovarainministeriölle ja toiset taas suoraan asianomaisille ministeriöille ja komission pääosastoille.

Esimerkiksi vuonna 1999 annettiin 24 artiklan nojalla noin 75 perintämääräystä, joiden arvo oli 82 miljoonaa euroa (3).

116. OLAF aloittaa tutkinnan erittäin harvoin jäsenvaltioiden ilmoitusten perusteella. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että komission yksiköt olettavat, että jäsenvaltiot toteuttavat havaitsemiaan sääntöjenvastaisuuksia koskevat seurantatoimet itse ja tekevät automaattisesti korjaukset kyseisiin summiin, perivät ne takaisin ja/tai ohjelmoivat ne uudelleen. OLAF asettaa tästä syystä etusijalle omat tutkimuksensa ja erityistä huomiota vaativat riskialttiit alat, kun taas hallinnoivat pääosastot asettavat etusijalle komission ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynneillä sekä OLAFin tutkimuksissa havaittujen sääntöjenvastaisuuksien kirjaimisen ja seurannan.

117. Jäsenvaltioiden ilmoitukset ovat usein puutteellisia (4), ja niillä ei ole merkitystä riskianalyysin kannalta, joten niitä ei senkään vuoksi aseteta toiminnassa etusijalle. Näin ollen OLAF totesi vuosittaisessa toimintakertomuksessaan kaudelta 1999–2000 (5), ettei se voinut olla tyytyväinen tavanomaisista lähteistä saamiinsa tietoihin ja että sen oli vielä tehtävä analyysi määritelläkseen, oliko pääosa sääntöjenvastaisuuksista havaittu vai muodostivatko havainnot ainoastaan pienen osan todellisuudessa tapahtuneista sääntöjenvastaisuuksista.

118. Kautta 30. kesäkuuta 1994 — 31. joulukuuta 2000 koskevien OLAFin tietojen (6) mukaan jäsenvaltiot ilmoittivat asetuksen (EY) N:o 1681/94 nojalla yhteensä 3 244 sääntöjenvastaisuudesta neljän rakennerahaston (EAKR, ESR, EMOTR ja KOR) osalta. Sääntöjenvastaisuuksien arvo oli 433,9 miljoonaa euroa. Näiden tapausten johdosta perittävä kokonaissumma oli vuoden 2000 lopussa vielä 317,3 miljoonaa euroa, joten kyseisten ilmoitusten perusteella todellisuudessa peritty määrä oli 116,6 miljoonaa euroa, mikä vastaa hieman yli neljäsosaa tuesta, johon ilmoitettiin liittyvän sääntöjenvastaisuuksia.

119. Taulukossa esitetään jäsenvaltioiden vuonna 2000 ilmoittamat sääntöjenvastaisuudet ja niiden arvo. Vuonna 2000 ilmoitettuja tapauksia oli yli 74 prosenttia enemmän kuin

Rakennerahasto	Perintämääräyksiä	Myönnetyn tuen määrä
EAKR	22	63 303 281
EMOTR	33	12 224 957
ESR	12	1 557 709
KOR	8	5 172 100
Yhteensä	75	82 258 047

Lähde: komissio.

(4) Lisäksi jäsenvaltiot toimittivat ilmoitukset useissa eri muodoissa, sillä asetuksessa ei anneta ohjeita asiasta. Tämä vaikeutti tietojen tallennusta ja analysointia entisestään.

(5) OLAFin toimintakertomus, annettu 23. toukokuuta 2000 (1. kesäkuuta 1999–31. toukokuuta 2000), kohta 5.1.2.

(6) On huomattava, että tiedot eroavat asiakirjassa "Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen ja petostentorjunta", vuosikertomus 1999 (KOM(2000) 718 lopullinen, 8. marraskuuta 2000, annetuista tiedoista niiden ajantasaistamisen vuoksi.

edellisvuonna. Suurin osa ilmoitetuista tapauksista (55 prosenttia tapauksista ja 51 prosenttia tapausten arvosta) liittyi ESR:n toimintaan. Ilmoitettujen tapausten määrän selvä lisääntyminen on osoitus siitä, että jäsenvaltiot pyrkivät ilmoittamaan sääntöjenvas-

taisuuksista yhä tehokkaammin, mutta kokonaismääristä ei käy ilmi, että luvut ovat yhä hyvin erilaisia eri jäsenvaltioissa ja eri alueilla.

Taulukko

Asetuksen (EY) N:o 1681/94 mukaisesti jäsenvaltioiden ilmoittamat petokset ja muut sääntöjenvastaisuudet (vuonna 2000)

(1 000 EUR)

Jäsenvaltio	EAKR		EMOTR-ohjausosasto		KOR		ESR		Kaikki yhteensä	
	Lukumäärä	Määrä	Lukumäärä	Määrä	Lukumäärä	Määrä	Lukumäärä	Määrä	Lukumäärä	Määrä
Belgia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tanska	8	123	4	173	0	0	0	0	12	296
Saksa	40	12 034	83	3 070	0	0	20	2 173	143	17 277
Kreikka	2	2 359	3	165	0	0	9	130	14	2 654
Espanja	11	985	27	799	4	207	141	9 282	183	11 273
Ranska	69	2 387	9	113	1	445	207	7 018	286	9 963
Irlanti	75	8 170	8	82	0	0	5	505	88	8 757
Italia	21	8 895	51	4 902	16	2 824	29	6 305	117	22 926
Luxemburg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Alankomaat	0	0	0	0	0	0	223	23 736	223	23 736
Itävalta	0	0	44	1 363	0	0	0	0	44	1 363
Portugali	10	786	23	576	2	296	15	1 835	50	3 493
Suomi	2	271	5	32	0	0	6	56	13	359
Ruotsi	3	87	2	25	1	0	13	1 152	19	1 264
Yhdistynyt kuningaskunta	51	4 461	0	0	0	0	28	6 196	79	10 657
Yhteensä	292	40 558	259	11 300	24	3 772	696	58 388	1 271	114 018

120. Sääntöjenvastaisuuksista ilmoittamisen päätavoitteena on, että komissio voi ottaa tiedot huomioon, kun se hyväksyy maksuja rakennerahastoja koskeville yksittäisille ohjelmille. Tästä syystä tietojen on oltava tarkkoja ja ajantasaisia. Sellaisen kyseisten yksiköiden hyväksymän ja dokumentoidun järjestelmän puuttuminen rakennerahastoja hallinnoivissa pääosastoissa sekä OLAFin ja pääosastojen välillä, jolla seurattaisiin jäsenvaltioiden ilmoittamia sääntöjenvastaisuuksia, haittaa kuitenkin näiden tietojen asianmukaista ja tehokasta hyödyntämistä.

121. OLAF lähetti esimerkiksi helmikuussa 1997 rakennerahastoja hallinnoiville pääosastoille kattavan luettelon kyseiseen ajankohtaan mennessä ilmoitetuista sääntöjenvastaisuuksista. Useissa tapauksissa pääosastot eivät kuitenkaan voineet seurata sääntöjenvastaisuuksia, sillä jäsenvaltiot eivät olleet toimittaneet niistä riittävästi tietoa⁽¹⁾. Lisäksi työllisyyden pääosastolla oli käytössään kolme mapillista vuonna 1998 tehtyjen ilmoitusten kopioita, mutta ilmoituksia ei analysoitu eikä seurantatoimia toteutettu. Samoin aluepolitiikan pääosastolle kuuluvista tapauksista 17 oli sellaisia, joista oli ilmoitettu asianomaisista maantieteellisistä alueilta vastaaville yksiköille seurantatoimien toteuttamiseksi ja joiden käsittely oli edelleen kesken kahden vuoden jälkeen.

122. Useissa tapauksissa OLAFin ja muiden komission yksiköiden välisen tietojenvaihdon ja tiedustelujen todettiin olleen erittäin monimutkaisia. Aluepolitiikan pääosasto lähetti tiedusteluja OLAFin kautta jäsenvaltioille, vaikka suorien yhteydenottojen avulla jäsenvaltioiden viranomaisilta olisi saatu vastaukset välittömästi. Sen sijaan käytiin runsaasti ajoittain turhaa kirjeenvaihtoa, mikä aiheutti tehottomuutta.

123. Kaikkien merkittävien menojen, jotka esitetään määrärahojen saamiseksi, totuudenmukaisuus ja tarkkuus olisi todennettava erikseen tai suoraan vertaamalla niitä tilien perustana oleviin alkuperäisiin asiakirjoihin. Lisäksi hallinnoivien viranomaisten olisi harkittava monialaisen analyysin tekemistä ylimitoitetuista hakemuksista (eli verrattava haettua tukea lopulliseen hyväksytyyn summaan), jotta voitaisiin yksilöidä yli 4 000 euron suuruiset tukeen oikeuttamattomat menot ja sääntöjenvastaisuudet, jotka otetaan huomioon riskianalysejä laadittaessa.

124. Jotkin jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet lukuisista sääntöjenvastaisuuksista neljännesvuosittain, mutta useita näistä tapauksista ei selvitetty pitkään aikaan. Esimerkiksi eräässä tapauksessa⁽²⁾ alustavat toimet viivästyivät 16 kuukautta ja sen jälkeen kului viisi

⁽¹⁾ Aluepolitiikan pääosasto — Yhteensä 35 tapauksessa (33 prosenttia 107 tapauksesta) pääosasto ei loppujen lopuksi pystynyt määrittämään edunsaajaa, toimea, toimintaohjelmaa jne.

⁽²⁾ Saksassa Brandenburg: ILB (Investition Landesbank).

vuotta, joiden aikana edunsaaja ei maksanut tukea takaisin useista pyynnöistä huolimatta. Vaikka koordinoitIELimelle neljännesvuosittain annetuissa kertomuksissa tapauksen käsittelyn todettiin olevan kesken, kyseinen elin, OLAF tai muut komission yksiköt eivät toteuttaneet seurantatoimia.

