



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 11.06.2003
KOM(2003) 345 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

**Kommissionens fjärde rapport om kontrollsystemet för traditionella egna medel
(2000-2002)**

(Artikel 18.5 i rådets förordning [EG, Euratom] nr 1150/2000 av den 22 maj 2000)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	Kontrollernas rättsliga ramar och mål.....	4
2.1.	Rättsliga ramar	4
2.2.	Kontrollernas syfte	5
3.	Kontrollsystemets funktion på gemenskapsnivå.....	5
3.1.	Kontroll av rättsliga bestämmelser.....	7
3.2.	Kontroll av handlingar	7
3.3.	Kontroller på platsen	8
4.	Kommissionens kontrollverksamhet 2000-2002	8
4.1.	Kontrollmetodik	8
4.2.	Hur kontrollerna genomförs.....	9
4.3.	Kontrollernas förlopp	9
4.4.	De viktigaste resultaten av kontrollverksamheten	9
4.5.	Hur kommissionens kontrollåtgärder följs upp.....	13
4.6.	Tillämpning av principen om ekonomiskt ansvar.....	18
4.7.	Tillämpningen av artikel 17.2 i förordning nr 1150/2000	20
5.	Utvärdering av kontrollsystemet.....	22
5.1.	Helhetsbedömning.....	22
5.2.	Relationerna med revisionsrätten.....	22
5.3.	Det gemensamma revisionsinitiativet	23
5.4.	Anslutningsländernas deltagande.....	24
6.	Slutsatser	26

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Kommissionens fjärde rapport om kontrollsystemet för traditionella egna medel (2000-2002)

(Artikel 18.5 i rådets förordning [EG, Euratom] nr 1150/2000 av den 22 maj 2000)

1. INLEDNING

En rapport om hur systemet för kontroll av gemenskapens egna medel fungerar lämnas vart tredje år till Europaparlamentet och rådet på det sätt som föreskrivs i artikel 18.5 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000 av den 22 maj 2000¹ om genomförande av beslut 94/728/EG, Euratom² om systemet för gemenskapernas egna medel (nedan kallad "förordning nr 1150/2000"). Beslut 94/728 har senare ersatts av rådets beslut EG/Euratom 2000/597/EG av den 29 september 2000³.

Den första rapporten omfattade perioden 1989–1992 och sändes till budgetmyndigheten den 4 januari 1994⁴. Den andra omfattade perioden 1993–1996 och sändes den 8 december 1997⁵. En tredje rapport för 1997–1999 översändes den 5 februari 2001⁶.

Denna rapport läggs fram för budgetmyndigheten enligt artikel 18.5 i förordning 1150/2000 och redovisar hur systemet för traditionella egna medel har fungerat under perioden 2000-2002. I rapporten redogörs för hur olika ärenden följts upp under perioden fram till den 31 december 2002. Den är indelad enligt följande: först redogör kommissionen för sina allmänna mål med kontrollen av traditionella egna medel, därefter redovisas de lagar och andra bestämmelser som styr de olika kontrollförfarandena och till sist beskrivs det kontrollsystem som sköts på gemenskapsnivå.

Därefter redovisas de kontrollinsatser som kommissionen organiserat under perioden 1 januari 2000 till 31 december 2002, följt av en utvärdering av resultaten av dessa kontroller, och vissa slutsatser och bedömningar av kommissionens kontrollverksamhet dras⁷. Slutligen beskrivs de åtgärder som har vidtagits med anledning av kontrollerna, särskilt finansiellt och i form av reglering, och hur dessa åtgärder har påverkat lagstiftningens utveckling. Som en illustration av de situationer som kan uppkomma i samband med kontrollerna kommer kommissionen också att hänvisa till några enskilda ärenden.

¹ EGT L 130, 31.5.2000, s. 1-9.

² EGT L 293, 12.11.1994, s. 9.

³ EGT L 253, 7.10.2000, s. 42-46.

⁴ Dokument KOM(93) 691 slutlig, 4.1.1994.

⁵ Dokument KOM(97) 673, 1.12.1997.

⁶ Dokument KOM (2001) 32, 5.2.2001.

⁷ Rapporten gäller de kontroller som utförts av gemenskapens institutioner (kommissionen och revisionsrätten), men däremot inte medlemsstaternas motsvarande kontrollinsatser, vars resultat istället redovisas i den årliga rapport som sammanställs i enlighet med artikel 280 i fördraget.

Slutligen innehåller denna fjärde rapport en sammanfattning av de övriga åtgärder som kommissionen vidtagit för att effektivisera uppbörden av traditionella egna medel, bland annat tillämpningen av medlemsstaternas ekonomiska ansvar samt det gemensamma revisionsinitiativet (*Joint audit Arrangement*). Vidare redogörs för de aspekter av förmånsavtal inom handeln samt av de anslutande ländernas förberedelser som berör traditionella egna medel.

2. KONTROLLERNAS RÄTTSLIGA RAMAR OCH MÅL

2.1. Rättsliga ramar

Kontrollen inom systemet för uppbörd av egna medel regleras genom följande tre rättsakter.

Rådets beslut 2000/597/EG, Euratom av den 29 september 2000 utgör den rättsliga grunden för systemet för gemenskapernas egna medel, och innehåller bland annat definitioner av de egna medel som skall föras in i gemenskapsbudgeten.

Tillämpningen av beslut 2000/597⁸ regleras via genomförandebestämmelserna i ***förordning nr 1150/2000 av 22 maj 2000***. Genom denna förordning fastställs systemet för uppbörd av traditionella egna medel (artikel 2), reglerna för bokföring av beloppen i de "normala" räkenskaperna (vanligen benämnda *A-räkenskaperna*) respektive i de särskilda räkenskaperna (*B-räkenskaperna*) (artikel 6.3), samt villkoren för hur medlen skall ställas till kommissionens förfogande (artikel 10). Förordningen innehåller också vissa krav på medlemsstaternas information till kommissionen, t.ex. att de skall meddela kommissionen om alla fall av bedrägerier och oegentligheter som berör större belopp än 10 000 euro (artikel 6.5). I artikel 17.2 anges regler för fall där medlemsstaterna fritas från skyldigheten att ställa medel till kommissionens förfogande och beloppen i fråga överstiger 10 000 euro. Kontrollbestämmelserna återfinns i artikel 18.2 och 18.3.

Det pågår redan arbete för att uppdatera förordning nr 1150/2000, framför allt för att integrera bestämmelserna i det nya beslutet för egna medel av den 29 september 2000 (rådets beslut 2000/597/EG, Euratom)⁹. Det nya förslaget innehåller delar av det tidigare förslag till ändring av artikel 17.2 i förordningen som lades fram till rådet 1997 och som fortfarande är under behandling. Det nya ändringsförslaget diskuteras under avsnitt 4.5.1 i denna rapport.

Rådets förordning nr 1026/1999 av den 10 maj 1999¹⁰ reglerar de kontroller som utförs med stöd av artikel 18.2 och 18.3 i förordning nr 1150/2000 i samarbete med myndigheter i medlemsstaterna.¹¹ I denna förordning fastställs befogenheter och skyldigheter för kommissionens bemyndigade vid dessa kontroller.

⁸ Vilket ersätter beslut 94/728/EG, Euratom - EGT L 293, 12.11.1994, s. 9.

⁹ EGT L 253, 7.10.2000.

¹⁰ EGT L 126, 20.5.1999, s. 1-3.

¹¹ Enligt artikel 18.2 i förordning nr 1150/2000.

2.2. Kontrollernas syfte

Uppbörderna av traditionella egna medel kan kontrolleras på olika sätt: kontroll av handlingar, kontroll av lagstiftning och kontroller på platsen. Kontrollerna har tre precisa syften:¹²

- **Att upprätthålla likvärdiga konkurrensförhållanden** mellan ekonomiska aktörer som importerar varor till unionen från tredje land, oavsett var varorna förtullas. Kommissionen måste säkerställa att medlemsstaterna tillämpar gemenskapens bestämmelser på ett likvärdigt sätt, för att förebygga att eventuella brister i denna tillämpning inte leder till att konkurrensen snedvrids.
- **Att förbättra uppbördssituationen:** kommissionen måste kontrollera att medlemsstaterna uppfyller sina förpliktelser när det gäller uppbörden av egna medel. Detta är viktigt inte bara för att se till att de tar sitt ansvar i förhållande till gemenskapsbudgeten, utan även för att slå vakt om en rättvis fördelning av den finansiella bördan medlemsstaterna emellan.
- **Att ge budgetmyndigheten adekvat information.** Med hjälp av kontrollerna kan kommissionen bilda sig en uppfattning om hur effektivt och energiskt medlemsstaterna sköter arbetet med uppbörden av egna medel, och kan där så krävs vidta åtgärder för att korrigera eventuella brister samt, på grundval av de uppgifter som blivit tillgängliga, informera budgetmyndigheten om hur budgetmedlen förvalts på inkomstsidan.

