

Europeiska gemenskapernas officiella tidning

ISSN 1024-3046

C 214

fyrtiofjärde årgången

31 juli 2001

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I *Meddelanden*

Revisionsrätten

2001/C 214/01

Särskild rapport nr 4/2001 om granskningen av EUGFJ:s garantisektion – införandet av det integrerade administrations- och kontrollsystemet (IACS) samt kommissionens svar

1

SV

I

(Meddelanden)

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT nr 4/2001

om granskningen av EUGFJ:s garantisektion – införandet av det integrerade administrations- och kontrollsystemet (IACS) samt kommissionens svar

(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

(2001/C 214/01)

INNEHÅLL

	Punkt	Sida
SAMMANFATTNING		3
INLEDNING	1–8	4
Bakgrund	1–3	4
Införandet av IACS	4–6	4
Revisionsrättens granskning	7–8	6
DET INTEGRERADE SYSTEMETS UTFORMNING	9–32	7
Inledning	9–10	7
Datoriserade databaser	11–13	11
Systemet för identifiering av jordbruksskiften	14–15	11
Systemet för identifiering och registrering av djur	16–19	11
Ansökningar om stöd	20–22	12
Det integrerade kontrollsystemet	23–32	12
Administrativa kontroller	23–28	12
Kontroller på fältet	29–31	13
Sanktioner	32	14
KOMMISSIONENS ROLL	33–72	14
Inledning	33	14
Allmän organisatorisk bakgrund	34–36	14
Generaldirektoratet för jordbruk (GD Jordbruk)	34–35	14
Generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd (GD Hälsa och konsumentskydd) ..	36	15
Kommissionens riktlinjer och lagstiftningsfrågor	37–38	15
Förvaltningsinformation	39	16
Utvärdering av IACS och verkställande av införande	40	16
Huvudsakligt granskningsresultat på kommissionsnivå	41–67	16

	<i>Punkt</i>	<i>Sida</i>
Allmän organisatorisk bakgrund	41–42	16
Generaldirektoratet för jordbruk (GD Jordbruk)	41	16
Generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd (GD Hälsa och konsumentskydd)	42	16
Kommissionens riktlinjer och lagstiftningsfrågor	43–53	17
Kommissionens riktlinjer	43–47	17
Lagstiftningsfrågor	48–53	19
Förvaltningsinformation	54–60	20
Utvärdering av IACS och verkställande av införande	61–66	25
Övriga granskningsresultat	67	28
MEDLEMSSTATERNAS ROLL	68–71	28
Huvudsakligt granskningsresultat på medlemsstatsnivå	69–71	28
SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	72–81	29
Slutsatser	72–80	29
Rekommendationer	81	30
BILAGA: Bestämmelser för tillämpning av sanktioner under 1998		31
Kommissionens svar		33

SAMMANFATTNING

I. I syfte att uppnå bättre balans på marknaden reformerade man 1992 den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) i riktning mot ett system med direktstöd till jordbrukare, vilket medförde en betydande ökning av antalet mottagare och samtidigt en ökad risk för oegentligheter och bedrägeri. Därför infördes det integrerade administrations- och kontrollsystemet (IACS), för att dessa risker skulle avhjälpas. Systemet inbegriper fem delar – en datoriserad databas, ett system för identifiering av jordbruksskiftena, ett system för identifiering och registrering av djuren, stödansökningar och ett integrerat system för administrativa kontroller och kontroller på fältet.

II. Alla stödansökningar inom EU som avser IACS (ungefär 6 miljoner varje år) behandlas och kontrolleras administrativt (ungefär 3,2 miljoner ansökningar om arealstöd och 2,8 miljoner ansökningar som avser djur). Under 1999 passerade 25 353,6 miljoner euro eller 63,6 % av utgifterna inom EUGFJ:s garantisektion direkt eller indirekt genom IACS. Dessa kontroller kompletteras med kontroller på fältet (minst 5 % av ansökningarna om arealstöd och 10 % av alla ansökningar om djurbidrag som avser IACS), som väljs ut på basis av en riskanalys. Alla dessa kontroller medför betydande minskningar av gemenskapens utgifter. Revisionsrätten anser att IACS ger en bra grund för kontroll av utgifter för jordbruksgrödor och djurbidrag, och att det är ett viktigt verktyg för att begränsa och minska risken för jordbruksfonden (se punkterna 3–6 och 9–32).

III. Vid revisionsbesök under 1999 och 2000 granskade revisionsrätten i hur hög grad IACS hade införts under 1998, som var det andra året efter slutet av övergångsperioden (1993–1996, 1997 för de tre nya medlemsstaterna). Granskningen gjordes vid kommissionen och i sex medlemsstater, nämligen Tyskland, Spanien, Frankrike, Irland, Portugal och Förenade kungariket. De system som granskades särskilt var arealstödsystemet och nötkreatursbidragen. När det fanns tillförlitlig information för senare år uppdaterade revisionsrätten granskningsresultaten utifrån denna information (se punkterna 7–8).

IV. Kommissionens huvudsakliga uppgifter är att utforma IACS (samfinansierat mellan 1992 och 1997) samt att övervaka, samordna och kontrollera införandet av IACS i alla medlemsstater. Denna uppgift fullgörs av direktoratet för avslutning av räkenskaperna inom generaldirektoratet för jordbruk. Det finns även andra avdelningar inom kommissionen som arbetar med IACS (såsom GD Jordbruks marknadsavdelningar och generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd, som ansvarar för veterinärfrågor) men vissa problem skulle kanske ha kunnat undvikas om samordningen hade varit bättre (se punkt 41).

V. IACS och de olika marknadsförordningarna är till sin karaktär komplicerade och de är inte så exakta att de på ett detaljerat sätt förklarar alla möjligheter i samband med tolkningen av dem. Kommissionen har därför gett ut ett antal tolkningar och rekommendationer. Trots detta har medlemsstaterna fortfarande olika praxis. De viktigaste förordningarna ändrades 80 gånger mellan 1992 och 1999 (se punkterna 37 och 38, och 43–53).

VI. Omfattningen och kvaliteten på den information som medlemsstaterna lämnar bör förbättras. Kommissionen bör fortsätta sina ansträngningar för att förbättra kvaliteten på den information den begär och erhåller från medlemsstaterna, och för att utvärdera och använda denna information för att förbättra sin förvaltning av medlemsstaternas införande av IACS (se punkterna 39 och 54–66).

VII. Medlemsstaterna ansvarar för det faktiska införandet av IACS. Trots att sista datum för ett fullständigt införande av IACS var den 1 januari 1997 avslöjade revisionsrättens granskning genomgående brister i de medlemsstater som besöktes. Detta gäller främst att dubbelkontroller av ytareal och djur inte alls eller bara delvis genomförts, att databaser över ytareal och nötkreatur i vissa fall var ofullständiga och föråldrade och att kontroller på fältet var av dålig kvalitet (se punkterna 68–71).

VIII. Revisionsrättens viktigaste rekommendationer till kommissionen avser utvecklingen av ett effektivt förvaltningsinformationssystem och en förenkling och harmonisering av regelverket (se punkt 81).

INLEDNING**Bakgrund**

1. I syfte att uppnå bättre balans på marknaden reformerades den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) väsentligt 1992, framför allt sektorn för jordbruksgrödor (spannmål, oljeväxter, proteingrödor och linfrö [utom frö av spånadslin]) och köttsektorn (nötkött samt får- och getkött). De institutionella priserna sänktes och direkta kompensationsbetalningar till jordbrukarna infördes. Dessa betalningar baseras på den stödberättigande areal (för jordbruksgrödor) och det antal stödberättigande djur (för djurbi-drag) ⁽¹⁾ som jordbrukaren deklarerat.

2. Före reformen var utgifterna koncentrerade till interventions-lager och exportbidrag. Övergången till ett system med direktstöd till jordbrukarna ⁽²⁾ innebar att den gemensamma jordbrukspoli-tiken blev förenlig med åtaganden inom GATT/WTO, samtidigt som antalet mottagare ökade väsentligt och administrationen av stödet blev betydligt mer komplicerad. Det behövdes därför ett effektivt och övergripande kontrollsystem, och rådet fattade 1992 beslut om att inrätta det integrerade administrations- och kon-trollsystemet (IACS) ⁽³⁾.

3. Ungefär sex miljoner stödansökningar behandlas och kontrol-leras varje år inom IACS (ungefär 3,2 miljoner ansökningar om arealstöd och 2,8 miljoner ansökningar som avser djur) ⁽⁴⁾. Varje stödansökan innehåller vanligtvis detaljerade uppgifter om många enskilda skiften eller nötkreatur samt flera olika uppgifter till stöd för ansökan. Automatiska administrativa kontroller utförs på alla stödansökningar för att felaktiga ansökningar skall upptäckas och korrigeras. Dessutom utförs årligen ungefär 387 000 kontroller

på platsen för ansökningar om arealstöd och ungefär 333 000 kontroller på platsen för nötkreatur. Utan ett system som IACS skulle det vara omöjligt att utföra tillfredsställande kontroller för att minimera behandlingen av felaktiga ansökningar.

Införandet av IACS

4. Medlemsstaterna ålades att inrätta lämpliga system för att kunna införa IACS, framför allt kraftfulla datorsystem som skulle göra det möjligt att hantera databaser med hundratals miljoner uppgifter.

5. IACS började införas under 1993 och de IACS-relaterade betalningar som avsåg den nya gemensamma jordbrukspolitiken inleddes under budgetåret 1994. Det fanns olika tidsfrister för när de olika stadierna av IACS skulle fullföljas. Sista datum för det slutliga införandet var den 1 januari 1997 ⁽⁵⁾ (utom för de tre nya medlemsstaterna – Österrike, Sverige och Finland – som fick ett extra år på sig).

6. IACS är det viktigaste instrumentet för kontroll av utgifter inom EUGFJ:s garantisektion, och dess betydelse ökar med tiden i och med att allt fler åtgärder och utgifter direkt eller indirekt för-valtas och kontrolleras genom detta system (trindsädesslag, ris, torkat foder, spånadslin och hampa, bomull, humle och miljöät-gärder i jordbruket): 42,6 % av utgifterna inom EUGFJ:s garanti-sektion under 1994 och 63,6 % under 1999 (se *tabell 1* och *illus-tration 1*). Under budgetåret 2004 kommer mer än 80 % av utgifterna inom EUGFJ:s garantisektion att behandlas genom IACS till följd av Agenda 2000-reformen och rådets beslut att inkludera andra system såsom tobak, olivolja, torkade druvor, citrusfrukter och tomater för bearbetning och vin från och med år 2003 ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Det finns detaljerade bestämmelser för fastställande av såväl stödbe-rättigande areal som stödberättigande djur. För att en areal skall berätti-ga till stöd skall marken ha använts för jordbruksgrödor under 1991. Det finns olika kvoter för djurstöd, och betalningen begränsas även av stödberättigande grovfoderareal.

⁽²⁾ Inom nötköttssektorn fanns direktstöd före 1992. Med reformen mer än tredubblades dessa stöd mellan 1992 och 1996 för EU med tolv medlemsstater.

⁽³⁾ Rådets förordning (EEG) nr 3508/92 av den 27 november 1992 (EGT L 355, 5.12.1992, s. 1). Detaljerade tillämpningsföreskrifter fastställ-des genom kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 (EGT L 391, 31.12.1992, s. 36.).

⁽⁴⁾ Källa: Arealstöd – uppgifter för 1998 från kommissionens GD VI; djurbidrag – ofullständiga uppgifter för 1998 från kommissionens GD VI, med en uppskattning baserad på 1994 (det finns ingen upp-daterad information tillgänglig hos kommissionen).

⁽⁵⁾ I början var sista datum den 1 januari 1996. Den nya tidsfristen fast-ställdes genom rådets förordning (EG) nr 2466/96 av den 17 decem-ber 1996 (EGT L 335, 24.12.1996, s. 1).

⁽⁶⁾ Enligt rådets förordning (EG) nr 1593/2000 av den 17 juli 2000 (EGT L 182, 21.7.2000, s. 4) om ändring av förordning (EEG) nr 3508/92 skall arealbaserade stödsystem (såsom lin och hampa, miljö, skogs-bruk) och system för produktionsstöd (såsom tobak, olivolja, bomull, vin, tomater och citrusfrukter) överensstämma med IACS.