125. OLAF tai muut komission yksiköt eivät järjestelmällisesti analysoineet ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien luonnetta, kehitystä tai esiintymistiheyttä riskianalysejä (sellaisen riskialttiiden alojen yksilöinti, joihin kiinnitetään erityistä huomiota tarkastuksissa) varten eikä varainhoidon valvontaa parannettu tai kohdennettu ilmoitusten perusteella. Lisäksi OLAFin IRENE-tietokanta oli suunniteltu sellaiseksi, ettei sen avulla voitu laatia analyttisiä selvityksiä sääntöjenvastaisuuksista eri maantieteellisillä alueilla tai aloilla eikä sitä yleensä hyödynnetty riskianalyseissä. Tietokanta ei itse asiassa ollut toiminnassa syyskuusta 1997 vuoden 2000 loppupuolelle saakka. Koska eri toimintaohjelmiin ja jäsenvaltioihin liittyvien sääntöjenvastaisuuksien seuranta ei ole järjestelmällistä ja niitä ei analysoida, varainhoidon tehokkuus kärsii ja raportointijärjestelmän hyödyllisyys joutuu kyseenalaiseksi.

126. Yleensä jäsenvaltiot eivät hyödyntäneet täysipainoisesti tietoja eivätkä ne tehneet tilastoanalysejä aiempien sääntöjenvastaisuuksien vertailemiseksi eri aloilla. Tilintarkastustuomioistuimen ja komission toimittamien tarkastusten havaintoja ei myöskään sisällytetty tarkastelun kohteena olleeseen sääntöjenvastaisuuksista raportoimista koskevaan järjestelmään. Jos sääntöjenvastaisuuksista raportoimista koskevasta järjestelmästä halutaan olevan hyötyä, yhteisön rahoituksen turvaamiseksi yksittäisissä tapauksissa on toteutettava pikaisia seurantatoimia ja kaikista asianmukaisista lähteistä saadut tarkastustulokset on analysoitava. Näin valvontajärjestelmistä ja riskeistä voidaan tehdä yleisluonteisia päätelmiä.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

127. Asetuksen (EY) N:o 2064/97 voimaantulo oli askel eteenpäin jäsenvaltioiden varainhoidon valvonnan tehostamisessa, sillä jäsenvaltioiden toimittamien tarkastusten ja tukimuodon päättämisestä laatimien lausumien avulla yhteisön yhteisrahoittamissa menoissa ilmenevien virheiden uskotaan vähenevän. Komission olisi asetettava etusijalle asetuksen täytäntöönpanoa koskeva neuvonta ja arviointi, jonka avulla jäsenvaltioiden tukikelpoisiksi ilmoittamien menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden todentamista voitaisiin parantaa, joko välivaiheissa tai päättämävaiheessa (katso kohdat 22–36). Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa on toistuvasti käynyt ilmi, että lopullisissa menoilmoituksissa on huomattava määrä virheitä vielä lopullisen maksuerän maksamisen ja tukimuodon päättämisen jälkeen (kohta 1).

128. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin, että jäsenvaltiot tekevät paljon erinomaisia tarkastuksia, mutta tarkastusten laatu vaihtelee jopa alueittain (kohdat 42–84). Komission on hyvin tärkeää varmistaa, että tarkastusten taso säilyy tyydyttävänä kaikkialla yhteisössä.

129. Tarkastuksessa havaittiin, että asetuksen täytäntöönpano oli viivästynyt (kohta 33) ja että kansalliset ja alueelliset viranomaiset olivat usein soveltaneet väärin täytäntöönpanon perustavaa laatua olevia yksityiskohtia (esimerkiksi kohta 78). Tämä johtui osaksi siitä, ettei komissiosta ollut saatu riittävästi ohjeita (kohdat 22–36). Tarkastuksessa ilmeni, ettei yksikään tarkastuskäynnin kohteena ollut jäsenvaltio noudattanut asetusta kaikilta osin. Yleisesti ottaen kyseiset jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet tilintarkastustuomioistuimelle, että ne tarkistavat menettelyitään ja toteuttavat parannuksia. Jäsenvaltioissa sijaitsevat rakennerahastoja hallinnoivat organisaatiot ovat hyvin erilaisia, joten kunkin jäsenvaltion olisi tarkistettava asetuksen täytäntöönpano, ja komission on kiireesti toteutettava käytettyjen järjestelmien toimintaa koskeva kattava arviointi ja annettava tarvittaessa ohjeita.

130. Asetuksen (EY) N:o 1681/94 täytäntöönpanoa koskevassa tarkastuksessa ilmeni, että havaituista sääntöjenvastaisuuksista ja käsittelyn etenemisestä ei ilmoiteta, ja tästä syystä ilmoitettujen tapausten määrä ja luonne eroaa jäsenvaltiosta toiseen (kohdat 98–106 ja 111–114). Koska OLAF ei pitkään aikaan ylläpitänyt riittävää tietokantaa (kohdat 91 ja 125) ja koska rakennerahastoja hallinnoivat komission pääosastot eivät ole toteuttaneet järjestelmällisiä seurantatoimia (kohdat 92 ja 121), asetuksen käytännön merkitys on vähentynyt. Kun otetaan huomioon, että OLAF on tähän mennessä toiminut välittäjänä asetusta koskevassa raportointijärjestelmässä, OLAFin ja muiden komission yksiköiden olisi pohdittava nykyisiä menettelyjä siinä tarkoituksessa, että rakennerahastoja hallinnoivat pääosastot pystyisivät tutkimaan ilmoitukset ja toteuttamaan seurantatoimet välittömästi (kohta 94).

131. Tilintarkastustuomioistuin on pannut merkille, että sääntöjenvastaisuuksia koskevien ilmoitusten määrä lisääntyi edelleen vuonna 2000. Komission olisi kuitenkin toimitettava useita kattavia tarkastuksia paikalla jäsenvaltioissa. Näin voitaisiin yksilöidä jäsenvaltioiden järjestelmissä olevat puutteet, jotka liittyvät sääntöjenvastaisten menojen havaitsemiseen, niistä ilmoittamiseen ja niiden seurantaan. Komission olisi annettava jäsenvaltioille selvät kirjalliset ohjeet vaadittujen valvonta- ja tiedotusjärjestelmien luonteesta sekä sääntöjenvastaisuuksia koskevien ilmoitusten ajoituksesta ja muodosta. Sen olisi myös annettava suosituksia ja esitettävä pyyntöjä korjaavista toimenpiteistä, kuten uudessa rakennerahastoja koskevassa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1260/1999 (1) säädetään (kohdat 107–108).

(1) Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999 rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä (EYVL L 161, 26.6.1999).

132. Mainitun kahden asetuksen avulla OLAFin, muiden komission yksiköiden ja jäsenvaltioiden olisi voitava yksilöidä ja korjata hallinnoinnin ja valvonnan puutteet. Lisäksi komission olisi laadittava ehdotuksia kyseisten kahden asetuksen eri näkökohtien

yhdistämiseksi, jotta valvonta- ja raportointijärjestelmiä voitaisiin tehostaa ja yhtenäistää selvin ja johdonmukaisin perustein kaikkialla EU:ssa.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 19. heinäkuuta 2001pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Jan O. KARLSSON

presidentti

LIITE 1

ASETUKSEN (EY) N:o 1681/94 3 ARTIKLAN MUKAISET ILMOITUKSET

(Jaksolla 30.6.1994 — 31.12.2000)

Tapausten lukumäärä

Rahasto	EMOTR OHJAUSOSASTO	ESR	EAKR	KOR	Yhteensä
Jäsenvaltiot					
Itävalta	44	1	0	0	45
Belgia	5	14	7	0	26
Tanska	10	14	14	1	39
Saksa	258	62	93	3	416
Kreikka	19	198	8	1	226
Espanja	91	416	88	9	604
Suomi	7	12	3	1	23
Ranska	10	407	80	1	498
Irlanti	16	8	128	3	155
Italia	100	128	40	21	289
Luxemburg	0	0	0	0	0
Alankomaat	0	258	3	0	261
Portugali	211	103	65	7	386
Ruotsi	17	42	5	2	66
Yhdistynyt kuningaskunta	7	69	134	0	210
Yhteensä	795	1 732	668	49	3 244

0: ei ilmoitettavia tapauksia sääntöjenvastaisuuksista.

Lähde: OLAF.

Jäsenvaltioiden ilmoittamat määrät

(EUR)

Rahasto	EMOTR OHJAUSOSASTO	ESR	EAKR	KOR	Yhteensä
Jäsenvaltiot					
Itävalta	1 363 000	0	0	0	1 363 000
Belgia	273 725	233 969	745 503	0	1 253 197
Tanska	225 213	363 251	418 823	104 719	1 112 006
Saksa	13 113 144	23 760 810	29 275 297	137 548	66 286 799
Kreikka	4 742 229	9 340 305	2 906 187	15 258	17 003 979
Espanja	4 543 382	18 928 581	30 280 447	921 081	54 673 491
Suomi	51 424	157 530	301 819	37 541	548 314
Ranska	122 681	10 978 239	4 718 833	445 000	16 264 753
Irlanti	202 160	590 549	14 012 838	179 244	14 984 791
Italia	19 211 671	49 149 226	29 639 564	3 360 807	101 361 268
Luxemburg	0	0	0	0	0
Alankomaat	0	25 691 540	49 371	0	25 740 911
Portugali	10 111 667	15 141 298	23 743 101	1 733 509	50 729 575
Ruotsi	68 959	2 256 557	202 936	4 954	2 533 406
Yhdistynyt kuningaskunta	791 778	37 034 596	42 329 768	0	80 156 142
Yhteensä	54 821 033	193 626 451	178 624 487	6 939 661	434 011 632

0: ei ilmoitettavia tapauksia sääntöjenvastaisuuksista.

Lähde: komissio.