3. KONTROLLSYSTEMETS FUNKTION PÅ GEMENSKAPSNIVÅ

Kommissionen utför **flera typer av kontroller** av systemet för uppbörd av traditionella egna medel. Generaldirektoratet för budget genomför kontroller i egenskap av utanordnare för budgetinkomsterna. Kommissionen svarar dessutom på de anmärkningar som revisionsrätten gör vid de kontroller som den utför enligt artikel 248 i fördraget och anmärkningarna i revisionsrättens årsrapport, särskilda rapporter och sektorsskrivelser, och vidtar åtgärder med anledning av dessa. Detsamma gäller för Europaparlamentets frågor i samband med förfarandet för ansvarsfrihet för genomförandet av budgeten.

Uppbörderna av de egna medlen har delegerats till medlemsstaterna. De har således det konkreta ansvaret för genomförandet av systemet och behåller enligt villkoren i beslut 2000/597/EG, Euratom 25 %¹³ av totalsumman av de fastställda egna medlen för sina uppbördskostnader. Kommissionen ser till att medlemsstaterna tillämpar gemenskapens lagstiftning på ett riktigt sätt och redovisar inför budgetmyndigheten. Medlemsstaternas och kommissionens befogenheter och skyldigheter kompletterar således varandra, i linje med den rådande ansvarsfördelningen mellan institutionerna inom EU.

¹² En närmare beskrivning av dessa tre mål återfinns i kommissionens tredje rapport (KOM (2001) 32, 5.2.2001).

¹³ Med verkan från den 1.1.2001.

Medlemsstaterna är skyldiga att själva utföra kontroller¹⁴ och redovisa dessa för kommissionen. De verifikationer som utförs på nationellt plan kan emellertid inte befria kommissionen från att utöva sina befogenheter på området. Med sina egna kontroller kan kommissionen förvissa sig om att medlemsstaterna uppfyller sina skyldigheter gentemot gemenskapen och står på samma nivå inbördes. Syftet med kontrollerna är alltså att få bekräftat att de egna medel som medlemsstaterna tillhandahåller kommissionen motsvarar vad de är skyldiga att uppbära. Det innebär att gemenskapens inkomster följs från det att de uppstår till dess att de fastställs, bokförs, tillhandahålls kommissionen och skrivs in i kommissionens räkenskaper.

För att uppnå detta syfte utövar kommissionen tre slag av kontroller¹⁵: kontroll av rättsliga bestämmelser, kontroll av handlingar och kontroller på plats i medlemsstaterna. Nedan visas en schematisk översikt över gemenskapens system för kontroll av traditionella egna medel, så som det är inrättat på **gemenskapsnivå** och genomförs av kommissionen.

Slag av kontroll	Föremål för kontrollen	Förordning 1150/2000	Metoder
Kontroller av lagstiftning	System för uppbörd av egna medel på plats i medlemsstaterna	Artikel 4.1 b	Kontroll av medlemsstaternas åtgärder i fråga om systemet för uppbörd av traditionella egna medel
Kontroller av handlingar	Räkenskapsuppgifter som skall meddelas av medlemsstaterna	Artikel 6.4	Månatliga rapporter om A-räkenskaperna och kvartalsrapporter om B-räkenskaperna
		Artikel 7	Sammanfattande årsredovisning av fastställda och uppburna medel
	Andra uppgifter som skall meddelas av medlemsstaterna	Artikel 6.5	Fall av bedrägerier och oegentligheter gällande belopp i egna medel som överstiger 10 000 euro
		Artikel 17.2	Ansökningar om att få skriva av anspråk som ej kan uppbäras (belopp över 10 000 euro)
		Artikel 17.3	Årsrapport om resultaten av medlemsstaternas kontroller
Kontroller på platsen	Gemensamma kontroller	Artikel 18.2	Kontroller utförda gemensamt av medlemsstaterna och kommissionen
	Egna kontroller	Artikel 18.3	Kontroller utförda av kommissionen ensam på eget initiativ

¹⁴ Artikel 18.1 i förordning nr 1552/89.

¹⁵ De kontroller som genomförs av kommissionen, i synnerhet av GD Budget (enhet B/03), är endast en del av de kontroller som utförs av gemenskapsinstitutionerna. Revisionsrätten har behörighet inom detta område (artikel 248 i fördraget) och Europaparlamentet har också möjlighet att utöva kontrollfunktioner (artikel 276 i fördraget).

3.1. Kontroll av rättsliga bestämmelser

Detta slag av kontroll består i en **granskning av medlemsstaternas rättsliga och administrativa bestämmelser** på bokförings- och tullområdena. Sådan granskning utförs bland annat som förberedelse inför ett kontrollbesök eller som uppföljning av ett sådant. Arbetet med att gå igenom de ärenden som medlemsstaterna redovisar enligt artikel 17.2 i förordning nr 1150/2000 (avskrivning av anspråk) kan också ligga till grund för en sådan analys.

3.2. Kontroll av handlingar

Kommissionens kontroll av handlingar består i att **analysera** dels de utdrag ur och rapporter om A- och B-räkenskaperna som lagts fram i enlighet med 6.4 i förordning nr 1150/2000, dels medlemsstaternas årsrapporter enligt artikel 7 i samma förordning. Kontrollen omfattar också de uppgifter som medlemsstaterna lägger fram enligt artikel 17.3 i förordningen – avseende resultat av deras kontroller samt metoder och medel som använts för dessa – samt en analys och uppföljning av de fall där medlemsstaterna skrivit av anspråk (artikel 17.2). Kontrollen av dessa fall syftar till att avgöra om medlemsstaten i sin tur skall fritas från skyldigheten att ställa beloppen i fråga till kommissionens förfogande.

Kommissionen **övervakar också medlemsstaternas arbete med uppbörden** av traditionella egna medel utifrån de uppgifter som dessa förser kommissionen med genom dataprogrammet *Ownres*. Uppgifterna rör främst fall av bedrägeri och oegentligheter som omfattar större belopp än 10 000 euro och som meddelas i enlighet med artikel 6.5 i förordning nr 1150/2000. Samtliga de upplysningar som överlämnas genom *Ownres* analyseras också av Byrån för bedrägeribekämpning (OLAF).

Eftersom kommissionen får in ett mycket stort antal meddelanden om bedrägerier och meddelanden enligt systemet för ömsesidigt bistånd har man inrättat två metoder för att bearbeta uppgifterna: dels en statistisk bearbetning av bedrägerimeddelandena (provgrupp A), dels en grundlig granskning av särskilt besvärliga fall som meddelats enligt systemet för ömsesidigt bistånd (provgrupp B).

Eftersom de rapporter som upprättas på basis av artikel 17.3 i förordning nr 1150/2000 sedan 1999 endast har behandlat belopp som överstiger 10 000 euro behövs inte längre den analysmetod som kallades *provgrupp A*. Kommissionen övervakar således endast ärenden som skulle falla inom definitionen för *provgrupp B*, och följer där en rad representativa ärenden ända tills de är utredda och de utestående medlen uppburits.

Två rapporter av denna typ har hittills sammanställts (B94 och B98)¹⁶. En tredje rapport skulle läggas fram år 2001, men det ursprungliga urvalet kom att behöva ändras eftersom fyra fall av oegentligheter rörande varors ursprung inte längre var relevanta att behandla, som en följd av förstainstansrättens dom angående TV-apparater från Turkiet¹⁷. Man fick därför fastställa ett nytt urval, vilket medförde att ytterligare uppgifter behövde samlas in. Den tredje rapporten kommer att benämnas B2003 och förväntas läggas fram under årets lopp.

3.3. Kontroller på platsen

Kommissionen genomför 22-25 kontrollbesök i medlemsstaterna per år i syfte att fastställa om medlemsstaternas system och åtgärder för att uppbära traditionella egna medel stämmer överens med lagar och andra bestämmelser. Kontrollerna kan vara gemensamma eller ske i kommissionens egen regi beroende på situationen. Varje kontrollbesök följs av en rapport som, tillsammans med medlemsstaternas kommentarer till rapporten och kommissionens analys av dessa, tas upp till diskussion i Rådgivande kommittén för egna medel. De eventuella effekterna i rättsligt eller finansiellt hänseende av de olika konstaterandena följs sedan upp tills ärendena är definitivt avslutade. Revisionsrätten hålls löpande informerad om kommissionens kontrollprogram och resultaten av dessa kontroller.

4. KOMMISSIONENS KONTROLLVERKSAMHET 2000-2002

4.1. Kontrollmetodik

Kommissionen har sedan 1999 *stegvis förändrat sitt tillvägagångssätt* vid kontrollerna. Det främsta målet är således numera att *kontrollera själva systemens funktion*, snarare än att stämma av de underliggande transaktionernas korrekthet. Med systemen avses då alla de förfaranden som tillämpas på nationell nivå för att se till att förtullning sker korrekt såväl ur bokföringssynpunkt som i tulltekniskt hänseende. Avsikten med den nya kontrollmetoden är att fastställa att förfarandena som sådana liksom deras olika beståndsdelar är förenliga med gemenskapens normer. Förutsatt att denna kontrollmetodik utförs i klart definierade etapper kan kommissionens kontroller liknas vid en partiell *revision*.