Tabell 1

Utvecklingen sedan 1994 av de utgifter inom EUGFJ:s garantisektion som omfattas av IACS (enligt kontoplanen i 1999 års budget)

(miljoner euro)

Utgiftskategori	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ⁽¹⁾	2001 budget
Åtgärder som helt inbegrips i IACS ⁽²⁾								
Stöd per hektar för jordbruksgrödor								
Stöd per hektar för jordbruksgrödor (småproducenter)	1 756,4	2 313,9	2 875,6	2 850,0	2 548,6	2 364,9	2 248,3	3 874,0
Stöd per hektar för jordbruksgrödor (storproducenter)	7 083,5	8 780,5	10 660,4	11 815,6	12 350,5	12 259,0	10 907,4	11 458,0
och stöd för durumvete	1 712,9	2 412,6	2 271,4	1 903,6	1 262,6	1 283,8	1 858,5	1 564,0
Uttag av areal								
Delsumma	10 552,8	13 507,0	15 807,4	16 569,2	16 161,7	15 907,7	15 014,2	16 896,0
Bidrag för nötkött								
Bidrag för am- och dikor	841,5	1 009,1	1 468,6	1 465,6	1 589,1	1 594,7	1 565,9	1 736,0
Tilläggsbidrag för am- och dikor	40,5	43,2	44,3	56,2	63,4	63,3	62,5	102,0
Särskilda bidrag	656,6	957,1	1 407,2	1 238,5	1 340,8	1 297,3	1 299,3	1 619,0
Säsongsutjämningsbidrag	31,6	24,5	23,0	39,5	45,1	23,7	2,6	0,0
Extensifieringsbidrag	389,0	438,1	507,3	568,6	706,4	714,2	715,5	757,0
Delsumma	1 959,3	2 472,0	3 450,4	3 368,4	3 744,8	3 693,2	3 645,9	4 214,0
Delsumma (utgifter som omfattas av granskningen)	12 512,1	15 979,0	19 257,8	19 937,6	19 906,5	19 600,9	18 660,1	21 110,0
Övrigt								
Produktionsstöd för trindsädesslag				70,8	70,4	70,5	68,8	72,0
Stöd per hektar för ris					40,5	82,3	124,3	129,0
Andra interventioner än lagring av fårkött och getkött	1 628,1	1 780,8	1 320,8	1 066,6	1 534,9	1 891,8	1 733,7	1 620,0
Kompletterande åtgärder (tidigare system)	93,4	73,4	72,0	50,6	30,6	17,7	6,9	15,0
Delsumma	1 721,5	1 854,2	1 392,8	1 188,0	1 676,4	2 062,3	1 933,7	1 836,0
TOTALT	14 233,6	17 833,2	20 650,6	21 125,6	21 582,9	21 663,2	20 593,8	22 946,0
Åtgärder för vilka jordbruksskiften måste dubbelkontrolleras mot andra åtgärder inom IACS ⁽³⁾								
Produktionsstöd för torkat foder			297,4	297,4	307,3	307,0	313,0	312,0
Spånadslin och hampa ⁽⁴⁾						123,6	136,4	88,0
Produktionsstöd för bomull						903,2	854,7	766,0
Bidrag för tobak								987,0
Humle						12,6	12,6	12,0
Miljö			1 391,2	1 511,2	1 282,9	1 951,6	2 258,6	2 215,0
Beskogning			241,0	318,7	327,5	392,2	533,1	520,0
Mindre gynnade områden							674,2	780,0
TOTALT			1 929,6	2 127,3	1 917,7	3 690,3	4 782,5	5 680,0
TOTALSUMMA	14 233,6	17 833,2	22 580,2	23 252,9	23 500,6	25 353,4	25 376,3	28 626,0
Totalt B1 EUGFJ:s garantisektion (exkl. monetär reserv)	33 412,3	34 502,7	39 107,8	40 674,9	38 748,1	39 854,1	40 362,5	43 197,7
% som omfattas av IACS	42,6	51,7	57,7	57,2	60,6	63,6	62,9	66,3
% av utgifterna som omfattas av granskningen (jordbruksgrödor och nötkött)	37,4	46,2	49,2	48,9	51,3	49,1	46,2	48,9

⁽¹⁾ På grund av Agenda 2000-reformen utbetalades förskott för oljeväxter för 2000 års skörd under år 2001. Detta är en av de viktigaste orsakerna till att utgifterna minskat under år 2000.

⁽²⁾ I enlighet med artikel 1.1 i förordning (EEG) nr 3508/92.

⁽³⁾ Åtgärder som skall deklarerar separat från ansökningar om arealstöd i enlighet med artikel 4.1 i förordning (EEG) nr 3887/92.

⁽⁴⁾ År 2001 ingår stödet för lin och hampa i stödet per hektar för jordbruksgrödor.

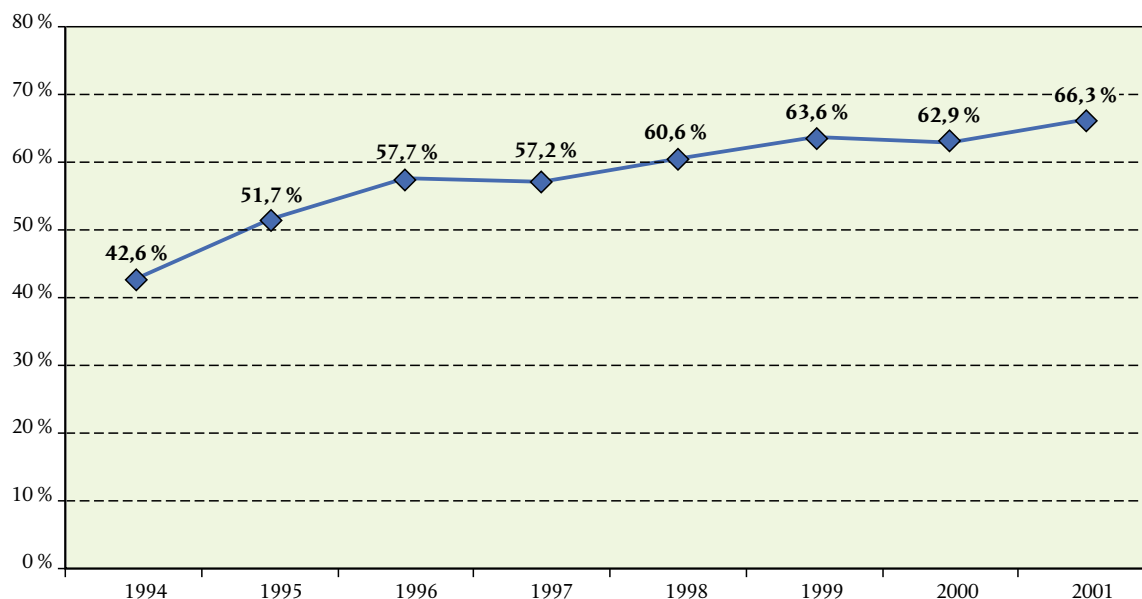
Källa: 1994–1999: Ekonomisk redogörelse för EUGFJ, garantisektionen.

2000: Kommissionens dokument AGRI/72a/2000 av den 18 januari 2001.

2001: Den allmänna budgeten för 2001.

Illustration 1

Utveckling av den andel av EUGFJ-utgifterna som omfattas av IACS



Anmärkning: Minskningen 2000 beror på att tidsplanen ändrats för utbetalning av stöd för oljeväxter, och inte att IACS täckning minskat.

Källa: EUGFJ-utgifternas utveckling, kommissionen GD AGRI (se tabell 1).

Revisionsrättens granskning

7. Under 1995 och 1996 undersökte revisionsrätten i samband med granskningen av arealstödssystemet och systemet för nötköttsbidrag i hur hög grad vissa delar av IACS hade införts. Resultatet av granskningen offentliggjordes i årsrapporten för 1996 ⁽¹⁾. För föreliggande granskning undersökte revisionsrätten i samband med revisionsbesök vid kommissionen och i medlemsstaterna under 1999 och 2000 i hur stor utsträckning IACS hade införts 1998 (främst utgifter under 1999 inom EUGFJ:s garantiavdelning för stödansökningar som inlämnats under 1998), vilket var det andra året det skulle vara helt infört. De huvudsakliga granskningsmålen var att bekräfta att IACS var helt infört och i

funktion, att de uppgifter som samlats i databaserna var fullständiga och giltiga och uppdaterades i tid, samt att bedöma kommissionens roll (fram till mitten av 2000) i införandet av IACS.

8. Granskningen baserades på kommissionens dokument, däri inbegripet resultatet av kommissionens kontroller på medlemsstatsnivå. Besök gjordes även vid regionala/lokala myndigheter som sköter förvaltningen av IACS-systemen i sex medlemsstater, nämligen Tyskland ⁽²⁾, Spanien ⁽³⁾, Frankrike ⁽⁴⁾, Irland, Portugal och Förenade kungariket ⁽⁵⁾. Dessa medlemsstater står för 76 % av IACS-utgifterna inom EUGFJ:s garantiavdelning för jordbruksgrödor och nötkreatur (se illustration 2).

⁽¹⁾ Revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1996, kapitel 3 och 4, EGT C 348, 18.11.1997.

⁽²⁾ Besök gjordes vid det federala jordbruksministeriet och i delstaterna Niedersachsen och Bayern.

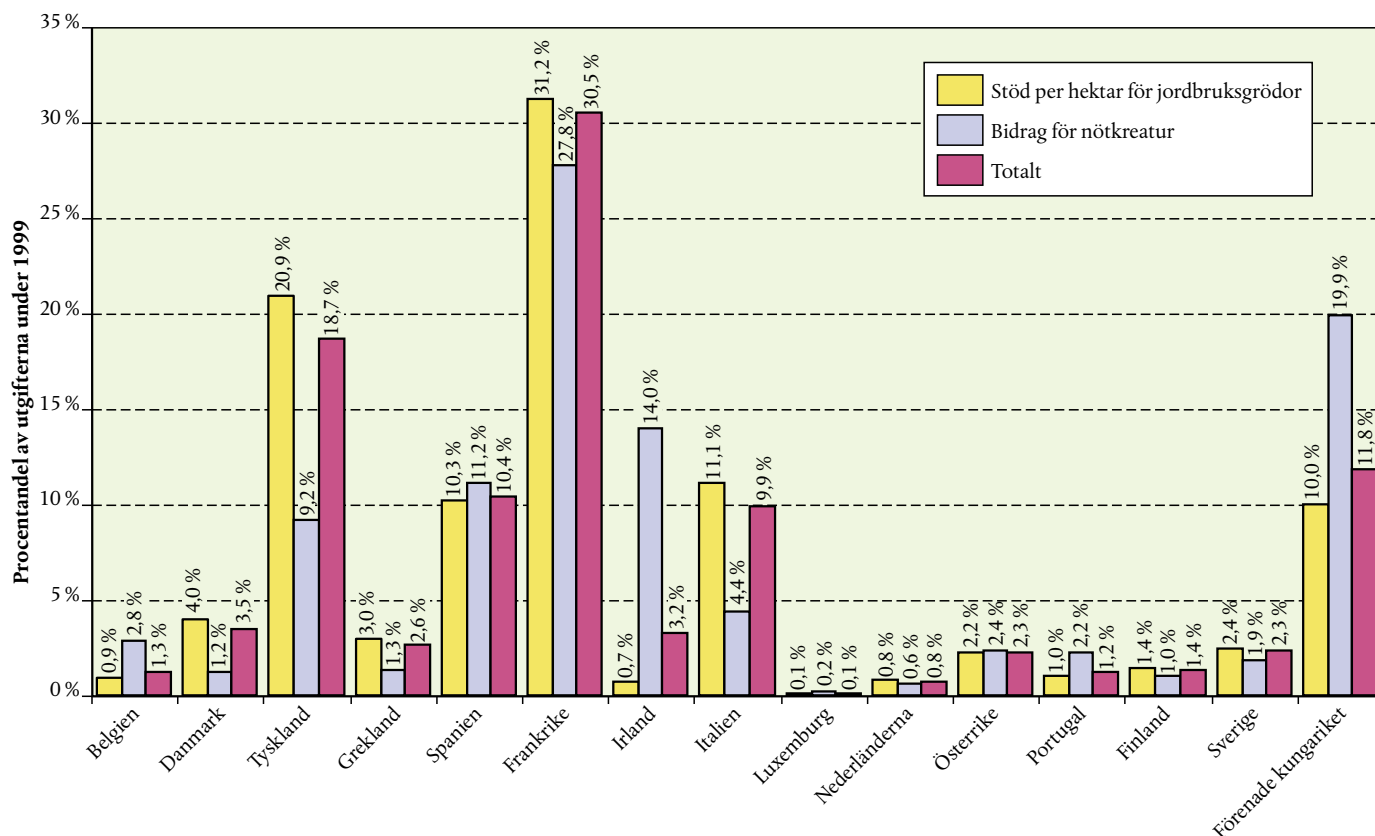
⁽³⁾ Besök gjordes på central nivå och i de självstyrande enheterna Katalonien och Navarra.