LIITE 2

YHTEENVETO ASETUKSEN (EY) N:o 1681/94 NOUDATTAMISESTA TARKASTUSKÄYNTIEN KOHTEENA OLLEISSA JÄSENVALTIOISSA

Jäsenvaltio	Sääntöjenvastaisuuden määrittelyAsetuksen noudattaminen / Noudattamatta jättäminen	Ilmoittamista ja valvontaa koskevat järjestelmät	Keskushallinnon koordinoinnin tarkastelu, kirjausketju
Saksa	<i>Todiste asetuksen noudattamatta jättämisestä</i> — Ainoastaan vakavista sääntöjenvastaisuuksista ilmoitettiin. — Sääntöjenvastaisuuden oikea määritelmä olisi johtanut tuhansien sääntöjenvastaisien tapausten ilmoittamiseen. — Ilmoitusvelvollisuus rajoittui petoksiin ja epäilyihin petostapauksiin. — Sama kahdesta rakennerahastosta vastuussa oleva täytäntöönpaneva elin sovelsi kahta eri sääntöjenvastaisuuden määritelmää.	— Kansallisilla koordinoituviranomaisilla ei ollut tietoja, joista olisi saanut tiiviin yleiskatsauksen kaikista ilmoitetuista tapauksista ja niiden nykyisestä tilanteesta, eivätkä ne myöskään tehneet täydellisyystarkastuksia eivätkä loogisuustarkastuksia analysoimalla, kuinka monesta sääntöjenvastaisuudesta kukin kertomuksen antanut elin tai alue ilmoitti. EMOTR:sta vastuussa oleva liittovaltion viranomaisinen kuitenkin keräsi ja rekisteröi kaikista osavaltioista saadut sääntöjenvastaisuuksia koskevat kertomukset.	— Kolmen rakennerahastojen täytäntöönpanosta vastuussa olevan liittovaltion ministeriön ja koordinoinnista vastuussa olevan liittovaltion ministeriön välinen koordinointi puuttui. — Monet ilmoitetuista sääntöjenvastaisuuksista jäivät ratkaisematta pitkäksi aikaa. Esimerkiksi eräässä tapauksessa ensimmäisen toimen aloittamisesta kuluneen 16 kuukauden viivästyksen jälkeen kului vielä 5 vuotta, jonka aikana edunsaajalle esitettyihin lukuisiin pyyntöihin maksoo takaisin aiheettomasti maksettu tuki ei vastattu. Vaikka koordinoitielimelle annetuissa neljännesvuosikertomuksissa tapauksen sanottiin olevan kesken, ei tämä eikä OLAF toteuttanut seurantoimia.
Espanja	<i>Todiste asetuksen noudattamatta jättämisestä</i> — Sääntöjenvastaisuuksista ilmoitettiin ainoastaan tapauksissa, joissa aloitettiin perintämenettely.	— OLAFille toimitetuista sääntöjenvastaisuuksia koskevista lomakkeista puuttui tärkeitä tietoja, kuten edunsaajan nimi.	— Ilmoittamisesta vastuussa olevien keskushallinnon ja aluehallinnon viranomaisten välinen koordinointi puuttui.
Ranska	<i>Todiste asetuksen noudattamatta jättämisestä</i> — Viranomaiset odottavat hallinnollisten ja oikeudellisten menettelyiden lopputulosta. — Sääntöjenvastaisuuksia korjattiin ilmoittamatta asiasta (EAKR:a, KOR:a ja EMOTR:a koskevista sääntöjenvastaisuuksista ei ilmoitettu lainkaan).	— Sisäministeriö ei säilyttänyt saamiensa sääntöjenvastaisuusilmoituksiin liittyviä asiakirjoja. — Hallintoviranomaisten pitämien asiakirjojen laatu oli heikko (OLAF hylkäsi jaksoa 1997—1998 koskevat tapaukset).	— Sääntöjenvastaisuuden tulkinnan valvonta kansallisella tasolla puuttui.
Italia	<i>Todiste asetuksen noudattamatta jättämisestä</i> — Eri hallinnonaloilla oli erilaisia tulkintoja. — Perintämääräys tai oikeudelliset menettelyt ovat välttämätön edellytys sääntöjenvastaisuuden ilmoittamiselle. — Viranomaiset odottavat hallinnollisten ja oikeudellisten menettelyiden lopputulosta. — Sääntöjenvastaisuuksia korjattiin ilmoittamatta asiasta. — Asetusta ei sovelleta rahastojen hallinnoinnista vastaavien elinten tekemiin sääntöjenvastaisuuksiin.	— Eräällä kansallisella koordinoitielimellä ei ollut tietoja, joista olisi saanut tiiviin yleiskatsauksen kaikista ilmoitetuista tapauksista ja niiden nykyisestä tilanteesta, eikä se myöskään tehnyt täydellisyystarkastuksia eikä loogisuustarkastuksia analysoimalla, kuinka monesta sääntöjenvastaisuudesta kukin kertomuksen antanut elin tai alue ilmoitti. — OLAFille toimitetuista sääntöjenvastaisuuksia koskevista lomakkeista puuttui tärkeitä tietoja, kuten hankkeen nimi, sääntöjenvastaisuuksien arvo tai erityinen viitenumero, eivätkä käytetyt lomakkeet olleet standardin mukaisia, mikä vaikeutti tietojen tarkoituksenmukaista analysointia.	— Kansallisella tasolla ei valvottu, kuinka kukin ilmoittamisesta vastuussa oleva elin tulkitse termiä "sääntöjenvastaisuus". — Sääntöjenvastaisuuksien ilmoittamiseen käytettiin useita rinnakkaisia tiedotuskanavia, minkä vuoksi OLAFille ei ilmoitettu sääntöjenvastaisuuksista ja välittäjinä toimivia viranomaisia sivuutettiin ja jätettiin ulkopuolelle varojen turvaamiseksi tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisesta.
Portugali	<i>Todiste asetuksen noudattamatta jättämisestä</i> — Portugalin viranomaiset eivät anna järjestelmällisesti selvitystä 3 artiklan mukaisen alustavien ilmoitusten päivittämisestä. Varsinkaan tietoja suoritettusta takaisinperinnästä ei aina toimiteta komissiolle.	— Tarkastuksen alustavassa vaiheessa ei havaittu olennaista asetuksen noudattamatta jättämistä.	— Tarkastuksen alustavassa vaiheessa ei havaittu olennaista asetuksen noudattamatta jättämistä.
Yhdistynyt kuningaskunta	<i>Todiste asetuksen noudattamatta jättämisestä</i> — Kolmeen eri rakennerahastoon (EAKR, EMOTR ja KOR) sovellettiin erilaisia määritelmiä. — Sääntöjenvastaisuudet rajoittuivat ainoastaan maksettuihin tukiin. — Sääntöjenvastaisuuksia korjattiin ilmoittamatta asiasta.	— Englannissa EAKR:sta vastuussa oleva viranomaisinen ei pystynyt toimittamaan täydellistä luetteloa kaikista sääntöjenvastaisuuksista jaksolla 1994—1999 siitä syystä, että se poisti loppuun käsitellyt tapaukset tietokannoistaan sen jälkeen, kun ne oli ratkaistu. — OLAFille toimitetuista sääntöjenvastaisuuksia koskevista lomakkeista puuttui tärkeitä tietoja, kuten hankkeen nimi, sääntöjenvastaisuuksien arvo tai erityinen viitenumero, eivätkä käytetyt lomakkeet olleet standardin mukaisia, mikä vaikeutti tietojen tarkoituksenmukaista analysointia.	— Kansallisella tasolla (Yhdistynyt kuningaskunta) ei valvottu, kuinka kukin ilmoittamisesta vastuussa oleva elin tulkitse termiä "sääntöjenvastaisuus". — Koordinoinnista vastuussa oleva elin ei tehnyt täydellisyystarkastuksia tai analyyssejä määritelläkseen, mitkä ministeriöt tai alueet ilmoittivat sääntöjenvastaisuuksista. — Asetuksen tulkintaa eri hallinnonaloilla ei valvottu eikä seurattu.

KOMISSION VASTAUKSET**TIIVISTELMÄ**

Nämä kaksi asetusta ovat osa prosessia, jonka tarkoituksena on parantaa jäsenvaltioiden harjoittamaa rakennerahastojen menojen valvontaa. Prosessi ja sen mukanaan tuomat uudet vaatimukset ovat merkinneet useita muutoksia jäsenvaltioiden hallinnollisiin järjestelyihin ja edellyttäneet lisäresursseja. Osa muutoksista on toteutettu asteittain kolmen viime vuoden aikana, ja eräät seikat selkenevät nyt kun ohjelmat tulevat loppusuoralle ja niitä päätetään.

Saavutetut kokemukset auttavat tehostamaan valvontajärjestelyjä ohjelmakaudella 2000–2006.

III. Pitkä prosessi huipentui asetuksen (EY) N:o 2064/97 antamiseen vuoden 1997 lopussa, ja siihen sisältyi perusteellisia neuvotteluja jäsenvaltioiden kanssa rakennerahastojen komiteoissa, joita oli kuultava komission ehdotuksesta. Keskeisten säännösten vaikutuksia oli siis tarkasteltu ja selvitetty jo ennen asetuksen antamista.

Asetuksen (EY) N:o 2064/97 tultua voimaan komissio on nähnyt paljon vaivaa neuvoakseen jäsenvaltioita yksityiskohtaisesti säännösten täytäntöönpanossa. Ohjeita on annettu erityisesti kesäkuussa 1998 julkaistussa rakennerahastoja koskevassa tarkastuskäsikirjassa, jäsenvaltioiden kanssa pidetyissä kahdenvälisissä koordinaatiokokouksissa, joissa on käsitelty järjestelmällisesti asetukseen liittyviä kysymyksiä, EU:n varainhoidon valvojen vuosikokouksissa vuosina 1998, 1999 ja 2000 sekä muissa yhteyksissä.

Vuodesta 1999 alkaen rakennerahastoista vastaavat yksiköt ovat tehneet useita tarkastuskäyntejä jäsenvaltioihin arvioidakseen asetuksen tiettyjen säännösten noudattamista. Ohjelmakauden 1994–1999 ohjelmien päättämiseen valmistauduttiin aloittamalla vuoden 2001 alussa kattava tarkastus, joka koskee asetuksen täytäntöönpanoa kaikissa jäsenvaltioissa. Jos tarkastuksessa todetaan ongelmia, niistä ilmoitetaan kansallisille viranomaisille, jotta ne voivat ryhtyä tarvittaviin toimiin tilanteen korjaamiseksi.

Jäsenvaltioista saatujen tiedonantojen määrän lisääntyminen osoittaa, että asetuksen (EY) N:o 1681/94 mukaisesti toimitettavien tietojen määrän ja laadun parantamiseksi tehty jatkuva työ on tuottanut tulosta. Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) toimii tiiviissä yhteistyössä komission yksiköiden ja jäsenvaltioiden kanssa jäljellä olevien puutteiden korjaamiseksi. Petostentorjuntavirasto on joulukuusta 2000 lähtien käyttänyt uutta tietokoneohjelmistoa, joka kehitettiin asetuksen (EY) N:o 1681/94 mukaista tiedonantomenettelyä varten. Eräät jäsenvaltiot ovat kokeilleet uutta ohjelmistoa, ja se on valmis käytettäväksi kaikissa jäsenvaltioissa.