Genom den systematiska organisation av kontrollerna som kommissionen infört går det således att upptäcka sådana strukturella fel som riskerar att skada Europeiska unionens finansiella intressen, och samtidigt identifiera mer punktvisa felaktigheter. Det faktum att kommissionen också kontrollerar ett visst urval av de underliggande transaktionerna syftar till att fastställa huruvida slutsatsen av systemkontrollen varit riktig, och dessutom till att göra en ingående bedömning av det kontrollerade förfarandets kvalitet, både i förhållande till gemenskapens bestämmelser om uppbörd av egna medel och vad gäller känslighet mot bedrägerier. Den nya kontrollmetodiken presenterades vid ett möte i Rådgivande kommittén för egna medel, och medlemsstaternas delegationer nådde enighet om dess fördelar, eftersom metoden innebär att förfarandena och förvaltningen inom de nationella tullmyndigheterna bedöms på ett mer ändamålsenligt sätt än tidigare.

¹⁶ Kommissionens rapporter rapporten om situationen vad gäller indrivning av traditionella egna medel i samband med fall av bedrägerier och oegentligheter ("provgrupp A94", KOM (95) 398 slutlig av den 6 september 1995, "provgrupp B94"), KOM (97) 259 slutlig av den 9 juni 1997 och "provgrupp B98", KOM (1999) 160 slutlig av den 21 april 1999. Den första rapporten, B94, avser sex ärenden till ett sammanlagt värde av ca 124 miljoner ecu och den andra, B98, avsåg nio ärenden till ett sammanlagt värde av ca 136 miljoner ecu.

¹⁷ Dom av den 10 maj 2001, "Kaufring AG" i mål T-186/97, T-187/97, T-190/97 à T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97 à T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 och T-147/99, rättsfallssamlingen 2001 s. II – 01337.

4.2. Hur kontrollerna genomförs

De **teman** som kontrolleras väljs ut bland en större mängd olika teman som alla är relevanta för området traditionella egna medel. Urvalet sker på objektiva grunder och mot bakgrund av en rad kriterier, bland annat utifrån en riskanalys, dvs. hur känsliga olika tullförfaranden eller bokföringsmetoder är och hur denna känslighet påverkar gemenskapens egna medel.

Man tar därvid bland annat hänsyn till *följande indikatorer*: budgetmyndighetens och övriga institutioners intressen (främst Europaparlamentet, rådet och revisionsrätten), resultat av Europeiska gemenskapernas revisionsrätts kontroller och de rekommendationer som utfärdats i samband med dessa, resultat av kommissionens kontroller och hur dess anmärkningar följts upp, hur känsligt ämnet är för medlemsstaterna eller vilken uppmärksamhet medlemsstaterna och eventuellt medierna har fäst vid frågan, vilken påverkan på egna medel som kan vara aktuell, hur många fall av bedrägerier eller oegentligheter som konstaterats, hur lång tid som förflutit sedan kommissionens senaste kontroll samt enskilda uppgifter som kan ha inkommit från andra källor.

För att förstärka effekten av den nya metodiken har kommissionen också för varje temaområde utvecklat **strukturerade frågeformulär** som är särskilt utvecklade för ändamålet, jämte **checklistor** som också bidrar till att göra kontrollerna mer samstämmiga. Dessa hjälpmedel har de facto bidragit till att förbättra kontrollernas effektivitet, dels därför att de gör arbetet mera strukturerat men också därför att de gör det lättare att, bland de oriktigheter som konstaterats vid medlemsstaternas kontroller, göra åtskillnad mellan strukturella och enstaka felaktigheter. Dessutom har de bidragit till att samordna kontrollrutinerna och öka deras kvalitet oavsett vilken medlemsstat som är föremål för kontrollen.

4.3. Kontrollernas förlopp

Kommissionens kontroller genomförs på basis av ett **årsprogram** som utarbetas av Generaldirektoratet för budget och läggs fram för Rådgivande kommittén för egna medel. Medlemsstaterna informeras på så sätt om vilka ämnen som kommer att tas upp vid de gemensamma kontrollerna. Beroende på vilka ämnen det gäller kan även andra generaldirektorat vid kommissionen delta i kontrollerna. I kontrollerna på platsen deltog under 2000–2002 totalt åtta tjänstemän från GD Budget (enhet BUDG/B/03), som fungerar som utanordnare för inkomstsidan i budgeten. Kontrollerna på platsen och uppföljningen av dessa utgör för övrigt ca 35 % av den totala verksamheten vid den enhet som arbetar med kontroller av traditionella egna medel. Kontrollerna genomförs i nära samarbete med de behöriga nationella myndigheterna enligt den metod som redogjorts för ovan, vilket garanterar öppenhet och fullgott utbyte av information. Varje kontroll resulterar i en rapport där dess allmänna förlopp beskrivs, jämte eventuella oriktigheter som konstaterats. Den berörda medlemsstaten har tre månader på sig att komma in med synpunkter. Varje rapport presenteras också för Rådgivande kommittén för egna medel. Kommissionen svarar för att alla tveksamma eller omtvistade punkter följs upp tills de är avslutade.

4.4. De viktigaste resultaten av kontrollverksamheten

Under perioden 2000-2002 genomförde kommissionen sammanlagt **65 kontroller** i enlighet med artikel 18.2 och 18.3 (jämfört med 70 under perioden 1997-1999), fördelade på 43 gemensamma kontroller och 22 i egen regi. Sju av kontrollerna utfördes enligt gemensamma revisionsinitiativet.

304 oriktigheter konstaterades (jämfört med 246 för perioden 1997-1999), varav 153 med ekonomiska konsekvenser (50,30 % av det totala antalet), 92 av juridisk relevans (30,30 %) och 59 ”övriga” (19,40 %). Av de totalt 304 oriktigheterna, 147 hade direkt att göra med avvikelser från gemenskapslagstiftningen (jämfört med 185 för perioden 1997-1999), varav i sin tur 53 rörde handläggningen av B-räkenskaperna och 94 gällde försenad bokföring i A-räkenskaperna eller försenat eller helt uteblivet tillhandahållande av egna medel. Kommissionen har vidtagit nödvändiga åtgärder i fråga om de ekonomiska konsekvenserna av de konstaterade oriktigheterna.

4.4.1 Tullförfaranden

- Kommissionen har inlett ett kontrollinitiativ inom området för **gemenskapstransitering**. De kontroller som sker inom ramen för det gemensamma revisionsinitiativet (Danmark, Nederländerna, Österrike) har påvisat vissa oriktigheter för vilka lämpliga åtgärder redan har vidtagits. Anmärkningarna i fråga ger ingen anledning att misstänka att de nationella systemen inte skulle vara i överensstämmelse med gemenskapens bestämmelser. Den granskning som utförts av de behöriga interna avdelningarna har visat att denna typ av samarbete är till stor nytta både för kommissionen och medlemsstaterna. Vidare har traditionella kontroller i tre medlemsstater (Danmark, Irland, Förenade kungariket) påvisat vissa oriktigheter med ekonomiska konsekvenser. Kommissionen hade i sammanhanget vissa kritiska anmärkningar på de förfaranden som Förenade kungariket tillämpade.
- Kontroller har också utförts med avseende på tullförfarandena **aktiv förädling** (Frankrike, Irland, Finland, Sverige) och **bearbetning under tullkontroll** (Grekland), där kommissionen inte hade några särskilda anmärkningar på medlemsstaternas rutiner. Vad gäller **frizoner och speciella territorier** har kontroller skett i frizonen Madeira och i territorierna Gers och Haute-Savoie, liksom av varor som sänts med Vatikanen som bestämmelseort. Vid kontrollerna konstaterades betydande brister hos samtliga de berörda medlemsstaterna (Frankrike, Italien, Portugal).
- I fem medlemsstater (Tyskland, Spanien, Italien, Nederländerna, Portugal) utfördes kontroller rörande **förfarandet för tullklarering av färska bananer**, mot bakgrund av den omledning av trafiken som observerats i vissa gemenskapshamnar¹⁸. Kontrollerna visade på omfattande systemfel. Ingen av de fem medlemsstaterna har utfört fysiska kontroller som svarar upp mot kraven i gemenskapslagstiftningen. Trots att det finns tydliga och harmoniserade regler för deklaration av vikten på bananer upptäcktes vidare allvarliga återkommande fel även i detta avseende, särskilt vad gäller tullens tillämpning av dessa regler.

¹⁸

Kommissionens förordning (EG) nr 89/97 av den 20 januari 1997 (genom vilken det införs en artikel 290a i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993) – EGT L 017, 21.1.1997, s. 28-29.

Mot bakgrund av dessa kontrollresultat kommer de behöriga avdelningarna inom kommissionen att följa upp detta ärende särskilt noggrant, och nya kontrollbesök under 2003 är inte uteslutna. En uppföljning förefaller särskilt angelägen med tanke på att Spanien, som ändrat sin tidigare praxis för att rätta sig efter gemenskapslagstiftningen, i juli 2002 uppmärksammade Rådgivande kommittén för egna medel på faktumet att man redan konstaterat en viss omledning av handeln till andra medlemsstater som gav importörerna oskäligen fördelar, medan importkvantiteten till Spanien de facto föreföll ha minskat med mer än 80 %.