⁽⁴⁾ Besök gjordes på central nivå och på regional nivå i departementen Bouches du Rhône, Haute-Corse och Landes.

⁽⁵⁾ I Förenade kungariket gjordes besök på central nivå och i Skottland och Wales.

Illustration 2

Medlemsstaternas andel av IACS-relaterade utgifter år 1999



Källa: Grundläggande uppgifter hämtade ur utgiftsrapporter från kommissionens GD Jordbruk.

DET INTEGRERADE SYSTEMETS UTFORMNING

Inledning

9. Enligt rådets förordning om införandet av IACS skall medlemsstaterna inrätta följande fem delar ⁽¹⁾ :

- En datoriserad databas för registrering av uppgifterna i stöd-ansökningarna för varje jordbruksföretag.
- Ett system för identifiering av jordbruksskiften, det vill säga ett system som gör det möjligt att lokalisera deklarerad areal så att de kan övervakas över tiden och så att dubbelkontroller och kontroller på platsen kan organiseras.

c) Ett system för identifiering och registrering av djuren, som medför att ansökningar kan dubbelkontrolleras och kontrolleras på platsen.

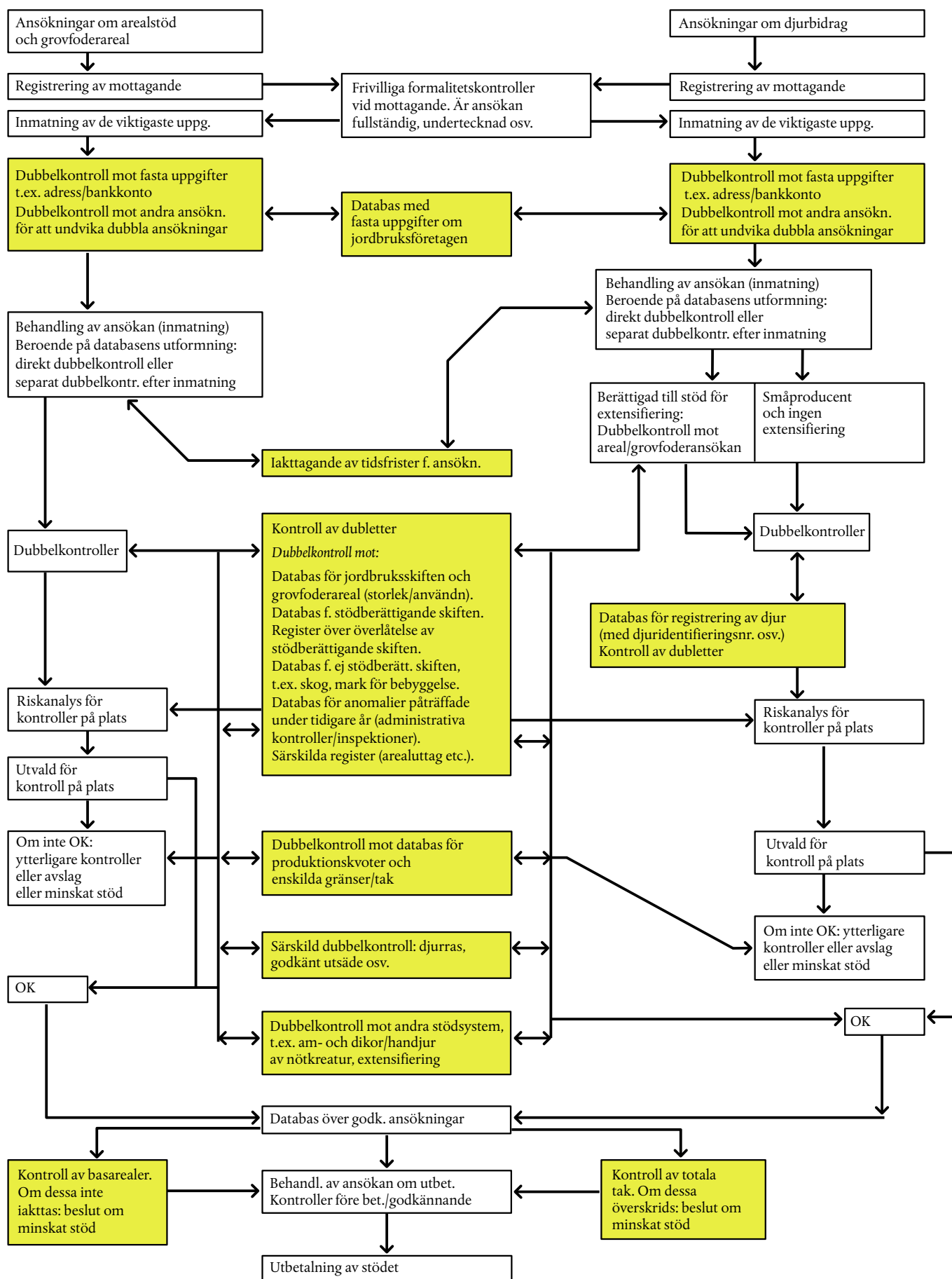
d) Ansökningar avseende arealstöd, grovfoderareal och djur.

e) Ett integrerat kontrollsystem för administrativa kontroller och kontroller på fältet.

10. Schemat i *tabell 2* ger en översikt över hur en stödansökan teoretiskt behandlas med IACS, med de viktigaste kontrollerna. *Illustration 3* visar antalet erhållna ansökningar för jordbruksgrödor och den berörda arealen för 1998. Motsvarande information för ansökningar om nötköttsbidrag finns i *illustration 4*.

⁽¹⁾ Rådets förordning (EEG) nr 3508/92, artikel 2.

Tabell 2
Översikt över de viktigaste IACS-kontrollerna

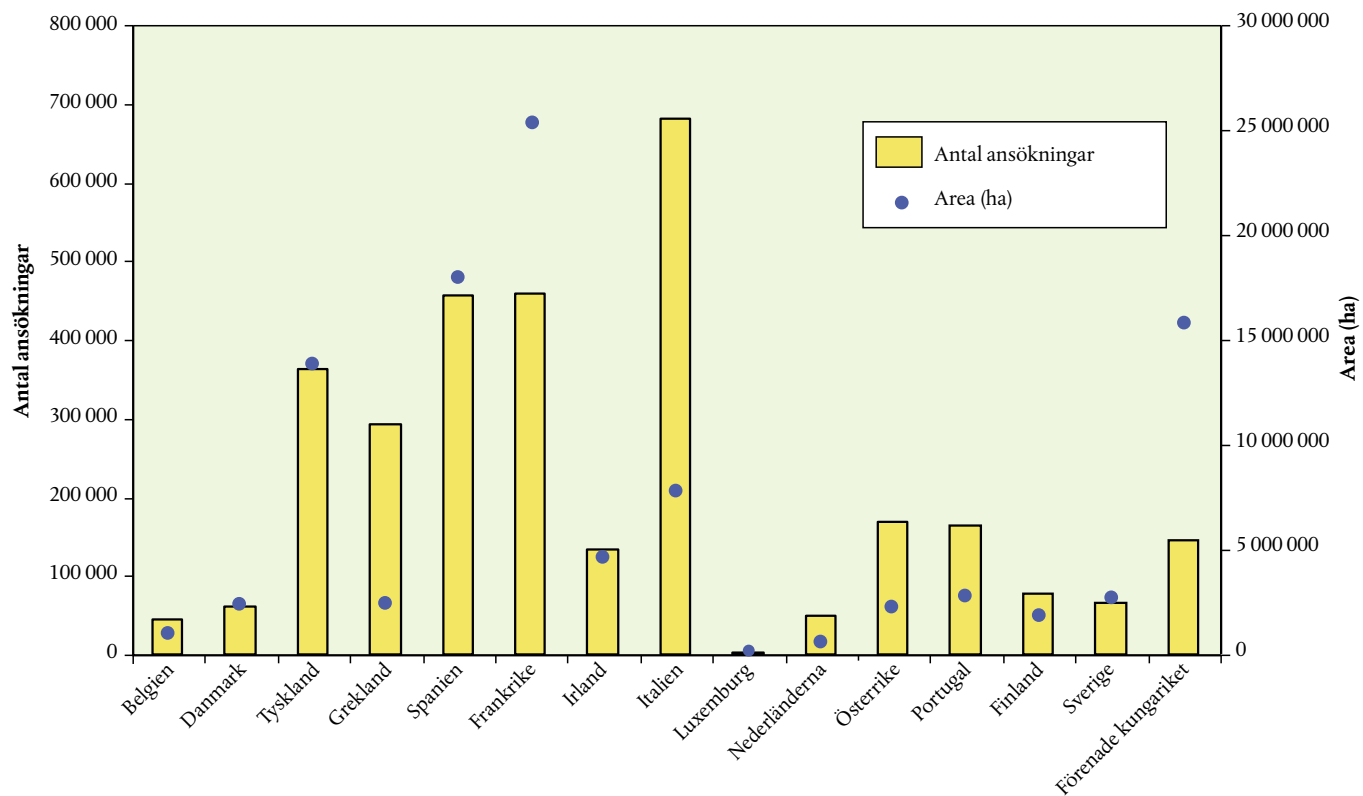


Anmärkning: När det gäller decentraliserade databaser måste dubbelkontroller ske på central nivå, exempelvis dubbelkontroller av det antal djur eller de ytor som ligger till grund för ansökan i andra områden.

Källa: Revisionsrättens granskning av relevanta förordningar.

Illustration 3

Ansökningar om arealstöd 1998

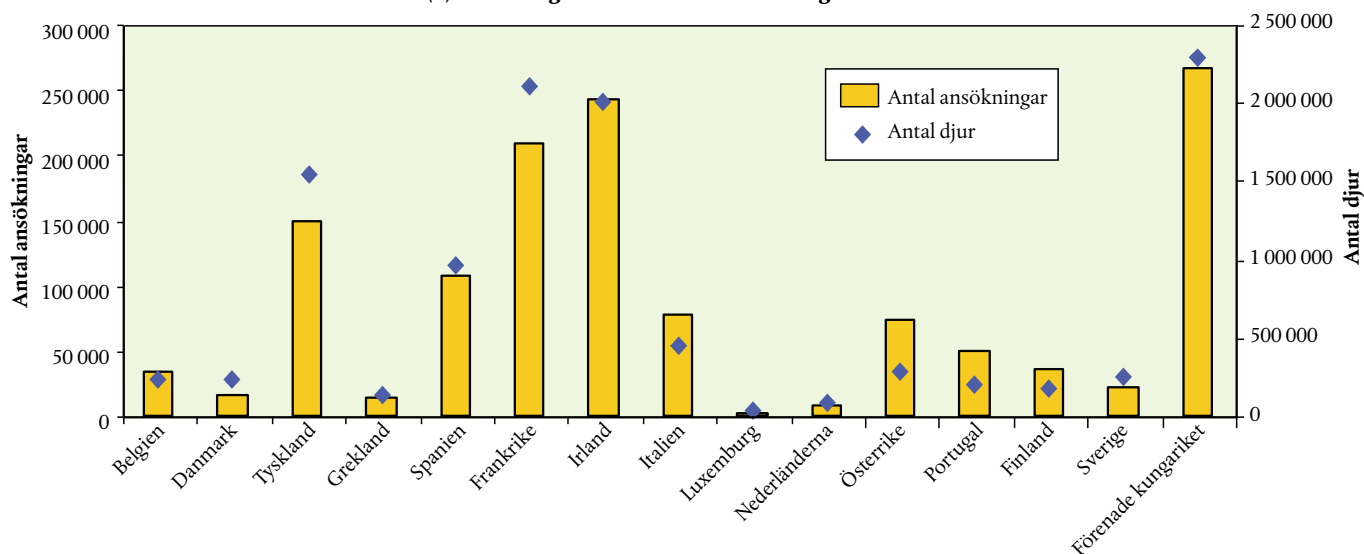


Källa: Grundläggande uppgifter hämtade från kommissionens GD Jordbruk (IACS-statistik för 1998).