Komission uudistamista koskevassa valkoisessa kirjassa esitellään yksityiskohtaisesti joukko ”yhteisön taloudellisten etujen suojaamista” koskevia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on paljastamis- ja yhteistyöjärjestelmien parantaminen. Lisäksi komission yksiköiden välinen sekä komission ja jäsenvaltioiden välinen yhteistyö erityisesti rakennerahastojen alalla on määriteltävä paremmin, jotta väärinkäytöksiä, petoksia ja lahjontaa voidaan ehkäistä ja paljastaa tehokkaammin. Tähän rakennerahastoja koskevaan tavoitteeseen perustuu valkoisen kirjan toimintasuunnitelmassa toimi 97: Rakennerahastojen seurannan tehostaminen. Aihetta koskeva komission tiedonanto hyväksytään lähitulevaisuudessa.

Vasta hyväksytyssä komission julkaisussa ”Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen – Petostentorjunta — Toimintasuunnitelma 2001–2003” tunnustetaan selvästi, että petostentorjuntaviraston ja rakennerahastoista vastaavien pääosastojen välistä vastuunjako on selkeytettävä ilmi tulleiden väärinkäytösten ja petosten seurannassa sekä perusteettomasti maksettujen varojen takaisinperinnässä. Toimintasuunnitelmassa todetaankin, että petostentorjuntavirasto ja rakennerahastoista vastaavat pääosastot laativat yhteistyömuistioita, jotka koskevat jäsenvaltioiden asetuksen (EY) N:o 1681/94 mukaisesti ilmoittamien väärinkäytösten seuranta. Nämä muistiot on tarkoitus laatia ennen vuoden 2001 loppua.

Koordinointia petostentorjuntaviraston, jäsenvaltioiden ja rakennerahastoista vastaavien pääosastojen välillä on vahvistettu myös vuosittaisissa valvonnan koordinoitkokouksissa, joiden järjestämisestä on aiemmin vastannut varainhoidon valvonnan pääosasto ja heinäkuusta 2000 lähtien aluepolitiikan pääosasto. Näissä kokouksissa keskustellaan aina myös jäsenvaltioiden ilmoittamista väärinkäytöstopauksista.

Kaikissa jäsenvaltioissa tehdään parhaillaan asetuksen (EY) N:o 2064/97 valvontasäännösten soveltamista koskevia järjestelmätarkastuksia, joihin sisältyy myös väärinkäytösten käsittelyä koskevan 7 artiklan noudattamisen arviointi.

Komission päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom 2 artiklan 5 kohdan b alakohdassa säädetään, että petostentorjuntavirasto on vastuussa jäsenvaltioiden ilmoittamien väärinkäytöksiä koskevien tietojen keräämisestä ja säilyttämisestä. On tärkeää, että kaikki väärinkäytöksiä sisältävät tietokannat mahdollistavat kokonaiskäsittelyksen muodostamisen tilanteesta. Menoja käsittelevien yksiköiden ylläpitämät, hajautetut tietokannat eivät sitä mahdollista. Maaliskuusta 2001 lähtien operatiiviset yksiköt ovat kuitenkin jälleen voineet olla verkkoyhteydessä sähköisessä tiedonantorekisterissä (ECR) oleviin jäsenvaltioiden tiedonantoihin.

Komissiossa on yhdenmukaistettu jäsenvaltioiden ilmoitusmenettelyjä kaikilla aloilla. Automaattisen tietojenkäsittelyn helpottamiseksi ilmoitukset on tehtävä tietyssä muodossa. Kaikki asetuksen (EY) N:o 1681/94 mukaisesti ilmoitetut tiedot tallennetaan petostentorjuntaviraston tietokantaan. Petostentorjuntavirasto voi hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla kaikissa jäsenvaltioissa käytössä olevaa uutta tietokoneohjelmistoa. Uudessa asetuksessa (EY) N:o 448/2001 kytetään varainhoitoa koskevien oikaisujen tekeminen asetuksen (EY) N:o 1681/94 mukaisesti lähetettäviin selvityksiin. Näiden kahden asetuksen yhdistämistä ei näin ollen pidetä tarpeellisena.

JOHDANTO

1. Ohjelman päättäminen kansallisten viranomaisten toimittaman lopullisen menoilmoituksen perusteella on muodollinen menettely. Jos menoilmoitus havaitaan virheelliseksi, perusteeton määrä poistetaan. Ohjelmakautta 2000–2006 koskevalla lainsäädännöllä, erityisesti neuvoston asetuksella (EY) N:o 1260/1999 ja komission asetuksilla (EY) N:o 438/2001 ja (EY) N:o 448/2001, vahvistetaan merkittävästi varainhoidon valvontaa koskevia toimenpiteitä.

SÄÄNTELY-YMPÄRISTÖ

Asetus (EY) N:o 2064/97

9. Yhteisrahoitettujen toimien tarkastaminen on pakollista neuvoston asetuksen (EY) N:o 4253/88 23 artiklan mukaisesti. Komissio on tehnyt monivuotisten täytäntöönpanokausien aikana

tarkastuksia jäsenvaltioissa. Komissio ei ole keskittänyt tarkastuksiaan vain niihin ajankohtiin, jolloin ohjelmia päätetään. Rakennerahastoja koskeva tarkastusvalmius lisääntyi sen jälkeen, kun komission sisällä siirrettiin heinäkuussa 2000 valvontayksiköitä varainhoidon valvonnan pääosastolta rakennerahastoista vastaaviin pääosastoihin ja tiettyihin yksiköihin saatiin täten lisävirkoja.

14. Asetuksen (EY) N:o 2064/97 täytäntöönpanon edistymistä koskevassa viimeisessä komission kertomuksessa, joka annettiin kesäkuussa 2000, on ohjeet ilmoituksiin sisällytettävistä vähimmäistiedoista.

ASETUKSEN (EY) N:o 2064/97 TAVOITTEET

21. Koska ohjeistusta on lisättävä, komissio tarkistaa parhaillaan tarkastuskäsikirjaansa ja tulee keskustelemaan jäsenvaltioiden kanssa tarkemmin menetelmistä.

**KOMISSION TEHTÄVÄ ASETUKSEN (EY) N:o 2064/97
TÄYTÄNTÖÖNPANEMISEKSI**

23. Komissio katsoi, että oli liian varhaista toimittaa asetuksen täytäntöönpanoa koskeva tarkastus ennen vuoden 1999 loppua. Tarkastus aloitettiin tämän vuoksi vuoden 2001 alussa. Varainhoidon valvojat keskustelivat kuitenkin vuosikokouksissaan vuosina 1998, 1999 ja 2000 asetuksen täytäntöönpanosta komission ja jäsenvaltioiden esitysten sekä 9 artiklan mukaisten ilmoitusten pohjalta. Asetuksen täytäntöönpanoa käsiteltiin myös valtiovarainministerien henkilökohtaisten edustajien korkean tason työryhmässä.

24. Aluepolitiikan pääosasto sai koordinoitutehtävän heinäkuussa 2000 sen jälkeen, kun komissio oli päättänyt siirtää varainhoidon valvonnan pääosastolta aluepolitiikan pääosastoon kaksi yksikköä, jotka vastaavat alueellisten menojen valvonnasta ja rakennerahastojen valvonnan koordinoinnista.

Komission tarkastuskäsikirja

25.–26. Rakennerahastoja koskeva tarkastuskäsikirja esiteltiin jäsenvaltioille 2.–3. kesäkuuta 1998 Lontoossa pidetyssä seminaarissa, joka oli tarkoitettu varainhoidon valvonnasta vastaaville elimille. Se esiteltiin myös 15.–16. lokakuuta 1998 Budapestissä pidetyssä seminaarissa, jossa oli läsnä sekä jäsenvaltioiden että ehdokasmaiden varainhoidon valvojia. Näin ollen jäsenvaltioiden varainhoidon valvojien olisi pitänyt olla hyvinkin tietoisia käsikirjassa olevista ohjeista, vaikka virallinen jakelu kaikilla yhteisön kielillä tapahtuikin vasta lokakuussa 1999. Ainakin yksi jäsenvaltio käänsi käsikirjan itse. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi pitänyt ehtiä mukauttaa menettelynsä, esimerkiksi riskianalyysimenetelmänsä, vielä lokakuussa 1999 tapahtuneen virallisen jakelun jälkeenkin, sillä suurin osa ohjelmista päättyi yli kaksi vuotta myöhemmin.

27. Asetuksen mukaisesti suhteellinen alentaminen voi tapahtua monella tavalla, eikä siinä täsmennetä, pitäisikö perusteena käyttää vuosittaista menojen määrää vai ajanjakson pituutta. Näin ollen komissio ei voi määrätä alentamisen soveltamiselle yhtä yhdenmukaista perustetta. Komissio on kertonut oman käsityksensä parhaasta tavasta kahdenvälisesti niille jäsenvaltioille, jotka ovat ottaneet esille kysymyksen 5 prosentin tarkastusosuuden suhteellisesta alentamisesta.

28. Asetuksen 9 artiklan mukaiset ilmoitukset ja kahdenvälisissä koordinoitukokouksissa saadut tiedot muodostavat hyödyllisen perustan asetuksen täytäntöönpanon valvonnalle, ja täydentääkseen arviointiaan komissio ryhtyi vuonna 2001 tekemään kaikissa jäsenvaltioissa järjestelmätarkastuksia, jotka koskevat asetuksen valvontasäännösten soveltamista.

Asetuksen noudattamista koskeva komission arviointi

30. Menojen sääntöjenmukaisuuden valvonnasta vastaavat ensisijaisesti jäsenvaltiot. Komissio pyrkii varmistumaan kansallisten valvontajärjestelmien riittävydestä tarkastamalla joitakin ohjelmia ohjelmakauden aikana. Asetuksen 8 artiklan säännöksillä vahvistetaan jäsenvaltioiden asiaa koskevia velvoitteita edellyttämällä, että ne antavat tukimuotojen loppuunsaattamisen yhteydessä tarkastuslausuman.