- I sex medlemsstater (Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrike, Nederländerna, Förenade kungariket) utfördes kontroller av **förfarandet för tullklarering av spannmål**¹⁹. Även i detta fall uppdagades en del systemfel, blanda annat av några av de sex medlemsstaterna inte följde bestämmelserna för bestämmelseorten i fråga.
- I Nederländerna genomfördes vidare en kontroll avseende **preferensordningar** såsom ett led i det gemensamma revisionsinitiativet, där det uppdagades en del strukturella brister (t.ex. avsaknad av eller otillräckliga säkerheter vid försenad uppbörd). Nederländernas system är annars på det stora hela förenligt med gemenskapsrätten. Den revision som genomfördes av ett internt nationellt organ påvisade vidare stora potentiella fördelar med det gemensamma initiativet för såväl kommissionen som medlemsstaterna.
- Vidare utfördes kontroller som var koncentrerade på medelstora tullkontor. Detta skede i åtta medlemsstater, nämligen Belgien, Tyskland, Grekland, Spanien, Frankrike, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal, Sverige och Förenade kungariket. Som regel brukar kontroller förläggas till stora tullkontor, vilka i praktiken har vissa särdrag, särskilt vad gäller volymen av tulltransaktioner, det större antalet olika förfaranden som handläggs och de resurser kontoren förfogar över. Detta faktum har ofta lett till att de medelstora tullkontoren ägnats mindre uppmärksamhet, även om dessa de facto handlägger alla *relevanta tullordningar och tullbehandlingar*. De medelstora tullkontoren är också den största kategorin i flertalet medlemsstater och har en relativt stor roll i arbetet med uppbörd och kontroll av traditionella egna medel. Resultaten av kontrollerna vid de *medelstora tullkontoren* bedöms vara tillfredsställande. Bland annat kunde man konstatera att de rutiner som används på nationell nivå som regel är adekvata, trots några strukturella felaktigheter som konstaterats, bland annat förseningar i den interna kommunikationen. Dessutom kunde de bemyndigade tjänstemännen som en följd av kontrollresultaten rekommendera justeringar av vissa rutiner och klargöra kommissionens roll i sammanhanget, nämligen att se till att gemenskapsrätten tillämpas korrekt.

¹⁹

Kommissionens förordning (EG) nr 1249/96 av den 28.6.1996 – EGT L 161, 29.6.1996, s. 125-130.

4.4.2 Bokföringsförfaranden

- Ett återkommande tema för kommissionens kontroller i alla medlemsstater är sättet att hantera **de särskilda räkenskaperna**, inklusive *frågan om avskrivning av anspråk*. Under 2000-2002 har såväl de traditionella kontrollerna som de kontroller som utförts inom det gemensamma revisionsinitiativet (Nederländerna och Österrike) åter visat på brister i underlaget för dessa räkenskaper. Sedan 1996 har både kommissionen och revisionsrätten gjort till praxis att lägga förbehåll för hanteringen av de särskilda räkenskaperna vid vissa (lokala) myndigheter. Av de 147 oriktigheter rörande bokföringsrutiner som upptäckts under kontrollerna var 53 direkt kopplade till de särskilda räkenskaperna. Vissa systemfel består (bokföring i B-räkenskaperna trots att säkerhet ställts och inga invändningar rests, bokföring av anspråk såsom annullerade fast de i praktiken skrivits av), liksom en del punktvisa felaktigheter (t.ex. försenat avslutande av ärenden och försenad bokföring av anspråk). Det förefaller dock som om kommissionens kontroller börjar ge resultat, då vissa medlemsstater (särskilt Belgien och Förenade kungariket) infört mera tillförlitliga förfaranden för bokföringen.
- I Grekland skedde en särskild kontroll av **ärenden där gemenskapens anspråk skrivits av**. Syftet var att prova den administrativa kapaciteten när det gällde att handlägga nödlidande tullfordringar och granska de förfaranden som införts, för att utreda vilka faktorer som hindrat de nationella myndigheterna att tillämpa reglerna för avskrivning på ett tillfredsställande sätt.

Efter att ha analyserat systemet kom kommissionen till slutsatsen att det råder en brist på insyn och öppenhet i rutinerna, i synnerhet när det gäller överföringen av uppgifter från tullkontoren till domstolarna/förvaltarna, och att denna brist leder till att gemenskapsreglerna för avskrivning av anspråk inte kan tillämpas fullt ut i denna medlemsstat. Denna situation leder i sin tur till att mycket stora belopp hamnar i de särskilda räkenskaperna.

- Vad gäller behandlingen av **antidumpningstullar** har flertalet medlemsstater inrättat system som möjliggör en korrekt tillämpning av antidumpningsbestämmelserna. Vissa oriktigheter har trots detta uppdagats, framför allt i fråga om försenad bokföring av preliminära antidumpningstullar som blivit slutgiltiga samt utebliven uppbörd av slutgiltiga antidumpningstullar.
- Vid en kontroll av import **med bestämmelseort San Marino** har kunnat konstateras att de förfaranden som de italienska myndigheterna tillämpar för förtullning av varor till San Marino inom ramen för interimsavtalet om handel och tullunion fungerat tillfredsställande när det gäller att fördela uppburna tullbelopp på Republiken San Marino respektive Europeiska unionen.

4.4.3 Övriga förfaranden

- Kommissionen har för övrigt i samtliga medlemsstater kontrollerat **handläggningen av fall av bedrägerier och oegentligheter via Ownres-systemet**. Kontrollen har påvisat vissa svagheter, varav flertalet av enstaka art (försenat översändande av bedrägerimeddelanden, eller att meddelande uteblivit helt eller inte uppdaterats).
- Den kontroll av **handläggningen av s.k. meddelanden för ömsesidigt bistånd** som utförts i samtliga medlemsstater visade, förutom det faktum att Förenade kungariket blev föremål för en del kritiska anmärkningar, att de nationella systemen på det stora hela fungerar tillfredsställande. Vissa strukturella brister i form av förseningar i den interna kommunikationen och försenade svar till kommissionen har dock konstaterats, liksom en del mer punktvisa felaktigheter. På grundval av kontrollresultaten överväger kommissionen att införa vissa förbättringar i systemet med meddelanden för ömsesidigt bistånd.

4.5. Hur kommissionens kontrollåtgärder följs upp

4.5.1 Lagstiftningsaspekter

När det vid en kontroll upptäcks att rättsliga eller administrativa bestämmelser i en medlemsstat avviker från eller innehåller luckor i förhållande till gemenskapens bestämmelser uppmanas medlemsstaten att vidta nödvändiga åtgärder, inklusive att där så krävs förstärka de berörda lagarna eller bestämmelserna för att anpassa dem till gemenskapens krav. Dessa uppgraderingar, som kan gälla såväl tullområdet som det finansiella området, utgör en direkt och påtaglig effekt av kommissionens kontrollverksamhet. Dessutom hjälper de oriktigheter som upptäcks till för att kartlägga vilken typ av svårigheter som medlemsstaterna stöter på vid tillämpningen av gemenskapens tullagstiftning samt konsekvenserna därav när det gäller egna medel.

Analysen av de oriktigheter som konstateras kan även tjäna som impuls till vissa reformer av de gällande gemenskapsbestämmelserna, bland annat för att göra dem tydligare och mer lättbegripliga:

- Vissa inslag i de gällande bestämmelserna tenderar att tolkas olika av kommissionen och medlemsstaterna, särskilt när det gäller formerna för operatörernas invändningar mot tullskulder samt vad gäller bokföringen av ställda säkerheter. Kommissionen har hittills inte haft några andra möjligheter att reglera vissa ärenden som kört fast än att ta till det **överträdelseförfarande** som avses i artikel 226 i fördraget. Det fanns 19 oavslutade sådana förfaranden den 31 december 2002, som berörde totalt 11 medlemsstater och befann sig på olika stadier i processen (formell underrättelse, motiverat yttrande, anhängiggörande vid domstolen). Domstolens slutsatser i dessa överträdelsemål måste sedan tjäna som underlag för att klargöra de omtvistade punkterna och definitivt förebygga alla fortsatta tvetydigheter när det gäller tolkningen av bestämmelserna.