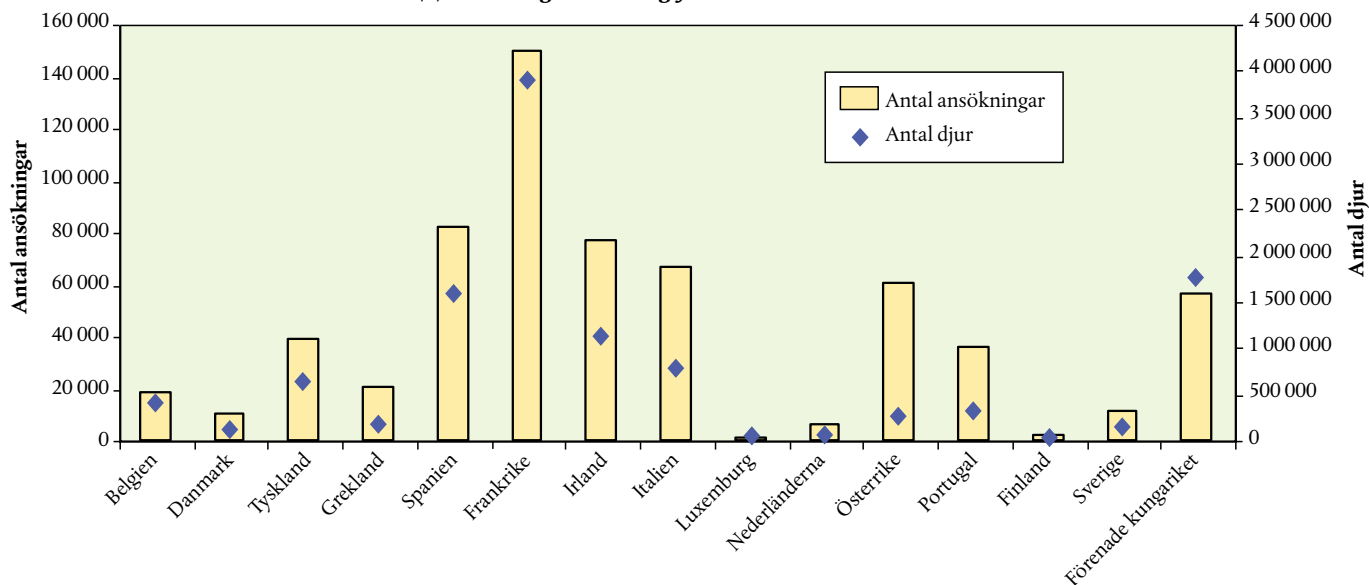
Illustration 4

Ansökningar om stöd för nötkreatur 1998

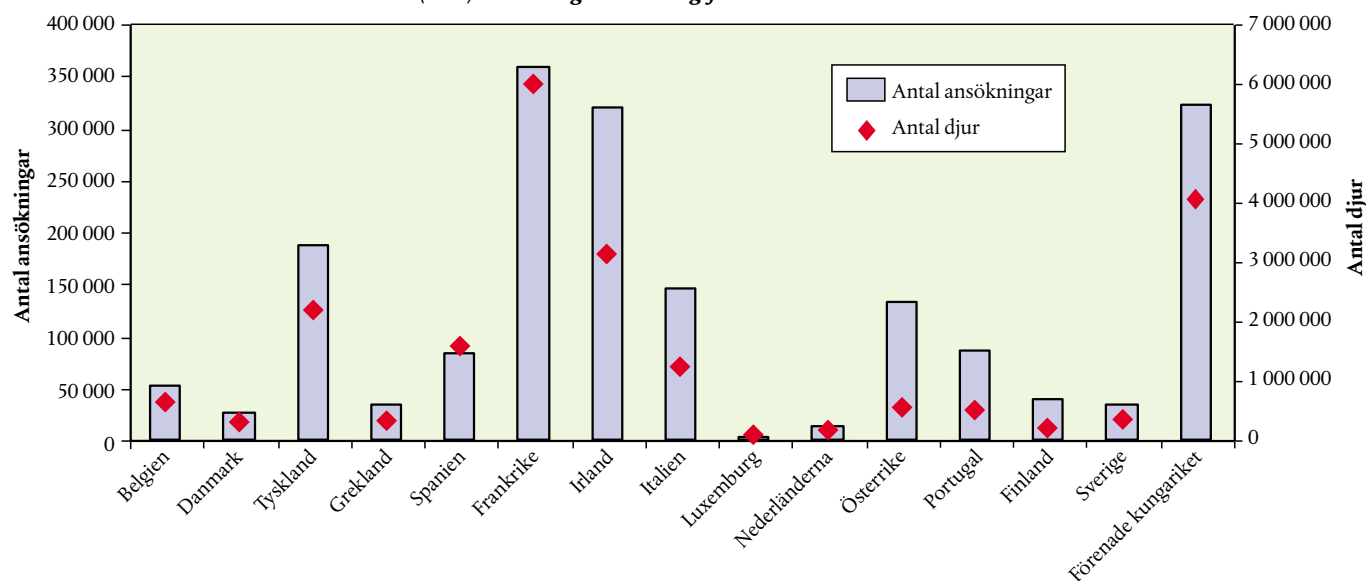
(1) Ansökningar om särskilt nötköttsbidrag under 1998



(2) Ansökningar om bidrag för am- och dikor under 1998



(1+2) Ansökningar om bidrag för nötkreatur under 1998



Källa: Grundläggande uppgifter från kommissionens GD Jordbruk (IACS-statistik för 1998).

Datoriserade databaser

11. I den datoriserade databasen bör man registrera uppgifterna från varje jordbruksföretags stödansökan så att uppgifterna kan användas direkt och omedelbart. Medlemsstaterna kan välja vilket eller vilka datorsystem de skall använda. De får skapa decentraliserade databaser under förutsättning att databaserna och de administrativa förfarandena för registrering av och tillgång till uppgifterna är homogena inom hela medlemsstatens territorium och inbördes kompatibla ⁽¹⁾.

12. I Tyskland, Spanien och Förenade kungariket har de nationella myndigheterna valt att decentralisera IACS och anpassa det till sina administrativa system, vilket betyder att de skapat 16, 17 respektive fyra databaser. Det faktum att databaserna inte är kompatibla har tvingat de ansvariga myndigheterna att inrätta särskilda förfaranden för nationella dubbelkontroller av jordbruksskiften och djur. I Tyskland och Spanien genomförs detta förfarande genom elektroniskt informationsutbyte, varvid informationen förs in i respektive databas för behandling. För jordbruksskiften har Förenade kungariket endast vidtagit åtgärder för manuell behandling.

13. Ett "jordbruksföretag" omfattar alla produktionsenheter som förvaltas av en jordbrukare i en och samma medlemsstat. När IACS infördes och skulle genomföras hade vissa medlemsstater redan ett system för identifiering av jordbruksföretag, medan det inte fanns sådana system i andra medlemsstater. Medlemsstaterna ålades även att vidta nödvändiga åtgärder för att undvika att befintliga företag delades upp på ett konstlat sätt eller att nya jordbruksföretag bildades efter den 30 juni 1992 i syfte att kringgå de individuella gränserna som föreskrivs enligt de olika stödssystemen.

Systemet för identifiering av jordbruksskiften

14. Systemet för identifiering av jordbruksskiften skulle baseras på fastighetsregisterkartor, andra kartreferenser, flyg- eller satellitbilder eller andra liknande referenser. Medlemsstaterna kunde även basera systemet på skiften enligt fastighetsregistret eller produktionsblock. Detta system måste innebära att alla jordbruksskiften tydligt kan identifieras och deras geografiska läge fastställas. Detta är av väsentlig vikt för att effektiva dubbelkontroller skall kunna utföras (se punkt 23).

15. Av de medlemsstater som besöktes valde Tyskland, Spanien och Frankrike från början att använda fastighetsregistret som system för identifiering av jordbruksskiften. Uppgifterna i fastighetsregistret är inte nödvändigtvis helt aktuella med avseende på markanvändning men de är av bra kvalitet när det gäller skiftenas ytareal. Andra medlemsstater, exempelvis Irland, Portugal och Skottland i Förenade kungariket valde ett system där de använder flyg- och/eller satellitbilder (geografiskt informationssystem ⁽²⁾), även om ett annat system ibland hade använts till att börja med. I resten av Förenade kungariket används ett identifieringssystem som baseras på landets officiella kartor (som framställts av det statliga lantmåteriverket Ordnance Survey).

Systemet för identifiering och registrering av djur

16. Bestämmelserna för identifiering och registrering av djur läggs fast i ett särskilt direktiv från 1992 ⁽³⁾, och i senare förordningar som IACS-förordningen hänvisar till. Enligt direktivet skulle jordbrukarna föra detaljerade register över besättningar, och nötkreatur skulle märkas med öronmärke med en unik identifikationskod. Detta skulle vara infört senast den 1 juli 1994. Liksom när det gäller skiftena är detta system av avgörande vikt för att effektiva dubbelkontroller skall kunna utföras. Det måste medföra att alla djur som nämns i stödansökan kan identifieras på ett otvetydigt sätt.

17. BSE-krisen visade att det befintliga systemet hade många brister, vilket underströk behovet av att införa mer detaljerade bestämmelser för identifiering och registrering av nötkreatur. Detta skedde i april 1997 genom att direktivet från 1992 ersattes med en ny rådsförordning ⁽⁴⁾, i vilken man anpassade bestämmelserna för öronmärkning ⁽⁵⁾ och register över besättningar, och

⁽²⁾ Rådet beslutade nyligen att alla medlemsstater från och med 2005 skulle ha ett geografiskt informationssystem. Enligt rådets förordning (EG) nr 1593/2000 om ändring av förordning (EEG) nr 3508/92 om ett integrerat system för administration och kontroll av vissa stödssystem inom gemenskapen (artikel 4) skall systemet för identifiering av jordbruksskiften upprättas med användning av metoder för datoriserade geografiska informationssystem, helst inklusive flyg- eller satellitortobilder, med en enhetlig standard som garanterar åtminstone en noggrannhet motsvarande kartografi i skala 1:10 000.

⁽³⁾ Rådets direktiv 92/102/EEG av den 27 november 1992 om identifikation och registrering av djur (EGT L 355, 5.12.1992, s. 32).

⁽⁴⁾ Rådets förordning (EG) nr 820/97 av den 21 april 1997 (EGT L 117, 7.5.1997, s. 1). Denna förordning behandlar bestämmelser som direkt avser IACS, men även märkning av nötkött och nötköttprodukter.

⁽⁵⁾ Alla djur i anläggningen som är födda efter den 1 januari 1998 eller efter detta datum är avsedda för handel inom gemenskapen skall identifieras med hjälp av ett öronmärke som sätts fast i båda öronen.

⁽¹⁾ Rådets förordning (EEG) nr 3508/92, artikel 3.

införde krav på datoriserade databaser ⁽¹⁾ och djurpass. Vid en granskning som revisionsrätten genomförde 1998 ⁽²⁾ om BSE-krisen betonade man vikten av att fullständiga och tillförlitliga register över djur upprättas i medlemsstaterna.

18. Enligt denna nya förordning skall medlemsstaterna utföra kontroller på platsen för att kontrollera att besättningarnas ägare efterlever dessa krav. Minst 10 % av besättningarna skall kontrolleras varje år på grundval av en riskanalys ⁽³⁾. Om kommissionen anser att den datoriserade databasen är fullt fungerande behöver medlemsstaten inte utfärda pass för all nötkreatur utan endast för dem som är avsedda för handel inom gemenskapen, och andelen för den årliga kontrollen får minskas från 10 % till 5 %.

19. Om man vid en sådan kontroll finner att djur inte identifieras och registreras korrekt skall påföljder tillämpas, vilka, beroende på hur allvarligt det påträffade problemet är, kan innebära alltifrån begränsningar av förflyttningar av de berörda djuren till destruktions ⁽⁴⁾. Dessa påföljder tillkommer utöver de ekonomiska sanktioner som tillämpas enligt IACS-förordningarna (se punkt 32).