Työllisyyden pääosaston tarkastus- ja valvontayksikkö kärsii tällä hetkellä vakavasta henkilöstöpulasta, mutta pyrkii myös täyttämään vapaat virat, jotta sen vuoden 2001 työohjelma ei vaarantuisi.

31. Kalastuksen pääosaston tilintarkastuskertomuksessa todetaan selvästi, että Itävallan viranomaisten perustama valvontajärjestelmä ja niiden suorittamat tarkastukset ovat asetuksen (EY) N:o 2064/97 mukaiset.

Kaikkien mainittujen vaatimusten (järjestelmien sisältö, 5 prosentin osuus, asianmukainen valikoima tarkastuksia ja kaikkien riskitekijöiden huomioon ottaminen, tarkastusten sisältö ja laatu sekä tarkastuksissa ilmi tulleita seikkoja koskevat jatkotoimet) täyttyminen tietenkin tarkastettiin haastattelemalla niistä vastaavia virkamiehiä. Lisäksi perehdyttiin todistusasiakirjoihin (erityisesti tilintarkastuskertomuksiin).

Koska kaikki oli kunnossa, tarkastuksen eri vaiheiden ja tulosten yksityiskohtaista kuvausta ei pidetty tarpeellisena.

Tilintarkastustuomioistuimen suositusta siitä, että 3 artiklan mukaisten tarkastusten laatua koskevien raporttien olisi oltava seikkaperäisiä, noudatetaan kuitenkin tulevaisuudessa.

32. Asetuksen (EY) N:o 2064/97 valvontasäännösten noudattamista koskeva järjestelmätarkastus on parhaillaan käynnissä kaikissa jäsenvaltioissa. Komissio katsoo, että vuonna 2001 tehtävän työn perusteella voidaan tehdä päteviä johtopäätöksiä asetuksen noudattamisesta. Koska jäsenvaltiot voivat suorittaa tarkastuksia ohjelman päättämispäivään saakka, joitakin korjauksia pitäisi vielä ehtiä tehdä. Jos komission yksiköt havaitsivat tekemiensä tarkastusten yhteydessä puutteita näiden tarkastusten suorittamisessa, ne ilmoittavat asiasta kansallisille viranomaisille, jotta nämä voivat ryhtyä toimiin tilanteen korjaamiseksi.

33. On huolestuttavaa, jos jokin jäsenvaltio ei ole täyttänyt asetuksen selviä vaatimuksia. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että asetuksen valvontasäännöksiä noudatetaan ennen tukimuotojen päättämistä, ja tarvittaessa niiden on pyydettävä tätä varten

lisäaikaa. Jos asetuksen noudattamista koskevassa tarkastuksessa, jota komissio parhaillaan toimittaa, todetaan viivästyksiä, kansallisille viranomaisille huomautetaan seurauksista, joita tästä voi koitua tukimuodon päättämiselle.

34. Komissio on ottanut kantaa pöytäkirjakokouksissa ja vastauksissaan kirjallisiin kyselyihin, minkä lisäksi se on vastannut tarkastustoimintansa yhteydessä esille tulleisiin tulkintakysymyksiin.

Vaikuttaa siltä, että komission tähänastisen tarkastustoiminnan pääasiallisena puutteena pidetään riittämättömiä tarkastuksia eikä niinkään sitä, ettei tarkastuksia olisi suoritettu asetuksen mukaisesti.

Koordinointi komissiossa

35.–36. Komissio päätti heinäkuussa 2000, että aluepolitiikan pääosasto koordinoi vastaukset kaikkiin asetuksen (EY) N:o 2064/97 tulkintaa koskeviin kysymyksiin ja kuulee tarvittaessa oikeudellista yksikköä ennen vastauksen toimittamista kansallisille viranomaisille.

36. Italian viranomaisille osoittamassaan kirjeessä kalastuksen pääosasto halusi korostaa jäsenvaltion toissijaista vastuuta ja varmentavan elimen riippumattomuutta.

Italian viranomaisille on ilmoitettu, että kalastuksen pääosaston toimittamat tiedot henkilöstä tai elimestä, jonka on allekirjoitettava asetuksen (EY) N:o 2064/97 8 artiklan mukainen lausuma, eivät pitäneet paikkaansa.

SOVELLETTAVAT STANDARDIT

37.–41. Komissio on yhtä mieltä siitä, että tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat, rakennerahastoja koskevaan tarkastuskäsikirjaan perustuvat standardit edustavat parasta käytäntöä, jota kansallisten valvontaelinten soisi noudattavan. On kuitenkin syytä muistaa, että asetuksen oikeudellisesti sitovat vaatimukset ja tarkastuskäsikirjassa annetut ohjeet ovat kaksi eri asiaa.

Olisi esimerkiksi vaikeaa olla hyväksymättä tarkastuksia vain siksi, että tarkistuslista on jäänyt laatimatta.

Komissio on yhtä mieltä siitä, että tarkastajan riippumattomuus on tärkeää, mutta katsoo, että riippumattomuus on myös suhteutettava kyseisen jäsenvaltion hallinnollisiin rakenteisiin, käytettävissä oleviin resursseihin ohjelman laajuuteen nähden sekä asiaan liittyviin riskeihin.

TÄYTÄNTÖÖNPANO JÄSENVALTIOISSA

42.–87. Kaikkien jäsenvaltioiden vastaukset tilintarkastustuomioistuimen sektorikirjeisiin saapuivat komissioon vasta kesäkuun puolivälissä 2001. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kohteina olleista jäsenvaltioista komission yksiköt ovat asetusta koskevien tarkastustensa yhteydessä vuonna 2001 tähän mennessä käyneet Ranskassa, Saksassa, Espanjassa ja Portugalissa. Toimittaessaan omia tarkastuksiaan komissio ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja ryhtyy toimiin sen yksilöimien puutteiden korjaamiseksi.

Nykyiset järjestelyt

49. Sopimus koski liittovaltion ja alueellisten viranomaisten välisiä suhteita, ja siinä katsottiin, että nykyiset hallinnolliset järjestelyt ovat riittävät asetuksen edellyttämien tarkastusten suorittamiseksi. Koska komissio havaitsi puutteita hallinto- ja valvontajärjestelmissä, sopimukseen sisällytettiin määräys, jonka mukaisesti komissio, liittovaltio ja osavaltiot sopivat yhdessä asetuksen täytäntöönpanoa koskevien mahdollisten ongelmien ratkaisemisesta. Näin ollen sopimuksella ei ratkaistu etukäteen niiden tarkastusten tuloksia, joita tehdään asetuksen valvontasäännösten tosiasiallisen täytäntöönpanon ja vaatimusten noudattamisen todentamiseksi.

Koordinointi jäsenvaltioissa

58. Tilintarkastustuomioistuimen arvostelee sitä, että erityisesti liittovaltiomuotoisista jäsenvaltioista puuttuu keskuskoordinaatio, eikä asetuksen täytäntöönpanon laatua valvota keskitetysti. Komissio on tilintarkastustuomioistuimen tavoin huolissaan siitä, ettei käsittelyn yhdenmukaisuudesta ole takeita eivätkä kaikki alueelliset viranomaiset noudata samoja vähimmäisstandardeja tarkastuksissaan. Komissio jatkaa pyrkimyksiään saada kyseiset jäsenvaltiot perustamaan elin keskuskoordinaatiota varten ja esimerkiksi huolehtimaan siitä, että myös alueet ovat edustettuina kahdenvälisissä koordinointikokouksissa.

59. Kustakin ohjelmasta annetaan yleensä yksi tarkastuslausuma tai, jos kyseessä on useasta rahastosta yhteisrahoitettu ohjelma, kutakin rahastoa kohti annetaan yksi lausuma. Erityistapauksissa (esimerkiksi Interreg-ohjelmat) voi olla tarpeen antaa useampi kuin yksi lausuma.

Vastuu tarkastusten toimittamisesta

61. Komissio on asetuksen antamisesta lähtien keskustellut tarkavasti jäsenvaltioiden kanssa siitä, mitkä elimet toimittavat ohjelmakautta 1994–1999 koskevat tarkastukset. Tämä otetaan huomioon riskitekijänä ohjelmia päätettäessä.

62. Komissio katsoi, että mainitut kaksi yksityistä täytäntöönpanoyritystä olivat sopivia toimittamaan 3 artiklan mukaiset tarkastukset ja antamaan 8 artiklan mukaisen tarkastuslausuman. Koska nämä yritykset olivat samanaikaisesti joidenkin toimenpiteiden lopullisia edunsaajia, tilintarkastustuomioistuimien epäilee niiden riippumattomuutta. Komissio katsoo, että koska kyseisissä yrityksissä sisäiset tilintarkastusosastot ovat toiminnallisesti ja organisatorisesti täysin riippumattomia johdosta, johon kuuluvat myös menojen todentamisesta vastaavat osastot, toimintojen erottaminen toisistaan toteutuu riittävässä määrin.

Kyseiset kaksi yritystä vastaavat toimenpideohjelmien päivittäisestä toiminnasta kokonaisvastuun jäädessä asianomaisille julkisille viranomaisille (ministeriöt). Komissio teki kyseiselle jäsenvaltiolle osoittamissaan kirjallisissa ohjeissa selväksi, että toimeksiannossaan yksityisille yrityksille viranomaisten on selkeästi ilmoitettava, että tarkastuksissa on käytettävä rakennerahastojen mukaista menetelmää. Komissio ilmaisi myös selvästi, että samojen viranomaisten on vahvistettava yksityisten yritysten tarkastustulokset.

5 prosentin tavoitemäärän alentaminen

75.–77. Asetuksen mukaisesti suhteellinen alentaminen voidaan toteuttaa monin tavoin, eikä siinä täsmennetä, onko perusteena käytettävä vuosittaista menojen määrää vai ajanjakson pituutta. Näin ollen komissio ei voi määrätä yhtä ainoaa perustetta alentamisen soveltamiseksi. Asetuksessa ei kuitenkaan sallita ennen vuotta 1998 aiheutuneiden menojen tarkastamatta jättämistä. Tämä on komission tämänhetkinen yhteinen kanta, jota sovelletaan parhaillaan toimitettavassa, asetuksen säännösten täytäntöönpanoa koskevassa tarkastuksessa.