- Kommissionen har också tagit initiativ till **ändring av förordning nr 1150/2000**. Förslaget förväntas läggas fram under 2003, och innehåller dels tekniska ändringar i syfte att införliva de nya bestämmelser som antagits i rådets beslut 2000/597/EG, Euratom av den 29 september 2000 om systemet för gemenskapernas egna medel, bland annat justering av kostnaderna för uppbörden av traditionella egna medel (artikel 10.1) och en enhetlig procentsats för dröjsmålsräntorna (artikel 11). Dessutom innehåller förslaget dock substansändringar, t.ex. en betydande omläggning av bestämmelserna om avskrivning av anspråk i artikel 17.2. Såväl revisionsrättens som kommissionens kontroller har påvisat återkommande felaktigheter när det gäller handläggningen av de särskilda räkenskaperna, vilka medfört att uppgifterna i dessa räkenskaper inte speglar den verkliga budgetsituationen. De belopp vars uppbörd förefaller osäker bör snabbt granskas och avföras ur de särskilda räkenskaperna, så att problemet med missvisande saldon kan förebyggas. För att *rensa ut* dessa belopp ur de särskilda räkenskaperna har kommissionen således arbetat om det förslag som lades fram 1997. Rådet har mottagit detta tidigare förslag positivt, men har däremot inte antagit det formellt eftersom man inte kunnat nå en överenskommelse när det gäller en annan punkt i förslaget.²⁰
- Vidare har för första gången en **bestämmelse om administrativt samarbete** i fråga om uppbörd av tullar infogats i utkastet till "överbryggande" lagstiftning om tullunionen EG/Andorra. En politisk överenskommelse om detta initiativ träffades den 18 oktober 2002, och förslaget förväntas antas formellt i slutet av januari 2003. Den bakomliggande problematiken framträdde tydligt år 2000 då några ärenden med avskrivningar av anspråk lades fram av Tyskland i enlighet med artikel 17.2 i förordning nr 1150/2000.

Även några andra lagstiftningsinitiativ som påverkar området för traditionella egna medel har lagts fram:

- Vad gäller **transitering** har det genom kommissionens förordning (EG) nr 2787/2000 av den 15 december 2000²¹ införts en ändring i tillämpningsföreskrifterna för gemenskapens tullkodex²². Ändringen gällde från den 1 juli 2001 och bestod i att en ny artikel 450a infördes. Enligt den nya artikeln skall en tullskuld anses uppkomma efter tio månader (jämfört med tidigare 14 månader) från och med dagen då transiteringsdeklarationen godtagits. Om transiteringsförfarandet inte avslutats inom denna tidsfrist skall detta således ge upphov till en tullskuld.

²⁰ Förslaget från 1997 kommer att dras tillbaka innan rådet fattar beslut om det uppdaterade förslaget.

²¹ EGT L 330, 27.12.2000.

²² Kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 2913/92 - EGT L 253, 11.10.1993, s. 1.

- Genom sitt meddelande av den 7 juli 2001 (SEK(2001) 2029 slutlig) *om skydd mot bedrägerier genom heltäckande lagstiftning och i kontraktsförvaltningen* har kommissionen vidare uttryckt sin avsikt att skapa en ”förebyggande kultur” och förstärka lag- och kontraktstexter på så sätt att de blir mindre känsliga för bedrägerier och annan illegal verksamhet, och på så sätt skydda gemenskapens ekonomiska intressen. I meddelandet framhålls en rad föreslagna åtgärder samt områden som bör ges särskild uppmärksamhet i detta avseende. Bland de utkast till lagförslag under 2003 som man föreslagit bör läggas fram till OLAF för samråd med avseende på ”bedrägerisäkring” återfinns förslaget till ändring av förordning nr 1150/2000.
- Mot bakgrund av *förstainstansrättens dom gällande TV-apparater från Turkiet* och de betydande förluster i traditionella egna medel till gemenskapsbudgeten som följt av ärendet, har kommissionen arbetat fram ett utkast till en *grönbok* om *de framtida ursprungsreglerna i förmånsordningarna på handelsområdet*. Med utgångspunkt från en fördjupad analys av förändringarna av den ekonomiska och juridiska bakgrunden till dessa förmånsordningar har kommissionen bland annat föreslagit en ny inriktning, som syftar till att systemen skall fungera optimalt genom en förbättrad förvaltning och kontroll av ursprung som medför förmånsbehandling. Det kan även komma att krävas att förfarandena omarbetas betydligt. Målet med ovan nämnda *grönbok* är att den skall tjäna som underlag för kommissionens arbete med nya riktlinjer, med hänsyn tagen till de olika intressen som måste vägas samman och de inlägg i debatten som förväntas från alla de parter som berörs av förmånsordningarna.

4.5.2 Finansiell uppföljning

De ytterligare anspråk (*skuldbelopp*) som betalades in till kommissionen efter anmärkningarna i rapporterna om kommissionens egna eller gemensamma kontroller uppgick under referensperioden (2000–2002) till **140 936 094,49** euro. Som följd av revisionsrättens kontroller inbetalades **2 284 794,00** euro. Totalsumman blir därmed **143 220 888,49** euro²³.

I enlighet med artikel 11 i förordning nr 1150/00 krävdes dessutom dröjsmålsränta för försening i tillhandahållande av egna medel som fastställts vid kommissionens eller revisionsrättens kontroller. För perioden 2000–2002 uppgick de *dröjsmålsräntor* som betalades av medlemsstaterna totalt till **16 991 189,11** euro, varav **12 656 552,42**²⁴ euro var resultat av kommissionens påpekanden.

Siffrorna är ännu ofullständiga, särskilt för år 2002, eftersom uppbörden av fordringar som följd av kommissionens kontroller kan äga rum först sedan de redovisningsuppgifter som är nödvändiga för upprättandet av betalningskravet har insamlats genom nationella förfaranden.

²³ Varav 119 254 808,77 euro gäller militär materiel och 38 582 485,48 euro fall av betalningsanmodan från tiden före referensperioden.

²⁴ Varav 566 241,63 gäller fall av betalningsanmodan från tiden före referensperioden.

Nämnas bör också att *systemet för kumulativ återbetalning inom rissektorn* (SRC)²⁵ har förbättrats avsevärt under referensperioden. Under de kontroller som utfördes 1999 fann kommissionen att priset på ris importerat av det belgiska dotterbolaget till en stor amerikansk koncern var högre än för likartat ris importerat av europeiska företag. OLAF gjorde kompletterande undersökningar som bekräftade de första slutsatserna, nämligen att det deklarerade priset var för högt i förhållande till det importerade risets kvalitet. När den belgiska förvaltningen fastställde återbetalningarna för importören, följde den slutsatserna i OLAF:s undersökningsrapport. Företaget ifrågasatte dock den belgiska myndighetens beslut, dels inför domstol och dels genom ett klagomål inlämnat av Förenta staterna vid WTO i Genève. Samtidigt inledde den amerikanska koncernen intensiva kontakter med kommissionen. Den överlämnade också kompletterande uppgifter som fick OLAF att ta upp ärendet på nytt. Den slutliga tullskulden måste sedan sänkas med ungefär 81 % jämfört med det belopp som nämndes i den första rapporten.

Efter granskning av den kompletterande dokumentationen från importören och korrekt tillämpning av regelverket för SRC uppmanades de belgiska myndigheterna i november att betala tillbaka 8 696 810 euro (motsvarande 350 828 447 belgiska franc) till importföretaget. Den belgiska förvaltningen följde uppmaningen, och ärendet kunde avslutas. Samma slutsats kan dras för det fåtal ärenden som inte är avslutade än och som gäller Nederländerna och Förenade kungariket.

4.5.3 Organisatorisk uppföljning

Kommissionen är besluten att bibehålla eller förbättra den nuvarande kvaliteten på kontrollerna och arbetar nu med att utveckla en rad organisatoriska initiativ:

- Mötena inom Rådgivande kommittén för egna medel och påpekandena i undersökningsrapporterna kan användas av kommissionen för att påminna om grunderna för tull- och budgetlagstiftningen. Vissa **rekommendationer** och råd kan kommissionens utsända representanter ge redan i samband med kontrollerna – kommissionens roll bör inte nödvändigtvis begränsa sig till att bestraffa oriktigheter.

I allmänhet vidtar de flesta medlemsstaterna adekvata åtgärder så snabbt som möjligt för att råda bot på brister som påpekats, framför allt i hanteringen av de särskilda räkenskaperna. Det gäller till exempel åtgärder för att datorisera kontrollen av förfarandena eller att utnyttja riskanalyserna på ett bättre sätt.

²⁵ Ärendet tas upp i kommissionens tredje rapport, se KOM (2001) 32 slutlig.

- På grund av de oriktigheter som har iakttagits i samband med sändandet av bedrägerimeddelanden genom det nuvarande systemet *Ownres* har kommissionen tagit initiativ till att ta fram ***en ny tillämpning*** som är Internetbaserad. Medlemsstaterna kommer därigenom att få ett mer ändamålsenligt verktyg med vilket de i realtid kan meddela kommissionen upplysningar om bedrägerier och oegentligheter, och ajourföra dem. Det nya systemet kommer inte att kräva någon särskild installation, bara Internettillgång och ett lösenord som kommissionen ger. Ett seminarium för presentation och utbildning planeras äga rum i maj 2003. Denna nätbaserade tillämpning bör kunna vara i drift från juli 2003. Den kommer att handhas av medlemsstaterna själva, som alltså blir helt ansvariga för att uppgifterna hanteras på ett riktigt sätt.
- För att förbättra de nya kontrollmetoderna arbetar kommissionen också fram *strukturerade frågeformulär*, som är anpassade till de tematiserade kontroller som planeras för varje år och särskilt utformade för kontrollverksamheten. Man har också utformat kontrollmoduler som skall användas på plats. Under denna period har man till exempel tagit fram verktyg som varit särskilt utformade för kontrollen av de särskilda räkenskaperna, arbetsmetoderna vid medelstora tullkontor och importordningen för spannmål. Dessa har bidragit påtagligt till att höja effektiviteten i undersökningarna, eftersom man har kunnat organisera aktionerna bättre med deras hjälp, men framför allt också att man har kunnat göra åtskillnad mellan strukturella fel och punktfel. Med detta slag av verktyg har man också kunnat göra kontrollmetoderna mer likformiga samtidigt som kvaliteten har höjts. Kommissionen har därför tagit fram ett verktyg anpassat till det övergripande temat för 2003 års kontroller, nämligen elektroniska tulldeklarationer.
- Kommissionen arbetar också för att förbättra ***checklistorna***, ett verktyg som utformats enbart för de bemyndigade tjänstemän som utför kontrollerna och som innehåller samtliga förberedande faser till kontrollerna på plats – förberedelser som inte får försummas – och alla element som måste analyseras under dessa kontroller. De är alltså verktyg som hjälper en att strukturera kontrollerna noggrant, och som garanterar att de utförs på ett enhetligt sätt oavsett vilket land det gäller och vilken grupp som utför kontrollen. Också kontrollrapporternas uppställning har ändrats utifrån viktiga aspekter som kommit fram med checklistornas hjälp.