Ansökningar om stöd

20. Varje år får jordbrukare lämna en enda ansökan om arealstöd (inklusive grovfoderareal) och en eller flera ansökningar om djurbidrag. Alla stödansökningar skall innehålla uppgifter om jordbrukarens identitet samt jordbrukarens skriftliga åtagande att iaktta de särskilda bestämmelserna för de stödsystem som avses. Alla uppgifter som behövs för alla kontroller av stödberättigande som görs innan stödet betalas ut skall ingå i stödansökningarna eller i bilaga till dem.

21. I ansökningar om arealstöd skall man ange alla jordbruks-skiften, deras areal, läge och användning samt det stödsystem som avses. Medlemsstater får kräva att användning av areal till grödor som inte är stödberättigande inom de stödsystem som administreras av IACS deklarerats under en rubrik för "annan användning".

22. Ansökningar om bidrag för nötkreatur skall innehålla uppgift om numret på öronmärket för de djur bidragsansökan gäller och hänvisning till den stödansökan i vilken grovfoderarealen deklarerats ⁽⁵⁾.

Det integrerade kontrollsystemet

Administrativa kontroller

23. Huvudsyftet med de administrativa kontrollerna inom IACS är att säkerställa att stödet beräknas korrekt och att inga dubbla utbetalningar sker. Detta inbegriper kontroll av det jordbruksföretag som ansöker om bidrag, dubbelkontroll av deklarerad areal (inklusive grovfoderareal) och dubbelkontroll av deklarerade djur.

24. Dessa administrativa kontroller är av två typer: manuella och automatiserade. Manuella administrativa kontroller görs i alla skeden av behandlingen av ansökan, från det att mänskligt ingripande visar sig nödvändigt. Automatiserade kontroller inbegriper alla förfaranden som utförs med hjälp av datorer för att kontrollera om stödansökningarna uppfyller kriterierna för stödberättigande. De viktigaste automatiserade kontrollerna är dubbelkontroller av skiften och djur. Eftersom det rör sig om en stor mängd transaktioner och de nödvändiga dubbelkontrollerna är komplicerade kan dessa dubbelkontroller inte utföras manuellt på ett effektivt sätt.

⁽⁵⁾ Även om en jordbrukare inte har några jordbruksgrödor skall han för att vara berättigad till djurbidrag deklarerar sin grovfoderareal (undantagsregler gäller endast små jordbruksföretag).

⁽¹⁾ Den datoriserade databasen skall senast den 31 december 1999 vara fullt fungerande. När databasen är fullt fungerande skall jordbruksföretaget, till den behöriga myndigheten rapportera alla förflyttningar och alla djur som föds och dör. Rådets direktiv 97/12/EG av den 17 mars 1997 (EGT L 109, 25.4.1997, s. 1) avser veterinära åtgärder för handel inom gemenskapen, men specificerar även kraven på den datoriserade databas som beslutades genom direktiv 97/820/EG. I artikel 14 i direktivet anges vilken information databasen skall innehålla. Information omfattar identifikationskod, födelsedatum, kön, ras eller färg, moderns identifikationskod, födelseanläggningens identifikationsnummer, identifikationsnummer för alla anläggningar där djuret har hållits och datum för varje förflyttning, döds- eller slaktdatum. Om dessa krav efterlevdes skulle databasen ge fullständig information om varje nötkreatur.

⁽²⁾ Särskild rapport nr 19/98 om gemenskapsfinansiering av vissa åtgärder som vidtagits på grund av BSE-krisen samt kommissionens svar (EGT C 383, 9.12.1998).

⁽³⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 2630/97 av den 29 december 1997 (EGT L 354, 30.12.1997, s. 23). Riskanalysen skall för varje jordbruksföretag särskilt ta hänsyn till antalet djur på företaget, folk- och djurhälsovillkor och förekomsten av tidigare utbrott av sjukdomar, beloppet för det årliga nötkreatursbidrag som företaget sökt om/beviljats, jämfört med det belopp som betalats året dessförinnan, andra betydande förändringar och resultatet av kontroller som utförts tidigare år (exempelvis att registret över besättningar förs på ett korrekt sätt och att korrekta pass finns).

⁽⁴⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 494/98 av den 27 februari 1998 (EGT L 60, 28.2.1998) om närmare föreskrifter för genomförandet av rådets förordning (EG) nr 820/97 vad gäller tillämpningen av administrativa minimipåföljder inom ramen för systemet för identifiering och registrering av nötkreatur.

25. Effektiviteten i de manuella administrativa kontrollerna är direkt beroende av kvaliteten på de tillgängliga personalresurserna och på de förfaranden som tillämpas. När det gäller automatiserade kontroller beror effektiviteten på de grundläggande uppgifternas kvalitet (det alfanumeriska systemet för identifiering av skiften och nötkreatur), mängden information som tillhandahållits i ansökningarna och nivån på utvecklingen av dataprogrammen.

26. När det gäller arealer är de viktigaste automatiserade kontrollerna kontroller av skiftens stödberättigande, kontroller av att de verkligen existerar, kontroller av ytarealen och kontroller för att säkerställa att det inte förekommer dubbla ansökningar, det vill säga kontroll av att samma areal inte förekommer i mer än en ansökan. Kontroller av skiftens stödberättigande innebär bland annat att man kontrollerar att det skifte för vilken ansökan om utbetalning inlämnas är arealer som den 31 december 1991 inte utnyttjades för permanent bete, fleråriga grödor (dvs. grödor som inte behöver sås varje år) eller skogsbruk eller för andra ändamål än jordbruk ⁽¹⁾.

27. För nötkreatur består de viktigaste automatiserade kontrollerna av kontroller av djurets stödberättigande (ålder, kön, ras för am- och dikor samt att tilldelat nummer existerar) och kontroller för att säkerställa att det inte förekommer oberättigade dubbla bidrag, det vill säga att ett djur inte får samma bidrag flera gånger eller flera olika bidrag.

28. Sedan slutet på övergångsperioden bör det vara omöjligt att göra utbetalningar för en ansökan innan denna har passerat genom alla datafilter och innan eventuella anomalier har åtgärdats. Det är också viktigt att medlemsstaterna registrerar de anomalier de funnit under tidigare administrativa kontroller och kontroller på fältet för att säkerställa att fel som påträffats under tidigare år inte upprepas ⁽²⁾.

Kontroller på fältet

29. Huvudsyftet med kontroller på fältet är att kontrollera att det jordbrukarna uppger i sina stödansökningar stämmer med verkligheten. Kontroller på fältet skall omfatta minst 5 % av ansökningarna om arealstöd och 10 % av ansökningarna om djurbidrag ⁽³⁾. Urvalet för kontroll skall göras på grundval av en riskanalys och på ett sådant sätt att man ser till att de utvalda ansökningarna är representativa för de inlämnade stödansökningarna ⁽⁴⁾. Andelen ansökningar som kontrolleras bör ökas om det vid kontrollen på platsen visar sig att betydande oegentligheter förekommer inom en region eller en del av en region. Kontroller på fältet skall ske oanmälda och omfatta samtliga jordbruksskiften eller djur som en eller flera ansökningar gäller ⁽⁵⁾. I illustration 5 visas andelen kontroller för varje stödssystem i medlemsstaterna under 1998.

30. Fysiska kontroller och traditionella kontroller på fältet av ansökningar om arealstöd får ersättas med fjärranalys. I detta fall tolkar medlemsstaterna satellitbilder eller flygfoton för att kontrollera grödan och mäta arealen. Traditionella kontroller på fältet skall göras om man vid fjärranalysen upptäcker möjliga felaktigheter i ansökningarna.

31. Kvaliteten på kontrollerna på fältet är direkt beroende av kvaliteten på riskanalysen, kvaliteten på kontrollanterna, de utförda kontrollernas räckvidd och den mätteknik som använts (när det gäller jordbrukskiften).

⁽¹⁾ Rådets förordning (EEG) nr 1765/92 av den 30 juni 1992 om upprättande av ett stödssystem för producenter av vissa jordbruksgrödor, artikel 9 första stycket.

⁽²⁾ Till exempel mark som en producent deklarerat som åkermark, men som vid kontroll visat sig vara permanent grovfoderareal, eller till och med mark för bebyggelse eller sjöar – dessa skiften kommer inte att vara stödberättigande i framtiden och bör därför ingå i en databas som möjliggör en effektiv dubbelkontroll av framtida ansökningar.

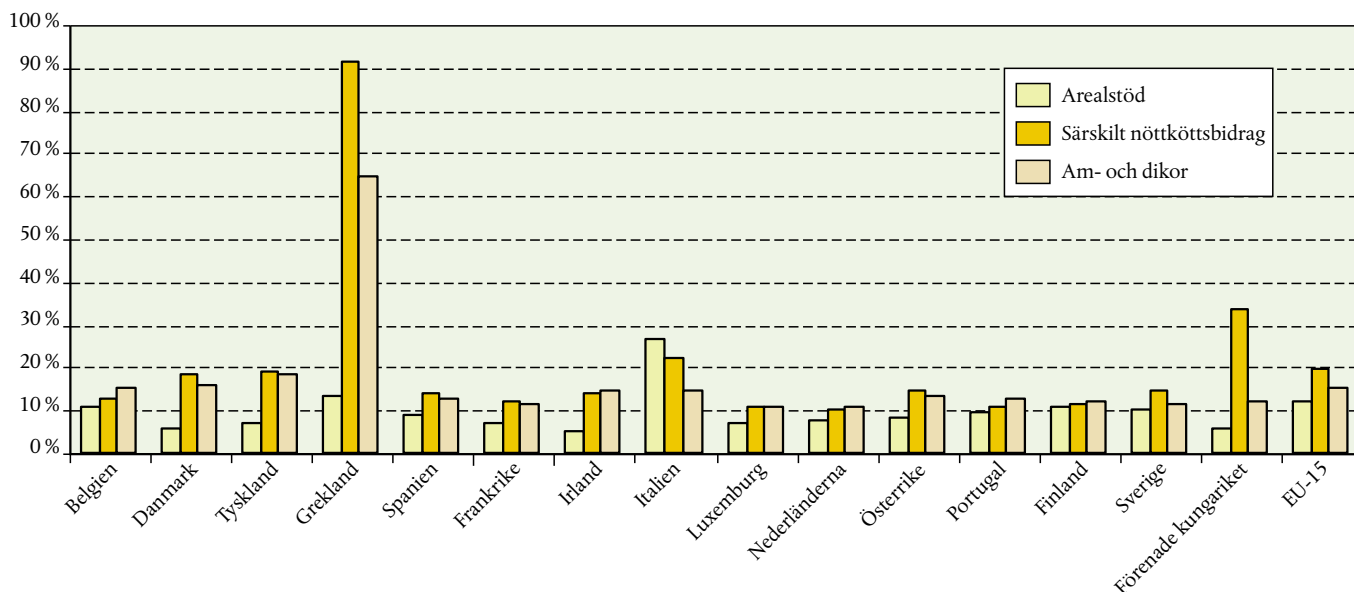
⁽³⁾ Enligt artikel 6.3a (i kraft sedan den 1 januari 2000) i förordning nr 3887/92 får medlemsstaterna minska andelen ansökningar som kontrolleras från 10 % till 5 % om en fullt fungerande datoriserad databas i enlighet med artikel 5 i förordning (EG) nr 820/97 har varit i funktion i minst ett år.

⁽⁴⁾ I riskanalysen bör hänsyn tas till vilket stödbelopp det handlar om, antalet skiften eller djur, förändringar sedan föregående år, resultatet av kontroller som utförts tidigare, andra faktorer som medlemsstaten fastställt och överträdelser av förordning (EG) nr 820/97 (för nötkreatur).

⁽⁵⁾ När det gäller kontroll av jordbrukskiften bör ett urval mätas i enlighet med de toleransgränser som medlemsstaten fastställt och deras stödberättigande bör kontrolleras. När det gäller nötkreatur fanns det före 1999 inga dokument som förklarade syftet med de kontroller som skulle utföras. Under 1999 slutfördes kommissionens tillämpningsföreskrifter. Kontroller på platsen av ansökningar om djurbidrag skulle omfatta en kontroll av totalt antal djur på jordbruksföretaget, en kontroll utifrån registret av att alla djur för vilka ansökningar om bidrag lämnats in under de föregående 12 månaderna har behållits under hela djurhållningsperioden, en stickprovskontroll av registret mot bestyrkande handlingar, såsom fakturor, veterinärintyg med mera, en kontroll av alla nötkreatur och deras identifikation genom öronmärken, pass och i registret.