79. On totta, että asetus (EY) N:o 2406/98 koskee ainoastaan asetuksen (EY) N:o 2064/97 8 artiklaa, mutta 3 artiklan säännöksiä on kuitenkin sovellettava tavoite 2 -alueita kaudella 1994–1996 koskeviin ohjelmiin. Tässä on otettava huomioon sekä mahdollisuus alentaa tarkastettavien menojen prosenttiosuutta että suhteellisuusperiaate. Asetuksen tullessa voimaan ohjelmien päättämiseen oli enää 12 kuukautta, ja 3 artiklan mukaisia tarkastuksia toimittamaan kykenevien uusien rakenteiden perustaminen vei monissa jäsenvaltioissa paljon enemmän aikaa. Näin ollen komissio harkitsee, tarvitaanko asiassa lisätoimia.

Tukimuodon päättämisestä laadittava lausuma

81. Asetuksen 8 artiklassa tarkoitettujen elimen on ilmoitettava lausumassaan kaikista väärinkäytöksistä, joita ei ole tyydyttävästi käsitelty, sekä niihin liittyvistä yhteisön tuen määristä. Komissio voi tämän perusteella evätä yhteisrahoituksen näiltä määriltä. Jos väärinkäytökset ovat järjestelmällisiä, kyseisten jäsenvaltioiden olisi asetuksen (EY) N:o 2064/97 7 artiklan mukaisesti pitänyt

ulottaa tarkastukset kaikkiin toimiin, joihin ne todennäköisesti ovat vaikuttaneet. Komissio katsoo kuitenkin, että asetuksen (EY) N:o 4253/88 24 artikla muodostaa oikeusperustan ekstrapolointiin tai kiinteään määrään perustuvan varainhoitoa koskevan oikaisun käyttämiselle 15. lokakuuta 1997 hyväksytyjen, oikaisuja koskevien sisäisten suuntaviivojen mukaisesti.

82. Lausuman antavan elimen on esitettävä lausuntonsa lopputulosta koskevan pyynnön pätevydestä ja lopulliseen menoilmoitukseen kuuluvien toimenpiteiden laillisuudesta ja säännönmukaisuudesta kaikkien suoritettujen tarkastusten ja 7 artiklan mukaisesti tehtyjen korjausten perusteella. Asetuksen 8 artiklan 2 kohdassa ja suuntaa-antavassa lausuman mallissa säädetään nimenomaisesti, että jos virheellisyysien määrä on suuri, 8 artiklan mukainen elin ilmoittaa, ettei se voi antaa myönteistä lausumaa vaikka virheellisyysia olisi tyydyttävästi käsitelty.

Tällaisessa tapauksessa komission yksikkö keskustelee tarvittavista toimenpiteistä kansallisten viranomaisten kanssa. Asetuksen 8 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että komissio voi pyytää lisätarkastuksen suorittamista ja että komissiolla on vastuu oikaisujen tekemisestä.

83. Lausuman laativan elimen on määriteltävä käyttämänsä menetelmä ja osoitettava, että siinä noudatetaan yleisesti hyväksytyjä tarkastusstandardeja. Komission yksiköt varmistavat menetelmien yhdenmukaisuuden ottamalla yhtenäisen kannan esille tulevissa tapauksissa.

84. Asetuksessa viitataan ”määrään”. Komissio katsoo, että virheellisyysien määrä on järjestelmän luotettavuuden keskeinen indikaattori. Asetuksen 8 artiklan mukaisen elimen on joka tapauksessa otettava huomioon kaikki väärinkäytökset ja vakuututtava siitä, että niitä on käsitelty oikein.

Kirjausketjut

85.–87. Tutkimuksella, johon erityiskertomuksessa viitataan ja joka kattoi kaikki jäsenvaltiot ja kaikki rahastot, oli tarkoitus helpottaa sen tarkistamista, että jäljitisketjua koskevaa vaatimusta noudatetaan. Tutkimusta itsessään ei ollut tarkoitettu tällaiseksi tarkistukseksi.

Tutkimuksen tulokset ovat komission tilintarkastajien ja kansallisten viranomaisten saatavissa. Mahdollisuutta ajantasaistaa tutkimus asetuksen (EY) N:o 1260/1999 38 artiklan 1 kohdan soveltamiseksi tarkastellaan parhaillaan.

ASETUKSEN (EY) N:o 1681/94 TAVOITTEET

89. Koska asetuksessa (EY) N:o 1681/94 ei määritellä täsmällisesti termiä väärinkäytös, pöytäkirjaan merkittiin asetuksen antamisen yhteydessä tätä koskeva lausuma. Komission mielestä on ehdottomasti varmistettava, että kaikki osapuolet käyttävät termistä väärinkäytös samaa määritelmää, ja katsoo siksi, että se on määriteltävä vain kerran, nimittäin asetuksessa (EY, Euratom) N:o 2988/95.

Uuden verkkoviestintäjärjestelmän ansiosta perusteellisen riskianalyysin tekeminen ja asianmukaisen varainhoidollisen toimen suorittaminen helpottuu huomattavasti.

**OLAFIN JA MUIDEN KOMISSION YKSIKÖIDEN TEHTÄVÄT
ASETUKSEN (EY) N:o 1681/94 TÄYTÄNTÖÖNPANEMISEKSI****Hallintojärjestelmät**

90. Joulukuussa 1993 komissio organisoi uudelleen ja keskitti petostentorjuntayksikkönsä. Se perusti UCLAFin sisälle erityisyksikön, jonka tehtäväalueeseen kuuluivat rakennerahastot, välittömät menot sekä lahjonnan torjunta.

91. Kun Luxemburgissa sijaitsevan laskentakeskuksen keskustietokone poistettiin asteittain käytöstä, IRENE-tietokanta, joka sisälsi tiedot kaikista jäsenvaltioiden ilmoittamista väärinkäytöksistä, oli siirrettävä Brysseliin. Koska jäsenvaltiot ilmoittivat yhä enemmän väärinkäytöstapauksia ja uusi relaatiotietokanta otettiin käyttöön samanaikaisesti, jäsenvaltioista vastaanotettujen tietojen tallentamista tietokantaan muutettiin. Teknisten ja henkilöstön saantiin liittyvien ongelmien vuoksi ohjelmisto, jonka avulla jäsenvaltiot voivat olla sähköisesti suorassa yhteydessä tietokantaan, ei vielä ollut käytettävissä (se asennetaan jäsenvaltioissa vuoden 2001 loppupuolella). Komissio pahoittelee sitä tosiseikkaa, että siirtymävaiheen aikana (1998–2000) jäsenvaltioiden tiedonantoihin sisältyvät keskeisimmät tiedot tallennettiin erilliseen tietokantaan, johon oli pääsy vain UCLAFin/OLAFin työntekijöillä. Siirtymäkauden aikana komission yksiköt voivat kuitenkin pyynnöstä saada tietokantaan sisältyviä tietoja. Mahdollisuutta on käytetty hyväksi laadittaessa pohjaa keskusteluille, joita vuosittaisissa valvonnan koordinoitavuuksissa käytiin ilmoitetuista väärinkäytöksistä. Vuoden 2001 alkupuolelta lähtien kaikki jäsenvaltioista vastaanotetut tiedonannot on tallennettu sähköiseen tiedonantorekisteriin (ECR), joka korvasi IRENE:n. Tähän sisältyvät vuosia 1998–2000 koskevat tapausilmoitukset (erilliseen tietokantaan sisältyneet tiedot on siirretty ECR:ään). Maaliskuusta 2001 lähtien muillakin rahastojen hallinnoinnista tai valvonnasta vastaavilla komission yksiköillä on ollut pääsy ECR:ään.

92. Vasta hyväksytyssä komission julkaisussa ”Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen –Petostentorjunta — Toimintasuunnitelma 2001–2003”⁽¹⁾ tunnustetaan, että petostentorjuntaviraston ja rakennerahastoista vastaavien pääosastojen välistä vastuunjakoja ilmi tulleiden väärinkäytösten ja petosten seurannassa sekä perusteettomasti maksettujen varojen takaisinperinnässä on selkeytettävä. Toimintasuunnitelman mukaisesti petostentorjuntaviraston ja rakennerahastoista vastaavien pääosastojen välille laaditaan yhteistyömuistioita, jotka koskevat jäsenvaltioiden asetuksen (EY) N:o 1681/94 mukaisesti ilmoittamien väärinkäytösten seuranta. Nämä muistiot on tarkoitettu laatia ennen vuoden 2001 loppua.

Komission yksiköt haluavat tarkastella ja seurata yksityiskohtaisesti kaikkia tietoonsa tulleita väärinkäytöstapauksia. Tietojenkäsittelyjärjestelmässä viime vuosina ilmenneet ongelmat väärinkäytöksiä koskevien jäsenvaltioiden tiedonantojen seurannassa poistunevat uuden tietokannan käyttöönoton myötä. Tietokantaan tallennetaan jäsenvaltioiden kaikki tiedonannot, ja siihen on pääsy kaikilla komission yksiköillä.

93. Petostentorjuntavirasto on joulukuusta 2000 lähtien käyttänyt uutta tietokoneohjelmistoa, joka kehitettiin asetuksen (EY) N:o 1681/94 mukaista tiedonantomenettelyä varten. Kaikki jäsenvaltioiden vuotta 2000 koskevat ilmoitukset väärinkäytöksistä on tallennettu vasta perustettuun sähköiseen tiedonantorekisteriin (ECR). Excel-taulukon muodossa ollut yhteenveto vuonna 1999 ilmoitetuista väärinkäytöksistä on siirretty ECR:ään. Jotkut jäsenvaltiot ovat jo kokeilleet uutta ohjelmistoa, ja se on valmis käytettäväksi kaikissa jäsenvaltioissa. Jäsenvaltiot käyttävät väärinkäytöksistä ilmoittamiseen AFIS-järjestelmää, jota varten kehitetty erityinen moduuli toimitettiin niille maaliskuussa 2001. Petostentorjuntaviraston henkilöstöpulan vuoksi jäsenvaltioita ei ole voitu heti pyytää käyttämään uutta järjestelmää (käyttäjien koulutus, asennustuki), mutta kaiken pitäisi olla valmiina vuoden 2001 loppuun mennessä. Komission muiden pääosastojen on ollut teknisesti mahdollista käyttää ECR:ää maaliskuusta 2001 lähtien.