4.5.4 *Tematiska rapporter*

För vissa specifika kontrollområden har man tagit fram *tematiska rapporter* utifrån dels medlemsstaternas svar på frågeformulär som sänts till dem före kontrollerna och dels resultaten från kontrollerna på plats. Dessa ger både en allmän bild av de teoretiska utgångspunkterna för lagstiftningen i landet och av förtullningskontorens praktiska tillämpning av den i verkligheten.

Under referensperioden har tre tematiska rapporter tagits fram på grundval av kontroller på plats. De kan beställas från kommissionen²⁶. De båda första av dem handlar om *behandlingen av antidumpningstullar* och *handläggningen av meddelandena inom systemet för ömsesidigt bistånd* och är resultat av undersökningar i samtliga medlemsstater. De oriktigheter som då konstaterades ansågs inte vara sådana att man behövde ifrågasätta att förfarandena fungerade, även om en del anmärkningar formulerades i syfte att förbättra funktionen. Den tredje rapporten, som handlade om *tullklarering av färska bananer* och var resultatet av en undersökning i fem medlemsstater, ledde däremot till slutsatsen att klareringssystemet inte i någon av medlemsstaterna var sådant att det kunde garantera att EG-lagstiftningen tillämpades och de traditionella egna medlen uppbars på ett korrekt sätt.

Dessa tre rapporter har förelagts medlemsstaterna och diskuterats i Rådgivande kommittén för egna medel. De utgör underlag för *diskussioner* inom kommissionen om eventuella praktiska svårigheter som vissa bestämmelser i lagstiftningen kan medföra, och gör det möjligt att utforma *rekommendationer* till medlemsstaterna för hur deras skötsel av tull- och redovisningsförfarandena kan förbättras, något som i vissa fall kan medföra grundläggande reformer. Under 2003 kommer också två tematiska rapporter att offentliggöras, en om *tullklarering av spannmål* och en om kontrollen av *medelstora tullkontor*.

4.6. Tillämpning av principen om ekonomiskt ansvar

I arbetet för att göra förvaltningen av gemenskapens finanser sundare och effektivare har kommissionen förbättrat inte bara organisationen av kontrollerna utan också metoderna för uppbörd på grundval av principen om ekonomiskt ansvar. Denna har två aspekter, en intern och en extern.

4.6.1 Internt ekonomiskt ansvar

Principen om internt ekonomiskt ansvar gäller inte främst hur uppbörden kontrolleras i efterhand utan framför allt hur medlemsstaterna tar sitt ansvar under själva uppbörden. Det är deras uppgift att se till att de traditionella egna medlen kan fastställas så noggrant som möjligt, ett ansvar som för övrigt *kompenseras (25 % av de medel som uppbärs)*. Av detta följer enligt kommissionens mening att de bör ta det ekonomiska ansvaret för de förluster av traditionella egna medel som beror på deras egna misstag, genom att ersätta gemenskapsbudgeten.

²⁶

Genom hänvändelse till sekretariatet vid GD Budgets enhet B/3, tfn. (32-2) 295 06 63.

Det ekonomiska ansvaret åberopas främst i ärenden där man stöder sig på artikel 220.2 b (misstag från tullmyndigheternas sida som gäldenären inte rimligen kunde ha upptäckt) och artikel 221.3 (tullskulden preskriberad på grund av försummelse från tullmyndigheternas sida) i tullkodexen, på artiklarna 869 och 889 i tillämpningsföreskrifterna till tullkodexen, på gäldenärens berättigade tilltro till en nationell myndighet som har försett honom med ett felaktigt intyg, eller på artikel 17.2 i förordning nr 1150/2000 (brist på noggrannhet vid indrivningen av fordringar med följderna att beloppet i fråga inte kunnat uppbäras). Vid utgången av 2002 pågick 114 ärenden av detta slag, och det sammanlagda skuldbeloppet uppgick till 50 861 860,00 euro.

Fyra medlemsstater (Frankrike, Italien, Österrike, Förenade kungariket) har tillhandahållit ett totalt skuldbelopp på 7 471 501,00 euro som härrör från deras administrativa misstag. Därmed behöver skattebetalarna inte betala för deras misstag via de egna medlen från BNI. De övriga medlemsstaterna är överens om principen om ekonomiskt ansvar men hävdar fortfarande att det inte finns någon uttrycklig rättslig grund för kommissionens åtgärd i frågan. För att skapa ett *prejudikat* och få fram ett avgörande i tolkningstvisten mellan dessa medlemsstater och kommissionen har ett överträdelseförfarande inletts enligt artikel 226 i EG-fördraget beträffande ett ärende om ekonomiskt ansvar förelagts domstolen den 8 november 2002. Kommissionen har för avsikt att tillämpa domslutet i detta mål på alla andra ärenden som gäller ekonomiskt ansvar. Under det kommande budgetåret tänker kommissionen fortsätta att åberopa medlemsstaternas ekonomiska ansvar i de ärenden där dessa har begått felaktigheter, och fortsätta dialogen med de medlemsstater som ännu inte har ställt de belopp till förfogande som de enligt kommissionens åsikt är skyldiga.

4.6.2 Externt ekonomiskt ansvar

Samtidigt som kommissionen har börjat åberopa medlemsstaternas ansvar för administrativa misstag begångna av deras myndigheter, har den också tagit initiativ för att utveckla en *extern motsvarighet* till denna. Syftet är att parterna till de internationella handelsavtal som EU har slutit eller kommer att sluta med andra länder skall kunna ställas till ansvar²⁷.

Inom ramen för dessa avtal har importören till gemenskapen rätten att åtnjuta *förmånstullar* på varor för vilka han kan uppvisa ursprungsintyg utfärdat av de behöriga myndigheterna i landet i fråga. Finns det inget giltigt intyg skall full tullsats tas ut vid införseln. Problem uppstår främst när ett sådant intyg har utfärdats på grund av ”*administrativa felaktigheter*” begångna av de behöriga myndigheterna, dvs. när de har utfärdat ursprungsintyg trots att de visste eller rimligen borde ha vetat att produkterna i fråga inte hade sitt ursprung i landet.

²⁷

Det externa ekonomiska ansvaret kan inte tillämpas på autonoma åtgärder som det allmänna preferenssystemet. Eftersom det där inte är fråga om ett förhandlat instrument, kan kommissionen inte ensidigt ”diktera” en sådan klausul.

I sådana fall är det ytterst svårt att driva in tullavgifterna, eftersom importören i gemenskapen kan åberopa god tro och berättigad tilltro till intyg utfärdade av de behöriga myndigheterna i unionens handelspartner. Medlemsstaternas myndigheter åberopar för sin del att de vilseletts av upplysningar från de behöriga myndigheterna i tredje land. "Fakturan" hamnar till slut hos EU:s skattebetalare via de egna medlen från BNI.

Med tanke på vad det gäller anser kommissionen det lämpligt att systematiskt införa en klausul i dessa avtal som utgår från begreppet *ekonomiskt ansvar*²⁸ för det land som åtnjuter förmånsbehandling (såväl EU-medlemsstat som tredje land, eftersom det är ömsesidiga avtal). Med en sådan klausul kan en förlust av traditionella egna medel kompenseras direkt av den nationella förvaltning som genom sitt agerande bär hela ansvaret för förlusten. Klausulen finns redan med i direktiven till förhandlingarna med *gulfstaterna, Albanien och AVS-länderna*.

En diskussion mellan rådet, medlemsstaterna och kommissionen planeras till början av år 2003 för att fastställa den rättsliga ramen för införandet av en sådan princip.

4.7. Tillämpningen av artikel 17.2 i förordning nr 1150/2000

Kommissionens granskning av de ärenden som medlemsstaterna lägger fram inom ramen för artikel 17.2 – ärenden där beloppet traditionella egna medel överstiger 10 000 euro och där det är ovisst om beloppet kan indrivas – syftar till att bedöma den omsorg medlemsstaterna har visat i uppbörden av gemenskapens fordringar.