Illustration 5

Kontroller under 1998



Anmärkning: Grekland ökade sin kontrollnivå för nötköttsbidrag i ett försök att kompensera för allvarliga brister i övriga delar av IACS.

Källa: Grundläggande uppgifter från kommissionens GD Jordbruk (IACS-statistik för 1998).

Sanktioner

32. Om stödansökan lämnas in sent skall sanktioner tillämpas. Om avvikelser upptäcks vid en administrativ kontroll eller en kontroll på platsen, föreskriver förordningarna antingen, om avvikelser ligger under en viss gräns, att en enkel ändring skall göras i ansökan eller, om avvikelserna överskrider denna gräns, att sanktioner skall tillämpas enligt en graderad skala (se bilaga 1). Bestämmelserna för sanktioner för nötkreatur ändrades betydligt 1999, genom att sanktioner infördes för djur för vilka bidrag egentligen inte begärts och genom att sanktionernas räckvidd ökades så att de omfattade även ansökningar för vilka bidrag beviljats under de föregående 12 månaderna ⁽¹⁾. Om en kontroll visar att icke berättigat bidrag betalats ut under ett eller flera tidigare år, skall dessutom beloppen krävas tillbaka retroaktivt ⁽²⁾ från och med den första oriktiga deklarationen.

KOMMISSIONENS ROLL

Inledning

33. Kommissionens viktigaste uppgift är att se till att medlemsstaterna på ett korrekt sätt tillämpar IACS-förordningarna och att,

där så är lämpligt, föreslå ändringar av förordningarna. Detta innebär att tolka förordningarna och ge medlemsstaterna vägledning, att samla information om hur IACS införs av medlemsstaterna och utvärdera och framtvinga medlemsstaternas införande av IACS.

Allmän organisatorisk bakgrund

Generaldirektoratet för jordbruk (GD Jordbruk)

34. Mellan 1993 och 1996, när IACS skulle ha varit helt införd i medlemsstaterna, övervakades införandet av IACS av en särskild enhet vid GD Jordbruk med stöd av direktoratet för avslutning av räkenskaperna. Sedan 1997 har denna uppgift överlåtits till direktoratet för avslutning av räkenskaperna. Ansvar för tekniska delar av fjärranalys och elektroniska identifikationssystem överfördes till det gemensamma forskningscentret Ispra (Institutet för systemteknik, informationsteknik och säkerhetsteknik).

35. GD Jordbruks marknadsenheter för nötkött och spannmål är också indirekt involverade i införandet av IACS eftersom de konsulteras om förändringar i regelverket och bistår med tolkning av marknadsspecifika regler med direkt påverkan på hur IACS fungerar. IACS expertkommitté som består av representanter från medlemsstaterna och kommissionen träffas två till tre gånger per

⁽¹⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 1678/98 av den 29 juli 1998 (EGT L 212, 30.7.1998, s. 23).

⁽²⁾ Kommissionens arbetsdokument Doc VI/629/98.

år. Kommitténs viktigaste uppgift är att diskutera förändringar av IACS-förordningarna.

Generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd (GD Hälsa och konsumentskydd)

36. Som en följd av BSE-krisen överfördes ansvaret för veterinäråtgärder 1997 till GD Hälsa och konsumentskydd. Detaljerade regler för identifiering och registrering av nötkreatur infördes (se punkterna 16–19). Enligt IACS-förordningarna måste man följa dessa regler för att vara berättigad till djurbidrag, och det finns många korshänvisningar och likheter mellan de två regelverken. Till exempel är det ett krav enligt lagstiftningen att felaktigheter som upptäcks vid de kontroller av identifiering och registrering av nötkreatur som genomförs av nationella veterinärmyndigheter skall anmälas till de myndigheter som svarar för IACS-kontrollerna, och omvänt.

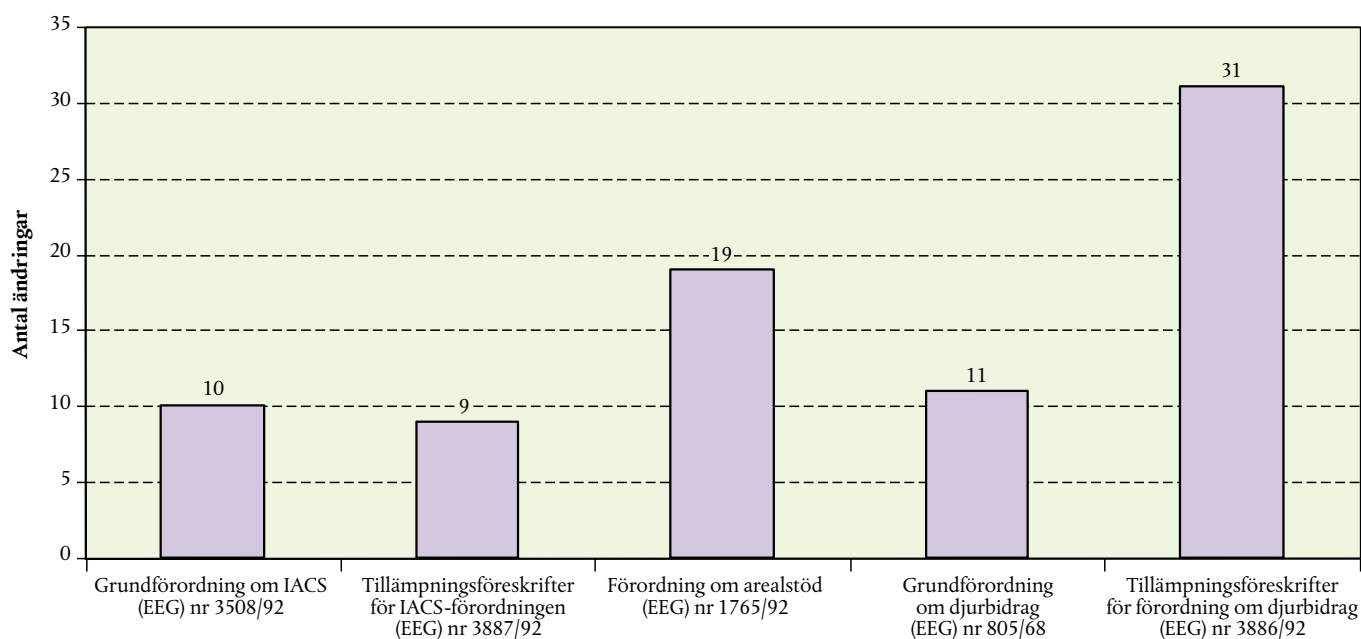
Kommissionens riktlinjer och lagstiftningsfrågor

37. IACS-förordningarna och marknadsförordningarna är till sin karaktär komplicerade och inte så exakta att de på ett detaljerat sätt förklarar alla möjligheter i samband med tolkningen av dem. Kommissionen bistår därför medlemsstaterna med tolkning av förordningarna och ibland även med mer allmänna riktlinjer och rekommendationer ⁽¹⁾.

38. Förordningarna har ändrats många gånger för att återspegla IACS ökade omfattning, förändringar av bestämmelserna för de bidragssystem det kontrollerar och förändringar i själva kontrollsystemet. Alla dessa ändringar försvårar arbetet för dem som sysslar med IACS (jordbrukare och nationella myndigheter, inklusive de som utvecklar och inspekterar informationssystem). *Illustration 6* visar att de viktigaste förordningarna ändrades 80 gånger mellan 1992 och 1999.

Illustration 6

Ändringar av förordningar mellan 1992 och 1999



Källa: EU:s databas Celex.

⁽¹⁾ Direktoratet för avslutning av räkenskaperna utfärdar tolkningar av IACS-förordningarna. Marknadsenheterna utfärdar tolkningar av de särskilda bidragssystemen för djur och arealer. De flesta förfrågningar om tolkning följer på ändringar av förordningarna. Ett register över tolkningar förs av GD AGRI-B-1. Nyligen utgivna tolkningar samlas regelbundet och distribueras till alla medlemsstater via IACS expertgrupp och via EUGFJ-kommittén.

Förvaltningsinformation

39. För sin bevakning av att medlemsstaterna på ett effektivt sätt inför IACS behöver kommissionen ha tillgång till relevant och tillförlitlig information i rätt tid från medlemsstaterna om sådant som statistik över bidragsansökningar, administrativa kontroller, kontroller på platsen och rapporter om hur införandet fortskrider. Sådan information gör det möjligt för kommissionen att bättre styra revisionsbesök till medlemsstaterna och är grundläggande för förvaltning av budget och marknader. Förutom diskussioner i IACS expertkommitté och information som fås i samband med revisionsbesök är den huvudsakliga information kommissionen får från medlemsstaterna följande:

- a) Information om åtgärder som vidtagits för att införa IACS ⁽¹⁾. Avsikten var att förse kommissionen med uppdaterad information om de nationella åtgärder som vidtagits för att införa IACS.
- b) Statistik över nötkreatursbidrag ⁽²⁾ och deklarerade arealer ⁽³⁾.
- c) Ej lagstadgad statistik över bidragsansökningar, administrativa kontroller och kontroller på platsen, inom stödsystemen för arealer och djur, så kallad IACS-statistik (denna är obligatorisk sedan 2000 ⁽⁴⁾).
- d) Årsrapporter av attesterande organ om utbetalningsställen, vilka skall läggas fram för kommissionen senast den 10 februari påföljande år ⁽⁵⁾.
- e) Rapporter om kontroller av identifiering och registrering av nötkreatur ⁽⁶⁾. Den första rapporten skulle vara klar den 1 juli 1999.

⁽¹⁾ Artikel 18 i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92.

⁽²⁾ Bilaga V i kommissionens förordning (EEG) nr 3886/92 (såsom ändrad).

⁽³⁾ Bilaga VIII i kommissionens förordning (EG) nr 658/96 av den 9 juni 1996 (EGT L 91, 12.4.1996, s. 46).

⁽⁴⁾ Artikel 17 i förordning (EEG) nr 3887/92, senast ändrad genom förordning (EG) nr 2801/1999.

⁽⁵⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 1663/95 av den 7 juli 1995 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 729/70 i fråga om förfarandet vid avslutande av räkenskaperna för garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) (EGT L 158, 8.7.1995, s. 6).

⁽⁶⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 2630/97 av den 29 december 1997 om närmare föreskrifter för tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 820/97 när det gäller miniminivån för de kontroller som skall utföras inom ramen för systemet för identifiering och registrering av nötkreatur (EGT L 354, 30.12.1997, s. 23). Enligt artikel 5 skall medlemsstaterna lämna årsrapporter till kommissionen. GD Hälsa och konsumentskydd tar emot dessa rapporter

Utvärdering av IACS och verkställande av införande

40. Det viktigaste verktyget för direktoratet för avslutning av räkenskaperna när det gäller att utvärdera och verkställa införandet av IACS är kontroller i medlemsstaterna och tillämpning av sanktioner som en del av förfarandet för avslutande av räkenskaperna när risker för EUGFJ har observerats. Enligt det reformerade förfarandet för avslutande av räkenskaperna (som det utvärderats av revisionsrätten i den särskilda rapporten nr 22/2000 ⁽⁷⁾) kan sanktioner tillämpas retroaktivt för högst två år före en skriftlig underrättelse till den berörda medlemsstaten.

Huvudsakligt granskningsresultat på kommissionsnivå**Allmän organisatorisk bakgrund***Generaldirektoratet för jordbruk (GD Jordbruk)*

41. Även om direktoratet för avslutning av räkenskaperna har huvudansvaret för IACS är andra enheter vid kommissionen också involverade (se punkterna 35 och 36). En del av de problem revisionsrätten funnit hade kanske inte uppstått om samordningen mellan enheterna varit effektivare (se punkt 42 c) för inspektion av databaser över djur, och punkt 67 för överskridande av tak för nötköttbidrag).

Generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd (GD Hälsa och konsumentskydd)

42. Korshänvisningarna och likheterna mellan IACS-förordningarna och förordningarna för identifiering och registrering av nötkreatur är logiska. Det finns emellertid problem med tillämpningen:

- a) Kommissionen hade ingen systematisk övervakning av samordningen av identifiering och registrering av nötkreatur med IACS-kontroller på medlemsstatsnivå. Kommissionen var till exempel inte säker på i vilken utsträckning veterinärmyndigheterna informerade IACS-myndigheterna om väsentliga problem som upptäckts vid kontroll, och omvänt.

⁽⁷⁾ Särskild rapport nr 22/2000 om utvärderingen av det reformerade förfarandet vid avslutande av räkenskaperna (EGT C 69, 2.3.2001).

- b) Trots att slutdatum för införande av databasen över identifiering och registrering av nötkreatur var den 1 januari 2000 hade åtta medlemsstater vid denna tidpunkt inte databaser som godkänts som fullt operativa (Tyskland, Grekland, Spanien, Frankrike, Irland, Italien, Portugal och Förenade kungariket med undantag för Nordirland) ⁽¹⁾.
- c) Den process för godkännande som GD Hälsa och konsumentskydd använder för databasen över identifiering och registrering av nötkreatur är inte tillräcklig. Godkännandet grundas på ett kort besök till den berörda medlemsstaten under vilket inga detaljerade systemkontroller genomförs. För närvarande saknar kommissionen ett formellt övervakningsprogram för kontroll av att godkända databaser fortfarande är fullt operativa och uppfyller villkoren för godkännande. Specifikt hade inte något program för revisionsbesök i medlemsstaterna lagts fram i juli 2000, trots att kommissionen hade börjat godkänna medlemsstaternas databaser i april 1999.
- d) En databas kan bedömas vara fullt operativ och godkänd enligt förordningarna för identifiering och registrering av nötkreatur vilket leder till att andelen kontroller kan sänkas till 5 %, samtidigt som den av direktoratet för avslutning av räkenskaperna kan bedömas inte vara fullt operativ enligt IACS-förordningarna och alltså kräver en högre andel kontroller på 10 % ⁽²⁾.

Kommissionens riktlinjer och lagstiftningsfrågor

Kommissionens riktlinjer

43. Kommissionens direktorat för avslutning av räkenskaperna ansvarar för kontroll och granskning av utgifterna, och för beslut om ekonomiska sanktioner för medlemsstaterna i samband med förfarandet för avslutande av räkenskaperna. Enheten har även till uppgift att förvalta och administrera IACS, att organisera ändringar av förordningar och att ge ut riktlinjer till medlemsstaterna. Denna senare roll har emellertid fått relativt begränsade resurser och genom att koncentrera bedömningen av medlemsstaternas insatser till förfarandet för avslutande av räkenskaperna har kommissionens enheter inte ägnat tillräcklig uppmärksamhet åt att utforma en policy för IACS och ge medlemsstaterna riktlinjer för dess tillämpning.

⁽¹⁾ För övriga medlemsstater (Belgien, Danmark, Luxemburg, Nederländerna, Österrike, Finland, Sverige och regionen Nordirland i Förenade kungariket) har man konstaterat att den nationella databasen för nötkreatur fungerade.

⁽²⁾ För Luxemburg godkändes databasen över identifiering och registrering av nötkreatur som fullt fungerande den 19 maj 1999. Revisörerna noterade att direktoratet för avslutning av räkenskaperna efter ett besök i maj 2000 betvivlade att databasen uppfyllde villkoren för godkännande.

44. Även på de områden där kommissionen gett ut ett antal tolkningar och rekommendationer finns det fortfarande olika tillämpningar i medlemsstaterna. Till exempel:

- a) De toleranser som används för mätning av areal vid kontroller på platsen, en avgörande faktor vid bedömning av om påföljder skall tillämpas eller inte (se *tabell 3*). Detta problem har redan tagits upp av revisionsrätten i årsrapporten för 1999 ⁽³⁾. Kommissionen har reviderat sina riktlinjer och infört högsta tillåtna tekniska toleranser från och med 2000 ⁽⁴⁾.
- b) Tolkningen av fall av "uppenbara misstag" ⁽⁵⁾, dvs. när en avvikelse i en bidragsansökan bedöms vara ett uppenbart misstag, kan medlemsstatens myndighet rätta det utan att tillämpa sanktioner för den sökande.
- c) Tillämpning av retroaktiva sanktioner.

45. Revisionsrättens granskning visade att det finns områden där det behövs tolkningar och rekommendationer från kommissionen, som till exempel:

- a) I vilken utsträckning medlemsstaternas normala standard för mätning av brukad areal skall godkännas ⁽⁶⁾. Detta problem har redan tagits upp av revisionsrätten i årsrapporten för 1999 ⁽³⁾. Kommissionen tog itu med problemet under 2000 ⁽⁷⁾.
- b) Definition av arealer som berättigar till stöd för uttagen areal ⁽⁸⁾. Kommissionen avskaffade detta villkor för stödberättigande från och med regleringsåret 2001/2002.

⁽³⁾ Punkterna 2.36 och 2.37 i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1999 (EGT C 342, 1.12.2000).

⁽⁴⁾ Doc. VI/8388/94 rev. 6 av den 17 december 1999.

⁽⁵⁾ Kommissionen har utfärdat flera riktlinjer till medlemsstaterna över vad som utgör uppenbara misstag. Dokument VI/646/96 av den 27 februari 1996 gällde för 1998 års bidragsansökningar och innefattade sådant som ofullständig information, felaktig sammanräkning, att ett skifte räknas upp två gånger i samma ansökan, och omkastning av identifieringsnummer.

⁽⁶⁾ Artikel 6.7 i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 (såsom ändrad) föreskriver att ett jordbruksskiftes sammanlagda areal kan medräknas under förutsättning att den är i fullt bruk enligt medlemsstatens eller regionens normala standard, och att i andra fall den areal som verkligen brukas skall medräknas.

⁽⁷⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 2721/2000 av den 13 december 2000 (EGT L 314, 14.12.2000, s. 8), om ändring av artikel 6.7 i kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92.

⁽⁸⁾ I domstolens dom C-372/98 av den 12 oktober 2000 om Förenade kungariket har man gjort en alltför snäv tolkning av kraven i artikel 2 i förordning (EG) nr 762/94 på att ett område måste ha odlats under föregående år och gett skörd för att ett arealuttag skall kunna göras och vara stödberättigande. Förenade kungariket hade tolkat detta som att gräsensilage inte var stödberättigande, medan andra medlemsstater, liksom kommissionens enheter, betraktade sådan mark som stödberättigande.

Tabell 3

Mätmetoder och tekniska toleranser för traditionella kontroller på fältet som utförts under 1998 i de sex besökta medlemsstaterna

Medlemsstat Region	GPS ⁽¹⁾		Totalstation	Famnstake	Måthjul	Mätband	Topofil	Planimeter	Stegning
	Differentiell (kod)	Geodetisk (fas)							
<i>Tyskland</i>									
Bayern									
0–0,49 ha	10 %	–	1 %	–	10 %	10 %	–	10 %	–
0,5–1,99 ha	5 % (min 0,05 ha)	–	1 %	–	5 % (min 0,05 ha)	5 % (min 0,05 ha)	–	5 % (min 0,05 ha)	–
2,0–4,99 ha	3 % (min 0,10 ha)	–	1 %	–	3 % (min 0,10 ha)	3 % (min 0,10 ha)	–	3 % (min 0,10 ha)	–
5,0–19,99 ha	2 %	–	1 %	–	3 %	3 %	–	3 %	–
> 20,0 ha	1 %	–	1 %	–	3 %	3 %	–	2 %	–
Baden-Württemberg	–	–	varierande	–	3 %	3 %	–	–	–
Berlin	–	–	–	3 %	–	3 %	–	–	–
Brandenburg	max 12 %	–	–	3 %	–	3 %	–	–	–
Bremen	1 %	1 %	–	–	3 %	–	–	–	–
Hamburg	–	–	–	–	–	3 %	–	–	–
Hessen	–	–	1 %	–	–	3 %	–	–	–
Mecklenburg- Vorpommern	–	1 %	–	3 %	3 %	3 %	–	–	–
Niedersachsen	max 12 %	–	–	3 %	3 %	3 %	–	–	–
Nordrhein- Westfalen	3 %	–	–	3 %	–	3 %	–	3 %	–
Rheinland-Pfalz			1 %	–	3 %	3 %	–	–	–
	< 5 ha: 5 %	<0,5 ha: 2 %						< 1 ha: 10 %	–
	> 5 ha: 1 %	0,5–20 ha: 1 %						1–5 ha: 5 %	–
		> 20 ha: 0,5 %						> 5 ha: 2 %	–
Saarland	3 %	–	–	3 %	3 %	3 %	–	–	–
Sachsen	max 12 %	–	1 %	3 %	3 %	3 %	–	3 %	–
Sachsen-Anhalt	1 %	1 %	1 %	–	3 %	3 %	–	2 %	–
Schleswig-Holstein	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	–	0 %	–
Thüringen	max 12 %	–	–	3 %	3 %	3 %	–	2 %	–
<i>Spanien</i>				–	–				–
< 0,5 ha:	10 %	10 %	(²)			10 %	10 %	10 %	
0,5–1 ha	8 %	8 %	(²)			8 %	8 %	8 %	
1–3 ha	6 %	6 %	(²)			6 %	6 %	6 %	
3–6 ha	4 %	4 %	(²)			4 %	4 %	4 %	
6–15 ha	3 %	3 %	(²)			3 %	3 %	3 %	
15–25 ha	2,5 %	2,5 %	(²)			2,5 %	2,5 %	2,5 %	
> 25 ha	2 %	2 %	(²)			2 %	2 %	2 %	
<i>Frankrike</i>	1 meter runt skiftet	–	–	–	–	–	< 5 ha: 5 % > 5 ha: 3 %	–	–
<i>Irland</i>	1 %	–	–	–	5 %	5 %	–	5 %	–
<i>Portugal</i>	–	< 5 ha: 5 % 5–25 ha: 3 % > 25 ha: 2 %	–	–	–	–	–	–	–
<i>Förenade kungariket</i>									
England	2 %	2 %	–	–	4 %	–	–	–	–
Nordirland	2 %	2 %	–	–	4 %	–	–	–	–
Skottland	2 %	2 %	–	–	4 %	–	–	–	tillåtet
Wales	2 %	2 %	–	–	4 %	–	–	–	–

⁽¹⁾ GPS = Satellitbaserad positionsbestämning⁽²⁾ Utrustningens tolerans

Källa: Dokumentation från medlemsstaterna

- c) Beräkning av täthetsfaktorer. I denna fråga bör kommissionen utfärda en tolkning. Reglerna är komplicerade och många olika metoder påträffades i de besökta medlemsstaterna.

46. På andra områden varierar metoderna mellan medlemsstaterna trots att förordningarna är tillräckligt tydliga. Kommissionen bör även i fortsättningen se till att medlemsstaterna tillämpar dem korrekt, och vid behov agera inom ramen för förfarandet för avslutande av räkenskaperna, i fall såsom följande:

- a) Sanktioner för de viktigaste nötkreatursbidragen i Portugal återspeglas inte i minskade extensifieringsbidrag.
- b) Avsaknad av nationella dubbelkontroller av ansökningar om am- och dikobidrag för att upptäcka oberättigade ansökningar (Spanien, Frankrike, Förenade kungariket).
- c) Det minsta antalet jordbruksskiften eller djur som skall kontrolleras vid en kontroll på platsen.

47. Beträffande nötkreaturs förflyttningar mellan medlemsstater har kommissionen inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att se till att medlemsstaterna samarbetar enligt artikel 15 i förordning (EEG) nr 3887/92 (se punkt 71 b).

Lagstiftningsfrågor

48. Ett av många lagstadgade villkor för berättigande till arealstöd är att marken användes för jordbruksodling den 31 december 1991 ⁽¹⁾. Detta villkor gäller även för de tre medlemsstater som gick med i EU 1995. Det medför emellertid mycket höga kostnader att kontrollera att detta villkor uppfylls eftersom det vid den här tiden inte fanns några system i medlemsstaterna som gjorde det möjligt att genomföra retroaktiva kontroller med tillfredsställande resultat.