94. Rakennerahastoja hallinnoivia pääosastoja koskee valkoisen kirjan toimintasuunnitelman toimi 97: Rakennerahastojen seurannan tehostaminen. Aihetta käsittelevä komission tiedonanto hyväksytään lähitulevaisuudessa. Keskeisimpiä toimen 97 alustavia saavutuksia ovat komission asetukset hallinto- ja valvontajärjestelmistä ((EY) N:o 438/2001) sekä varainhoitoa koskevasta oikaisumenettelystä ((EY) N:o 448/2001) sekä eräiden rakennerahastoista vastaavien komission valvontayksiköiden uudelleenorganisointi ja vahvistaminen.

Petostentorjuntaviraston ja rakennerahastoja hallinnoivien pääosastojen välistä yhteistyötä on käsitelty vastauksessa 92 kohtaan siltä osin, kuin se liittyy yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskevaan toimintasuunnitelmaan 2001–2003.

⁽¹⁾ KOM(2001) 254 lopullinen, annettu 15. toukokuuta 2001, erityisesti kohta 1.2.2.

Kaikki jäsenvaltioiden ilmoittamat väärinkäytökset tallennetaan ECR:ään, jota rahastoja hallinnoivien tai valvovien komission yksiköiden on nyt teknisesti mahdollista käyttää.

Komission ohjeet

96. Asetuksen (EY) N:o 1681/94 3 artiklassa määritellään selvästi, mitä jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle. Väärinkäytösten määritelmä yhdenmukaistetaan neuvoston asetuksessa (EY, Euratom) N:o 2988/95, kuten kertomuksessa täsmennetään. Kuten kohdassa 89 todetaan, komission periaatteena on pitäytyä vain yhdessä väärinkäytösten määritelmässä.

97. Petostentorjuntavirasto seuraa, ilmoittavatko jäsenvaltiot kaikki väärinkäytökset asetuksen (EY) N:o 1681/94 mukaisesti. Se vaatii (esimerkiksi jäsenvaltioiden kanssa pidettävissä koordinaatiokokouksissa) etenkin yksityiskohtaiset ja täsmälliset tiedot kustakin tapauksesta ja toteutetuista jatkotoimista. Näiden tietojen perusteella petostentorjuntavirasto päättää, aloittaako se omat tutkimuksensa tai jatkotoimensa ja ehdottaako se hallinnosta vastaavalle pääosastolle rahoituksellisten seuraamusten soveltamista tarvittaessa.

Petostentorjuntavirasto on jäsenvaltioiden kanssa pidetyissä kokouksissa (seminaarit, COCOLAF, kahdenväliset kokoukset) käyttänyt hyväkseen kaikki tilaisuudet parantaakseen tietojen laatua ja määrää. Sinnikäs työ on tuottanut tulosta, mitä osoittaa jäsenvaltioista vastaanotettujen tiedonantojen määrän kasvu.

Komissio korostaa, että rakennerahastoja hallinnoidaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Ensisijainen vastuu väärinkäytösten raportoinnista komission suuntaviivojen mukaisesti on jäsenvaltioilla (katso myös tilintarkastustuomioistuimen huomautukset kohdassa 107). Petostentorjuntavirasto pyrkii siihen, että väärinkäytösten ilmoittamisessa otetaan käyttöön yhtenäinen standardi.

98. Asetuksen (EY) N:o 1681/94 antamisen jälkeen komission yksiköt (UCLAF) laativat tiedonsiirtolomakkeen ja sen täyttämistä koskevan ohjeen. Lisäksi UCLAF laati vuonna 1997 eräiden jäsenvaltioiden pyynnöstä valmisteluasiakirjan⁽¹⁾ täytäntöönpanon helpottamiseksi ja väärinkäytös-termin selkeyttämiseksi. Asiakirjassa käsitellään komission asetusten (EY) N:o 1681/94 ja (EY) N:o 1831/94 soveltamiseen liittyviä väärinkäytöksiä, ja siitä keskusteltiin jäsenvaltioiden kanssa COCOLAFin kokouksessa 12. joulukuuta 1997. UCLAF järjesti useita kahdenvälisiä kokouksia erityisesti Italian kanssa antaakseen ohjeita ja selkeyttääkseen edellä mainitun asetuksen täytäntöönpanoa.

⁽¹⁾ SEC(97) 9445.

99.–100. Ongelmista raportoitiin eri aikoihin ja eri raporteissa kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa. Komissio antoi jäsenvaltioille ohjeita, mutta kesti kauan ennen kuin ne hyväksyivät ja ymmärsivät tehtävänsä laajuuden. Joissakin tapauksissa ne eivät yksinkertaisesti noudattaneet petostentorjuntaviraston säännöllisesti esittämiä pyyntöjä.

101. Asetuksen 3 artiklan ensimmäisessä kohdassa ja sen kolmannessa alakohdassa todetaan selvästi, että jäsenvaltioiden on ilmoitettava väärinkäytöksistä jo ennen maksun suorittamista, lukuun ottamatta ennen maksun suorittamista havaittuja väärinkäytöksiä, jotka eivät anna aiheita hallinnolliseen tai oikeudelliseen tarkasteluun. Komissio on tietoinen kansallisen tason koordinaatioongelmista.

102. Asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa todetaan selvästi, että jäsenvaltioiden on annettava komissiolle selvitys väärinkäytöstapauksista, joista on tehty hallinnollinen tai oikeudellinen esitutkinta. Tätä tulkintaa vahvistetaan 5 artiklassa, jossa jäsenvaltiot myös veloitetaan antamaan komissiolle selvitys ”viitaten mahdollisiin aiempiin 3 artiklan mukaisesti annettuihin tietoihin”, mukaan luettuina

- takaisinsaatuja ja **perittävien** rahaerien suuruus,
- aloitetut hallinnolliset sekä oikeudelliset toimet aiheuttomasti maksettujen rahaerien takaisinperimiseksi.

Näin ollen on selvää, että perintämääräyksen antaminen tai oikeudellisten toimien aloittaminen eivät ole edellytyksiä väärinkäytöksistä ilmoittamiselle.

103. Vaikka tätä säännöstä sovellettaisiin, tapauksesta voidaan ilmoittaa joitakin tietoja (ohjelman viitenumero, kyseessä oleva summa) ilman vaadittavaa lupaa ja ilman, että 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua salassapitovelvollisuutta rikotaan. Kansallisia säännöksiä on kuitenkin noudatettava.

104. Kun Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskeva asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95, jossa termi väärinkäytös määritellään, annettiin, pöytäkirjaan merkittiin seuraava lausuma: Neuvosto toteaa, että jäsenvaltioita ei voida pitää tässä asetuksessa tarkoitettuina ”taloudellisina toimijoina” niiden käyttäessä julkiseen valtaan liittyviä oikeuksiaan.

Mainittujen jäsenvaltioiden tulkinta on virheellinen, sillä rahastoja hallinnoivat elimet eivät käyttäneet julkiseen valtaan liittyviä oikeuksiaan.

105. Asetuksen täytäntöönpanon helpottamiseksi petostentorjuntavirasto järjesti kahdenvälisen kokouksen kyseisten kolmen jäsenvaltion kanssa.

Näillä kolmella jäsenvaltiolla on todellakin ollut ongelmia asetuksen täytäntöönpanossa.

Erään saksalaisen hallintoelimen toteamus, että asetuksen (EY) N:o 1681/94 tarkka noudattaminen johtaisi siihen, että ilmoituksia olisi tehtävä tuhansista väärinkäytöksistä, vaikuttaa liioitellulta. Vaikka sosiaalirahastosta tuetaan verrattain monia lopullisia edunsaajia, väärinkäytöksiä otaksutaan todettavan vain murto-osassa maksuista. Vain sellaisista väärinkäytöksistä on ilmoitettava, joiden taloudellinen vaikutus on suurempi kuin 4 000 euroa.

106. Sen jälkeen kun asetusta (EY) N:o 1681/94 ryhdyttiin panemaan täytäntöön, jäsenvaltioiden ja komission, erityisesti petostentorjuntaviraston välinen yhteistyö ja tiedonkulku ovat jatkuvasti lisääntyneet. Tämän ilmiön oletetaan edelleen vahvistuvan.

Asetuksen (EY) N:o 1681/94 seuranta OLAFissa ja muissa komission yksiköissä

107. Varainhoidon valvonnan pääosasto katsoo, että arvioidessaan jäsenvaltioiden valvontajärjestelmiä se voi käyttää hyväkseen muun muassa asetuksen 2 artiklan mukaisesti vastaanotettuja raportteja. Komissio katsoo, että uudistamalla organisaatiotaan ja ennen kaikkea parantaessaan rakennerahastojen seuranta- ja valvontajärjestelmiä se samalla varmistaa, että komissiolle ilmoitetaan jäsenvaltioissa käytössä olevista menettelyistä. Vasta hyväksytyssä komission julkaisussa "Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen – Petostentorjunta — Toimintasuunnitelma 2001–2003" tunnustetaan selvästi, että petostentorjuntaviraston ja rakennerahastoista vastaavien yksiköiden välistä vastuunjako on selkeytettävä ilmitulleiden väärinkäytösten ja petosten seurannassa sekä perusteettomasti maksettujen varojen takaisinperinnässä. Toimintasuunnitelmassa todetaankin, että petostentorjuntaviraston ja rakennerahastoista vastaavien pääosastojen välille laaditaan yhteistyömuistioita, jotka koskevat jäsenvaltioiden asetuksen (EY) N:o 1681/94 mukaisesti ilmoittamien väärinkäytösten seuranta. Nämä muistiot on tarkoitus laatia ennen vuoden 2001 loppua.

108. Varainhoidon valvonnan pääosasto oli vastuussa jäsenvaltioiden järjestelmien tarkastamisesta, minkä tehtävän se myös suoritti. Aluepolitiikan pääosaston (jolle tehtävä siirtyi varainhoidon valvonnan pääosastolta) parhaillaan toimittamaan, asetuksen (EY) N:o 2064/97 soveltamista koskevaan järjestelmätarkastukseen sisältyy kyseisen asetuksen väärinkäytösten käsittelyä koskevan 7 artiklan noudattamisen arviointi. Myös vuosittaisissa valvonnan koordinoitavissa kokouksissa on keskusteltu jäsenvaltioiden toimittamista väärinkäytösraporteista.