Sådana ärenden skall anmälas på det sätt som anges i beslut K(2002) 416 slutlig av den 13 mars 2002 om ändring av beslut 97/245/EG, Euratom av den 20 mars 1997 om fastställande av närmare regler för medlemsstaternas översändande av viss information till kommissionen inom ramen för systemet med gemenskapens egna medel²⁹, som kommissionen antog efter positivt yttrande från Rådgivande kommittén för egna medel. Ändringen gällde framför allt bilaga 6 till beslutet av den 20 mars 1997 och syftar till att förbättra medlemsstaternas information till kommissionen i fråga om de åtgärder som de vidtar för att uppbära egna medel.

²⁸ Meddelande till kommissionen, 17.7.2001, dokument nr K(2001) 1954.

²⁹ EGT L 97, 12.4.1997, s.12.

Under den aktuella perioden har 426 *ansökningar om avskrivning* (varav 317 från Tyskland) till ett totalt belopp av 148 103 290,28 euro³⁰ inkommit till kommissionen från Tyskland, Spanien, Frankrike, Irland, Italien, Portugal, Sverige och Förenade kungariket. Med tanke på hur många ärenden som inkom under åren 2000–2002 har kommissionen byggt upp en databas för att förbättra förvaltningen av avskrivningsförfarandet. Det har gjort att man har lyckats komma fram till operativa slutsatser i fråga om ekonomiskt ansvar med mycket korta tidsfrister.

Under samma period har kommissionen granskat 424 ärenden till ett totalt belopp av 98 008 529,14 euro (se uppställningen nedan). Granskningen har utförts av en grupp med företrädare för olika kommissionsavdelningar, som har haft nio sammanträden 2000–2002. Gruppens medlemmar har kontinuerligt hållits orienterade om ärendena och fått alla upplysningar som behövts för granskningen före sammanträdena.

År	Avskrivning beviljad	Vägran	Kompletterande upplysningar	Annat ³¹	Totalt
2000	123 ärenden 17 557 144,81	128 ärenden 4 310 313,18 euro	5 ärenden 2 135 024,92 euro	73 ärenden 17 205 094,60	329 ärenden 41 207 577,51
2001	9 ärenden 951 714,27 euro	1 ärenden 406 361,09 euro	1 ärenden 1 055 542,84 euro	---	11 ärenden 2 413 618,20 euro
2002	27 ärenden 12 069 872,68	10 ärenden 2 491 791,54 euro	17 ärenden 4 546 479,40 euro	30 ärenden 35 279 189,81	84 ärenden 54 387 333,43
Total	159 ärenden = 37,50 % 30 578 731,76 euro = 31,20 %	139 ärenden = 32,80 % 7 208 465,81 euro = 7,30 %	23 ärenden = 5,40 % 7 737 047,16 euro = 7,90 %	103 ärenden = 24,30 % 52 484 284,41 euro = 53,60 %	424 ärenden = 100 % 98 008 529,14 euro = 100 %

Det faktum att så många medlemsstater har meddelat avskrivningsärenden har gjort att kommissionen hela tiden har ansett att det här rör sig om ett grundläggande problem. I och med att en omarbetning av artikel 17.2 föreslås i samband med utkastet till ändring av förordning nr 1150/2000 (se ovan) hoppas kommissionen att medlemsstaterna bättre skall förstå begreppet *belopp som slutgiltigt är omöjliga att uppbära* och att de vidtar åtgärder för att *rensa* de särskilda räkenskaperna, så att de blir objektivt mer rättvisande.

Från Tyskland hade 115 ärenden anmälts till kommissionen 1997. Kommissionen kunde dock inte behandla dem eftersom de inte hade anmälts på det EG-formulär som föreskrivs i kommissionens beslut från mars 1997, och som är särskilt utformat för att underlätta behandlingen av ansökningar om avskrivning. Man begärde alltså att Tyskland skulle anmäla ärendena på det sätt som föreskrivs i beslutet. I maj 2000 överlämnades slutligen en mer fullständig förteckning på 282 ärenden från åren 1994–1998, och senare ytterligare 35 ärenden. Kommissionen överväger nu att inleda ett *överträdelseförfarande* enligt artikel 226 i EG-fördraget mot Tyskland därför att landet varken har överlämnat de kompletterande uppgifter som behövs för granskningen av vissa uppgifter eller ställt till förfogande de belopp som motsvarar de ärenden för vilka kommissionen inte har medgett avskrivning.

³⁰ 327 ärenden motsvarande totalt 42 650 456,00 euro år 2000, 12 ärenden motsvarande totalt 2 434 780,85 euro år 2001 och 87 ärenden motsvarande totalt 103 018 053,43 euro år 2002.

³¹ Främst ärenden för vilka den gamla lagstiftningen gäller eller där en nationell domstol har avskrivit tullskulden.

5. UTVÄRDERING AV KONTROLLSYSTEMET

5.1. Helhetsbedömning

De oriktigheter som har iakttagits i hur kontrollsystemet för traditionella egna medel har fungerat 2000–2002 bekräftar liksom tidigare perioder hur viktiga kommissionens kontroller är. Korrigering av nationella förfaranden som strider mot reglerna, korrigering av bokföringen i fråga om tidigare ärenden (för vilka preskriptionstiden inte har gått ut), punktvisa rättelser av observerade oriktigheter, klargörande av gemenskapsbestämmelserna, förbättring av lagstiftningen vid fall av långvarigt funktionsfel osv. – det är de *traditionella verktyg* kommissionen använder för att följa upp sina kontrollerer.

Den ekonomiska vinsten av detta är den som inspektionerna ute på fältet ger. Men det är inte bara den vinsten som motiverar inspektionerna. De särskilda inspektioner som utanordnaren anordnar på grundval av den information som insamlas i medlemsstaterna och den analys som görs av den kan senare påverka arbetet med att förbättra lagstiftningen för att ta tillvara unionens ekonomiska intressen.

Till ovannämnda verktyg kommer ett antal åtgärder som kompletterar de vanliga inspektionsmetoderna och utvidgar dem. Dessa kommer att beskrivas nedan.

5.2. Relationerna med revisionsrätten

Kommissionen har täta och regelbundna kontakter med revisionsrätten kring uppföljningen av dess arbete – något som utgör omkring tjugo procent av det arbete som enheten för kontroll av traditionella egna medel utför – framför allt genom att de informerar varandra om planerade kontroller och kommissionen översänder alla kontrollrapporter som sänds till medlemsstaterna och svaren på dessa. När revisionsrätten förbereder sina egna kontroller kan den dra nytta av de kunskaper och erfarenheter som finns hos generaldirektoratet för budget.

En särskild *arbetsgrupp* för bevakning av rapporter (årliga och särskilda) och sektorsskrivelser från revisionsrätten och för administrativ och ekonomisk uppföljning av anmärkningarna i revisionsrättens rapporter upprättades 1998 av enheten för traditionella egna medel inom kommissionen. Dess uppgifter och skyldigheter har förändrats under referensperioden för att den skall kunna sköta uppföljningen effektivare och inom kortare tidsfrister. Den fäster också mycket stor vikt vid att se till att medlemsstaternas svar kommer in inom föreskriven tid.

Under referensperioden har kommissionen ansvarat för uppföljningen av revisionsrättens särskilda rapporter om *säkerheter och borgensförbindelser* och om *fastställande av tullvärde* samt årsrapporterna för 1999³², 2000 och 2001. Ett annat bidrag har varit svaren på frågorna om traditionella egna medel i parlamentsledamoten Freddy Blaks frågeformulär i samband med förfarandet för ansvarsfrihet 1999³³. Kommissionen har också svarat för uppföljningen av de årsrapporter som låg till grund för beviljandet av ansvarsfrihet – bland annat kan nämnas att ärendet beträffande nyazeeländskt smör har måst följas så gott som permanent. Kommissionen har vidare tagit över den gamla ”Zeptergruppens” samordningsuppgifter och har svarat på alla krav på upplysningar från revisionsrätten om utvecklingen av det ärendet.

Under 2000–2002 har kommissionen också behandlat 53 *sektorsskrivelser*. Vid periodens utgång var 30 av dem oavslutade³⁴, i avvaktan på att medlemsstaten antingen skulle svara eller ställa de egna medel ärendet gäller till förfogande, eller i avvaktan på att ett överträdelseförfarande enligt artikel 226 i EG-fördraget skulle inledas³⁵.

Revisionsrätten utför regelbundet revisioner i kommissionens avdelningar, och under den berörda perioden utförde den två revisioner som gällde traditionella egna medel. Dess revisionsanmärkningar är viktiga bidrag som hjälper kommissionen att utvärdera sina åtgärder och resultaten av dem.

5.3. Det gemensamma revisionsinitiativet

Det gemensamma revisionsinitiativet är en sammanfattande benämning på samarbetet mellan kommissionen och internrevisionstjänsterna i vissa medlemsstater för utbyte av erfarenheter, kunskap och teknik i fråga om internrevision. Det inleddes 1994 och har gradvis förbättrats genom flera utvecklingsfaser. På initiativ av Rådgivande kommittén för egna medel har en undergrupp för revision bildats för utbyte av synpunkter mellan alla medlemsstater.