110. Komission yksiköt ovat tietoisia tilanteesta, ja tämän vuoksi uudessa asetuksessa (EY) N:o 448/2001 ⁽¹⁾ varainhoitoa koskevien oikaisujen tekeminen kytketään asetuksen (EY) N:o 1681/94 mukaisesti toimitettaviin raporteihin.

111. Komission yksikkö (OLAF) hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen huomautukset ja kiinnittää jäsenvaltioiden huomiota siihen, ettei 5 artiklaa sovelleta. On kuitenkin otettava huomioon, että tapauksia koskevat viipeet liittyvät useimmiten kansallisiin oikeudellisiin toimiin.

112. Jäsenvaltioiden toimittamien tietojen laadussa on vielä parantamisen varaa. Petostentorjuntavirasto on jäsenvaltioiden kanssa pidetyissä kokouksissa (seminaarit, COCOLAF, kahdenväliset kokoukset, kirjeet) käyttänyt hyväkseen kaikki tilaisuudet parantaakseen tietojen laatua. Petostentorjuntavirasto pitää uuden, suoran tiedonkulun mahdollistavan tietokoneohjelmiston kehittämistä ja siihen liittyvää koulutusta tärkeänä edistysaskeleena.

113. Asetuksen (EY) N:o 1681/94 3 artiklassa määritellään selvästi tiedot, jotka on ilmoitettava. Tapausten ilmoittamiseen tarkoitettu uusi online-järjestelmä helpottaa kuitenkin tiedonantojen käsittelyä ja kunkin tapauksen asianmukaista seuranta.

114. Aina kun komission yksiköiden tietoon tuli ilmoittamatta jäänyt väärinkäytöstapaus tai tapaus, jossa väärinkäytöksestä ei ollut ilmoitettu säädetyllä tavalla, ne pysyivät kyseistä jäsenvaltiota noudattamaan asetuksen (EY) N:o 1681/94 mukaisia velvoitteita.

Sääntöjenvastaisuuksien seuranta OLAFissa ja muissa komission yksiköissä

116. Itse asiassa rakennerahastojen alalla, jolla osarahoitustoimet ovat tavallisia, etusijalle asetetaan tapaukset, joiden taloudellinen vaikutus on merkittävä tai jotka ovat jollakin tavoin esimerkiksi sopivia.

Toiminnan tehostamiseksi tapausten seuranta keskitetään petostentorjuntavirastossa.

⁽¹⁾ Komission asetus (EY) N:o 448/2001 neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista myönnettävään tukeen liittyvän varainhoitoa koskevan oikaisumenettelyn osalta.

118. Jäsenvaltiot, jotka havaitsevat väärinkäytöksen toimenpideohjelman ollessa käynnissä, voivat korjata rahoitustilanteen viimeistään lopullisen maksuerän yhteydessä (aiheettomasti maksetun summan takaisinperintä tai myöhemmän maksun alentaminen) ja, jos ehtivät, myöntää näin vapautuneet varat toiseen hankkeeseen, johon ei liity väärinkäytöksiä. Petostentorjuntaviraston organisaatiota on muutettu hallinnollisen ja rahoituskellisen seurannan parantamiseksi.

120. Muiden komission yksiköiden pääsy ECR:ään on tällä hetkellä teknisesti mahdollinen, joten ”hyväksytty ja dokumentoitu” järjestelmä on olemassa. Sitä vahvistavat yksiköiden väliset muistiot, joita on määrä laatia (katso vastaus kohtaan 92).

Aiemman kauden osalta mainittakoon, että kunkin komission yksikön tehtävästä asetuksen (EY) N:o 1681/94 täytäntöönpanossa ja ilmoitettujen tapausten seurannassa päätettiin 29.9.1994 pidetyssä yksiköiden välisessä kokouksessa, jonka puheenjohtajana toimi UCLAF. Koordinoinnista huolehdittiin myös jäsenvaltioiden kanssa vuosittain pidetyissä valvonnan koordinoitukokouksissa.

121. UCLAFille (nykyään OLAF) ei toimitettu lopullista vastausta niihin 17 pyyntöön, joihin aluepolitiikan pääosaston rahoitusvalvonnan yksikkö ei ollut saanut vastausta maantieteellisiltä yksiköiltä, koska aluepolitiikan pääosaston (rahoitusvalvonnan yksikkö) ja UCLAFin välillä 6. toukokuuta 1998 pidetyssä kokouksessa oli päätetty, että UCLAF oli jo saanut kyseiset tiedot suoraan jäsenvaltioilta. Aluepolitiikan pääosastolta ei siten edellytetty lisätoimia.

122. Komissio ottaa yhteyttä toimivaltaisiin kansallisiin viranomaisiin joko suoraan tai petostentorjuntaviraston kautta riippuen asian kiireellisyydestä, luonteesta sekä kansallisista järjestelmistä.

123. Komission yksiköt toimittavat parhaillaan ehkäisevää järjestelmätarkastusta, joka koskee jäsenvaltioiden uutta ohjelmakautta varten luomia hallinnointi-, maksu- ja valvontamenettelyjä. Tarkastukseen sisältyy niiden valvontamenettelyjen tarkastaminen, joita hallinto- ja maksuviranomaiset käyttävät lopullisten edunsaajien maksatushakemusten ja komissiolle toimitettavien maksuilmoitusten tarkastamiseksi.

124. Kuten 116 kohdassa todetaan, seuranta tehostetaan uudella petostentorjuntaviraston organisaatiota.

125. Katso vastaus 91 ja 94 kohtaan.

126. Uudessa asetuksessa (EY) N:o 448/2001 kytketään varainhoitoa koskevien oikaisujen tekeminen asetuksen (EY) N:o 1681/94 mukaisesti lähetettävien selvitysten tai jäsenvaltion suorittaman seurannan puuttumiseen. Näin jäsenvaltioilla on entistä enemmän syytä hyödyntää saatavissa oleva tieto mahdollisimman täydellisesti.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

127.–129. Siitä lähtien, kun asetus annettiin vuonna 1997, komissio on pitänyt ensisijaisen tärkeänä sen varmistamista, että asetuksen säännöksiä noudatetaan jäsenvaltioissa moitteettomasti. Se on panostanut paljon tiedotustoimintaan: se on laatinut, esitellyt ja jakanut rakennerahastoja koskevan tarkastuskäsikirjan, järjestänyt rahoitusvalvontapöytäkirjojen mukaisia kahdenvälisiä kokouksia jäsenvaltioiden kanssa, pitänyt seminaareja sekä vastannut esille tulleisiin kysymyksiin. Komission yksiköiden tekemiin tavanomaisiin tarkastuskäynteihin on yhä useammin kuulunut myös asetuksen säännösten soveltamisen tarkastaminen. Komission yksiköt toimittavat parhaillaan asetuksen (EY) N:o 2064/97 valvontasäännösten soveltamista koskevia järjestelmätarkastuksia varmistaakseen, että asetusta sovelletaan moitteettomasti ja että valvonnan taso on riittävä kaikkialla yhteisössä. Jäsenvaltioille annetaan näiden tarkastusten perusteella suosituksia, jos noudattamisessa havaitaan puutteita. Komissio on antanut tuntuvan määrän ohjeita ja käsittelee uusia kysymyksiä sitä mukaa kuin niitä ilmenee.

Vuonna 2002 on tarkoitus tehdä ohjelmien päättämiseen liittyviä tarkastuksia, joissa tarkastetaan lopullisten menoilmoitusten ja niihin liittyvien lausumien oikeellisuus.

130. Komissio katsoo, että taloudellisten etujen suojaamista koskevan toimintasuunnitelman 2001–2003 mukaisesti laadittavilla yksiköiden välisillä muistioilla (kohta 92) sekä toimilla, joilla pyritään parantamaan rakennerahastojen seuranta- ja valvontaa uudella ohjelmakaudella 2000–2006 (kohta 107), varmistetaan väärinkäytöstopausten entistä parempi, moitteeton raportointi ja seuranta.

131. Komissio on antanut selkeät kirjalliset ohjeet siitä, missä muodossa ja milloin väärinkäytöksiä koskevat raportit on annettava. Se, että eräillä jäsenvaltioilla on ollut ongelmia asetuksen (EY) N:o 1681/94 soveltamisessa, ei liity tähän. Asetuksen (EY) N:o 2064/97 antamisen yhteydessä komissio hyväksyi myös nettomääräisiä rahoituskorjauksia asetuksen (EY) N:o 4253/88 24 artiklan soveltamisen yhteydessä koskevat sisäiset suuntaviivat.

Yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskevan toimintasuunnitelman 2001–2003 mukaisesti laadittavissa, petostentorjuntaviraston ja rakennerahastoista vastaavien pääosastojen välisissä yhteistyömuistioissa määritellään myös selkeästi, mitkä yksiköt vastaavat niiden kansallisten järjestelmien tarkastamisesta, joiden tehtävänä on väärinkäytösten paljastaminen, raportointi ja seuranta. Petostentorjuntaviraston on myös määrä toteuttaa toimia, joiden avulla vähennetään eroja väärinkäytös-termin tulkinnoissa eri jäsenvaltioissa.

Kuten 107 kohtaa koskevassa vastauksessa korostetaan, komissio katsoo, että uutta ohjelmakautta koskevan uudistuksen yhteydessä toteuttamallaan toimilla se tarjoaa jäsenvaltioille selkeät

suuntaviivat ja varmistaa, että väärinkäytösten raportointia koskevat kansalliset järjestelmät määritellään ja kuvaillaan.

Katso myös vastaukset kohtiin 127–129.

132. Kysymys yhtenäistämistä liittyy toimeen 97: Rakennerahastojen seurannan tehostaminen, jossa yksilöidään toteutettavat toimet ja jota koskevaa tiedonantoa laaditaan parhaillaan. Asiassa on jo edistytty merkittävästi antamalla komission asetukset (EY) N:o 438/2001 ja (EY) N:o 448/2001, joista jälkimmäinen luo selkeän yhteyden asetukseen (EY) N:o 1681/94.