Samarbetet äger rum i en kommitté där de deltagande medlemsstaterna på eget initiativ, men i nära samarbete med kommissionen, har tagit fram arbetsdokument där planer och metoder för revision har ställts samman i revisionsmoduler. De är uppställda i form av scheman med vars hjälp man kan utvärdera de nyckelkontroller som utförs i varje medlemsstat och kontrollera att de egna medlen har fastställts, införts i räkenskaperna och ställts till kommissionens förfogande på rätt sätt. Man kan också mäta systemets kapacitet och upptäcka eventuella strukturella brister som måste åtgärdas med modulernas hjälp³⁶.

³² Europaparlamentet har noterat och välkomnat kommissionens initiativ för att följa upp revisionsrättens iakttagelser – se dokument PE 294.389 av den 10 januari 2001.

³³ Se dokument PE 294.293 av den 30 november 2000.

³⁴ Fördelade på följande sätt: 5 för Tyskland, 4 vardera för Belgien, Frankrike, Italien och Förenade kungariket, 3 för Spanien, 2 vardera för Nederländerna och Sverige och en vardera för Danmark och Österrike.
³⁵ 40 skrivelser från 1997 är fortfarande oavslutade.

³⁶ Idag är följande moduler tillgängliga: fri omsättning och A-räkenskaperna, extern transitering, (T1 och TIR), lagring av varor, det allmänna preferenssystemet, aktiv förädling, de särskilda räkenskaperna.

De som idag deltar aktivt i initiativet är Belgien, Danmark, Spanien, Frankrike, Irland, Italien, Nederländerna, Österrike, Portugal, Finland, Sverige och Förenade kungariket. På grundval av ovannämnda moduler har kommissionen i samarbete med frivilliga medlemsstater tagit fram en alternativ metodik för att förbättra de gemensamma kontrollerna (dvs. de som utförs enligt artikel 18.2 i förordning nr 1150/2000), som ställer krav på ett tätare samarbete. De frivilliga är Danmark, Nederländerna och Österrike. Sju kontroller enligt denna metod har redan genomförts i dessa medlemsstater.

Metoden går ut på att medlemsstatens internrevisionstjänst utför kontrollen på grundval av modulen för det utvalda tullområdet eller redovisningsområdet. Den upprättar så en rapport som sänds till den nationella myndigheten och till kommissionen. Den senare granskar resultaten av revisionen och gör ett kort besök i medlemsstaten för att träffa den grupp som utfört revisionen och kontrollera arbetsdokumenten och de metoder som använts.

Efter det besöket kan kommissionen om den vill ansluta sig till huvuddragen i rapporten och upprättar sedan sin egen. Eventuella oriktigheter – punktvisa eller strukturella – regleras budgetmässigt på normalt sätt. Om kommissionen vid en systemanalys kommer fram till att en viss oriktighet är strukturell, skall den inhämta upplysningar från medlemsstaten om vilka åtgärder den föreslår för att råda bot på svagheterna i systemet.

Både kommissionen och medlemsstaterna har haft avsevärda fördelar av att genomföra kontrollerna enligt detta mönster. För kommissionen ger det tillräckliga garantier för att de interna kontrollsystemen i medlemsstaterna verkligen är effektiva. Samtidigt kan man spara resurser som behövs bättre i andra sektorer, särskilt i fråga om kandidatländerna. För medlemsstaterna medför metoden mindre störningar i kontorens dagliga arbete och en bättre investering i den egna administrationen. Kommissionen presenterade tillvägagångssättet med det gemensamma revisionsinitiativet och fördelarna med det vid det femte sammanträdet med *Contact Group for Financial Control Organisations* på Malta i oktober 2002.

5.4. Anslutningsländernas deltagande

Inför utvidgningen år 2004 har kommissionen under referensperioden arbetat för att formulera en strategi för detta problemkomplex. Man har besökt de tio kandidatländerna för att samla information och sedan främjat de systemåtgärder är nödvändiga för att de tullsystem och redovisningssystem som administrationen i dessa länder tillämpar skall motsvara EG:s krav på hanteringen av egna medel.

Flera ledamöter av kommissionen har deltagit aktivt i *seminarier* för att presentera systemet för traditionella egna medel för tjänstemän i kandidatländerna. Sådana har hållits i Litauen (oktober 2000), på Malta (februari 2001), på Cypern (februari 2001), i Polen (mars 2001) och i Bulgarien (oktober 2001). De har visat sig mycket nyttiga genom att föra fram de olika aspekter som man i kandidatländerna måste ta hänsyn till under reformarbetet för att förbereda sig på bästa sätt. Till dessa seminarier kommer också olika slags förberedelsearbete.

Bland annat har kommissionen tagit fram en *handledning* som innehåller de konkreta åtgärder myndigheterna i dessa länder behöver vidta för att införliva EG:s regelverk i sin nationella lagstiftning. Denna *checklista* är ett viktigt tekniskt hjälpmedel som underlättar deras förberedelser för anslutningen på det särskilda området traditionella egna medel. Utifrån den har kommissionen tagit fram ett *frågeformulär* som sänts till de tio kandidatländerna i *Laekengruppen* – dvs. alla kandidatländer som kommissionen har fört förhandlingar med, utom Rumänien och Bulgarien – för att kunna göra en första utvärdering av vilka framsteg de har gjort i förberedelserna i fråga om beräkning och betalning av egna medel. För varje administrativt villkor som måste vara uppfyllt har man begärt att landet i fråga skulle precisera om det redan finns en nationell lagbestämmelse om det och vilken infrastruktur det finns för att uppfylla villkoret. Kandidatländerna har också uppmanats att ställa samman fiktiva kontoutdrag för traditionella egna medel som övning.

Detta arbete har kompletterats med *besök på plats* för att dels ge tekniskt stöd och dels följa upp de svar som har kommit in på frågeformulären. De har gjort det möjligt att undanröja eventuella missförstånd i fråga om de mer tekniska delarna av systemets funktion och att bedöma de framsteg som redan gjorts och vilka åtgärder som behöver planeras för att systemet skall vara fullt tillämpligt redan från den första anslutningsdagen. Besöken har också gett tillfälle att dels gemensamt utforma en enhetlig beräkningsmetod för de egna medlen (och utgifterna) och dels underlätta förhandlingarna om budgetkapitlet genom att skapa gemensam terminologi och metodik.

Utifrån kandidatländernas lagstiftning eller förslag till lagstiftning och deras svar på frågeformulären har kommissionen kunnat bilda sig en positiv uppfattning om kvaliteten på de förfaranden som införts och de framsteg som gjorts inför den kommande anslutningen. Med tanke på tidsplanen och det arbete som ännu återstår, och med tanke på den vikt revisionsrätten lägger vid detta förberedande arbete, anser kommissionen att denna uppgift måste ha *absolut prioritet*. Under hela år 2003 kommer kommissionen därför att ge ett riktat tekniskt stöd på de områden där det fortfarande finns stora anpassningsbehov. Ett annat område som prioriteras är utvärdering av uppbördssystemen i realtid.

Uppgiften att dra in kandidatländerna och den investering det kräver av kommissionen i form av arbetsinsatser medför naturligtvis att kontrollerna i de nuvarande femton medlemsstaterna oundvikligen måste läggas om. Antalet kontroller av klassisk typ måste sålunda dras ned i princip till en enda per medlemsstat, och i vissa av dem kommer den att genomföras inom det gemensamma revisionsinitiativet. Det utesluter förstås inte att man kan göra kortare kompletterande kontroller för att fördjupa vissa aspekter från ett föregående kontrollprogram. Kommissionen diskuterar också om medlemsstaterna kan delta i kontrollbesöken.

6. SLUTSATSER

Resultaten från åren 2000–2002 och utsikterna för framtiden visar att de kontroller av de traditionella egna medlen som kommissionen utfört är nödvändiga. Tack vare dem kan man garantera att medlemsstaterna behandlas lika i fråga om tillämpningen av bestämmelserna på tull- och redovisningsområdena och i fråga om skyddet av Europeiska unionens ekonomiska intressen. Konsekvenserna blir alltså desamma för alla medlemsstaterna när de inte följer bestämmelserna.

Kommissionen ämnar göra vad som krävs för att förbättra genomförandet av de ”klassiska” kontrollerna och samtidigt utveckla sin verksamhet på tre områden:

- **Övervakning** av anslutningsländerna för att få en tillfredsställande grad av visshet om att deras system för uppbörd av traditionella egna medel motsvarar gemenskapens krav senast vid anslutningsdagen.
- **Medlemsstaternas interna ekonomiska ansvar**, den princip som innebär att medlemsstaterna måste axla ansvaret för sina misstag. Utifrån de överträdelseförfaranden som nu behandlas av EG-domstolen bör det bli möjligt att definitivt fastställa vissa riktlinjer.
- **Externt ekonomiskt ansvar**: i denna fråga måste diskussionen fördjupas om hur man skall undvika ekonomiska förluster på grund av en bristande förvaltning av förmånsordningarna.