49. Reglerna för arealuttag, ett av de grundläggande villkoren för att arealstöd skall beviljas, angav att de uttagna arealerna, för att beaktas, måste ha odlats av den sökande under de två senaste åren före ansökan ⁽²⁾. Detta villkor var svårt att kontrollera och miste

sin betydelse när det obligatoriska systemet för växelbruk på uttagen areal övergavs år 1996. För att kunna genomföra effektiva kontroller skulle medlemsstaterna ha varit tvungna att upprätta särskilda kontrollprogram. Tyskland utvecklade ett sådant program, men inte Spanien, Frankrike och Portugal.

50. I ett försök att förenkla gemenskapsreglerna slopades ””två-årskriteriet”” i september 1998 men utan angivelse av när denna förändring skulle börja gälla ⁽³⁾. I november 1998 kom en ny förordning som specificerade att slopandet av kriteriet skulle gälla uttagen areal under 1999/2000 och följande jordbruksår ⁽⁴⁾. Efter detta förtydligande behöll Tyskland denna kontroll för jordbruksåret 1998/1999 medan Spanien, Frankrike och Portugal inte beaktade den på grund av den juridiska principen att strängare regler inte kan tillämpas retroaktivt.

51. Enligt förordningarna om marknaderna för nötkött ⁽⁵⁾ betalas inte am- och dikobidrag för enskilda djur utan för hållning av en besättning med ett bestämt antal am- och dikor. Enligt IACS-förordningarna krävs dock detaljerade kontroller av alla nötkreatur och inte enbart av besättningen som helhet (se punkt 27). Spanien, Frankrike och Förenade kungariket gör inte tillräckliga dubbelkontroller av enskilda am- och dikor som ansökningar lämnats för, utan hävdar att enligt förordningen om marknader lämnas bidrag för besättningen och inte för enskilda djur. Otillräckliga dubbelkontroller innebär emellertid risk för alltför stora betalningar.

52. För arealstöd beräknas andelen felaktigheter som upptäckts efter kontroller på platsen genom att den funna avvikelsern divideras med den areal som angivits totalt och inte med arealen av det urval som kontrollerats. Denna metod underskattar anomalier och minskar sålunda påföljderna. Metodens inverkan blir desto större i Frankrike där det urval av skiften som skulle kontrolleras inte på ett systematiskt sätt utökades när man fann anomalier. Kommissionen införde år 2000 tydliga regler för att öka det urval som skall kontrolleras när man hittar fel ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Artikel 9 i rådets förordning (EEG) nr 1765/92.

⁽²⁾ Artikel 3.4 första stycket i kommissionens förordning (EG) nr 762/94 av den 6 april 1994 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 1765/92 avseende programmet för arealuttag (EGT L 90, 7.4.1994, s. 8).

⁽³⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 1981/98 av den 17 september 1998 om ändring av förordning (EG) nr 762/94 (EGT L 256, 18.9.1998, s. 8).

⁽⁴⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 2490/98 av den 18 november 1998 om ändring av förordning (EG) nr 1981/98 (EGT L 309, 19.11.1998, s. 27).

⁽⁵⁾ Reformer före Agenda 2000: artikel 4 d i rådets förordning (EEG) nr 805/68 (såsom ändrad) av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (EGT L 148, 28.6.1968, s. 24) och reformer efter Agenda 2000: artikel 6 i rådets förordning (EG) nr 1254/1999 av den 17 maj 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (EGT L 160, 26.6.1999, s. 21).

⁽⁶⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 2801/1999 av den 21 december 1999 (EGT L 340, 31.12.1999, s. 29).

53. Jordbrukare kan uteslutas från arealstöd eller djurbidrag i två år om de avsiktligt lämnar oriktiga uppgifter (se *bilaga 1*). Jordbrukare som ansöker om arealstöd kan emellertid undvika denna sanktion om de ordnar så att dessa arealer ingår i en annan jordbrukares stödansökan för de berörda åren, eftersom inte jordbruksskiftena blir stoppade för betalning. Genom ett sådant handlingsätt försöker jordbrukaren i bästa fall att kringgå IACS-bestämmelsernas påföljder, och i värsta fall kan det vara försök till bedrägeri.

Förvaltningsinformation

54. Omfattningen och kvaliteten på den information som medlemsstaterna lämnar behöver förbättras (se punkt 39). Kommissionen bör fortsätta sina ansträngningar att förbättra och utvärdera denna information, för att bättre kunna förvalta medlemsstaternas genomförande av IACS. Under granskningen konstaterade revisionsrätten följande:

- a) Information om åtgärder för att införa IACS lämnades inte på ett systematiskt sätt av medlemsstaterna och efterfrågades inte heller av kommissionen. Medlemsstaternas skyldighet att tillhandahålla information förstärktes genom en förordning från 2000 ⁽¹⁾.
- b) Statistiken över nötkreatursbidrag används av enheten för marknaden för nötkött som en del av deras allmänna översikt av marknadsläget och för att kontrollera att inte betalningar gjorts utöver taket för djurbidrag. Statistiken används emellertid inte av direktoratet för avslutning av räkenskaperna och den dubbelkontrolleras inte heller mot icke lagstadgad IACS-statistik. En fullständig granskning av kvoter och bidrag som utbetalats för ansökningsåret 1997 och framåt planeras av kommissionen som en del av dess årsprogram för 2001.
- c) IACS-statistiken över bidragsansökningar, administrativa kontroller och inspektioner är ett viktigt analysinstrument. Dessa väsentliga statistiska uppgifter har lämnats utan att lagstiftningen krävt det, och sådana krav finns i förordningarna sedan år 2000 ⁽¹⁾. Medlemsstaterna tar ofta lång tid på sig för att lämna denna statistik. I juni 2000 till exempel saknades fortfarande uppgifter, eller fanns det endast ofullständiga uppgifter från Spanien, Irland och Italien om kontroller av nötkreatur 1998. Dessutom lämnade kommissionen regelbundet utvärderande sammanställningar av statistiken för arealstöd, men ingen sådan sammanställning hade gjorts av djurbidragen sedan 1994.
- d) Lagstiftningen kräver att de attesterande organens årsrapporter lämnar den information och de säkerheter som krävs enligt förfarandet för avslutande av räkenskaperna, och det krävs inte uttryckligen att de skall analysera IACS. Följaktligen varierar

omfattningen av information om IACS ⁽²⁾ i rapporterna och en viktig potentiell källa till förvaltningsinformation om införandet av IACS går förlorad. Detta har redan vid flera tillfällen kritiserats av revisionsrätten. I årsrapporten för 1998 ⁽³⁾ påpekade revisionsrätten att de attesterande organen inte systematiskt hänvisar till resultaten av IACS-inspektioner. I den särskilda rapporten nr 22/2000 ⁽⁴⁾ om det reformerade förfarandet vid avslutande av räkenskaperna påpekade revisionsrätten att de attesterande organen inte i tillräckligt hög grad kontrollerade hur kontrollerna på platsen genomfördes och inte heller analyserade information om frekvensen av felaktigheter och påföljder som tillämpats som en följd av IACS-kontroller.

55. Granskningen visade att det fanns stora variationer i de statistiska uppgifter som rapporterades av medlemsstaterna, vilket gör dem svåra att tolka. Variationernas omfattning är för betydande för att förklaras av skillnader i andelen ofullständiga bidragsansökningar i de olika medlemsstaterna.

56. En analys av statistiken från 1998 visar huvudsakligen följande:

- a) Andelen kontroller på fältet (för både djurbidrag och arealstöd) vid vilka fel påvisas varierar mellan mer än 80 % och i praktiken 0 %, beroende på stödsystem och medlemsstat (se *illustration 7*).
- b) Andelen stödansökningar som vid administrativa kontroller visat sig ha avvikelser varierar mellan mer än 35 % och praktiskt taget 0 %, beroende på stödsystem och medlemsstat (se *illustration 8*).
- c) När det gäller resultatet av kontrollerna på fältet avseende arealstöd rapporterar vissa länder framför allt små fel och knappast några allvarliga fel ⁽⁵⁾ (särskilt Irland och Förenade kungariket), och andra rapporterade mycket allvarligare fel (särskilt Italien, Grekland och Spanien) men relativt få små fel (se *illustration 9*).
- d) När det gäller resultatet av kontroller på fältet avseende djurbidrag rapporterade vissa länder nästan inga allvarliga fel (särskilt Irland, Portugal och Österrike) medan andra rapporterade många fler (särskilt Italien, Grekland, Spanien och Tyskland) (se *illustration 10*).

⁽¹⁾ Artikel 17 i kommissionens förordning (EG) nr 2801/1999 av den 21 december 1999 (EGT L 340, 31.12.1999, s. 29).

⁽²⁾ Rapporterna från de attesterande organen i Frankrike för 1998 innehåller till exempel omfattande information om hur systemen i anslutning till IACS fungerar, medan rapporterna från Förenade kungariket säger relativt lite.

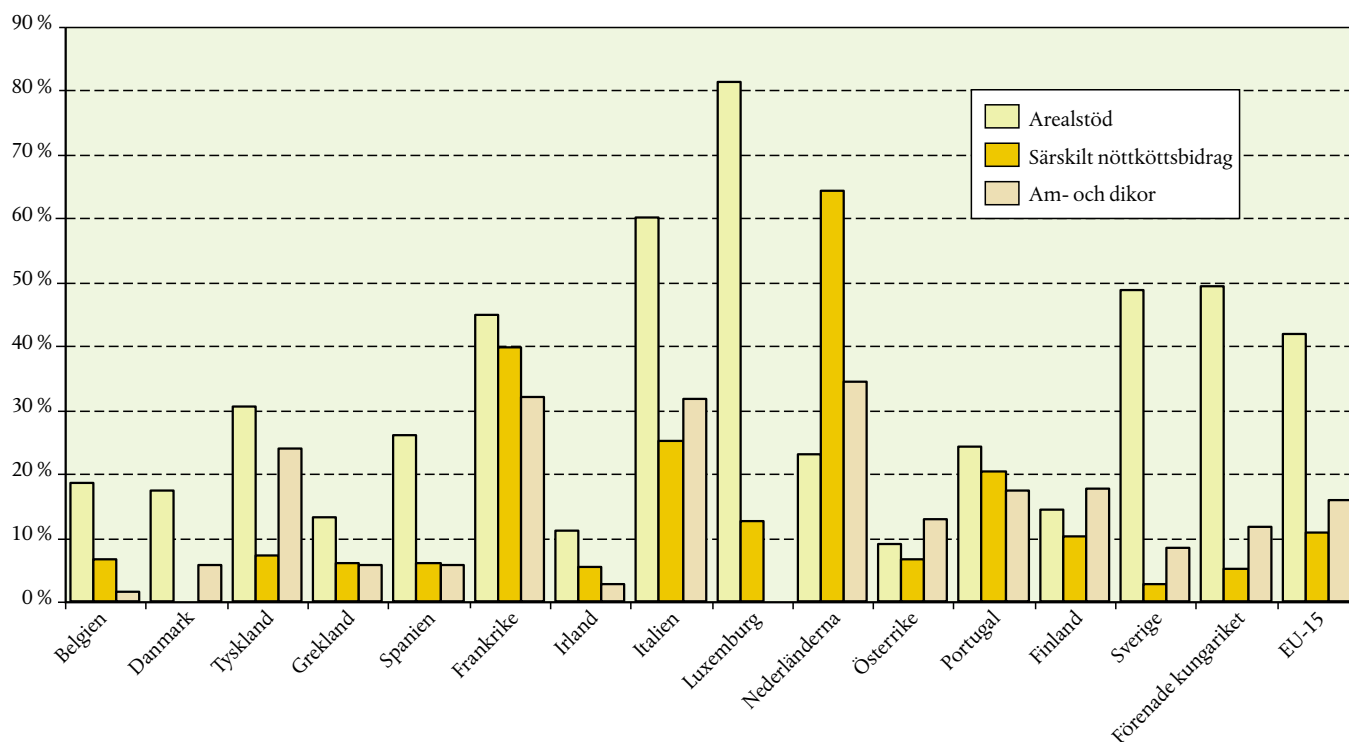
⁽³⁾ Revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1998, punkt 2.92 (EGT C 349, 3.12.1999).

⁽⁴⁾ Särskild rapport nr 22/2000 om utvärderingen av det reformerade förfarandet vid avslutande av räkenskaperna (EGT C 69, 2.3.2001).

⁽⁵⁾ I detta sammanhang definieras ett allvarligt fel som en deklaration där uppgifterna överdrivits med mer än 20 %, vilket medför att hela den areal ansökan avser utesluts från stöd.

Illustration 7

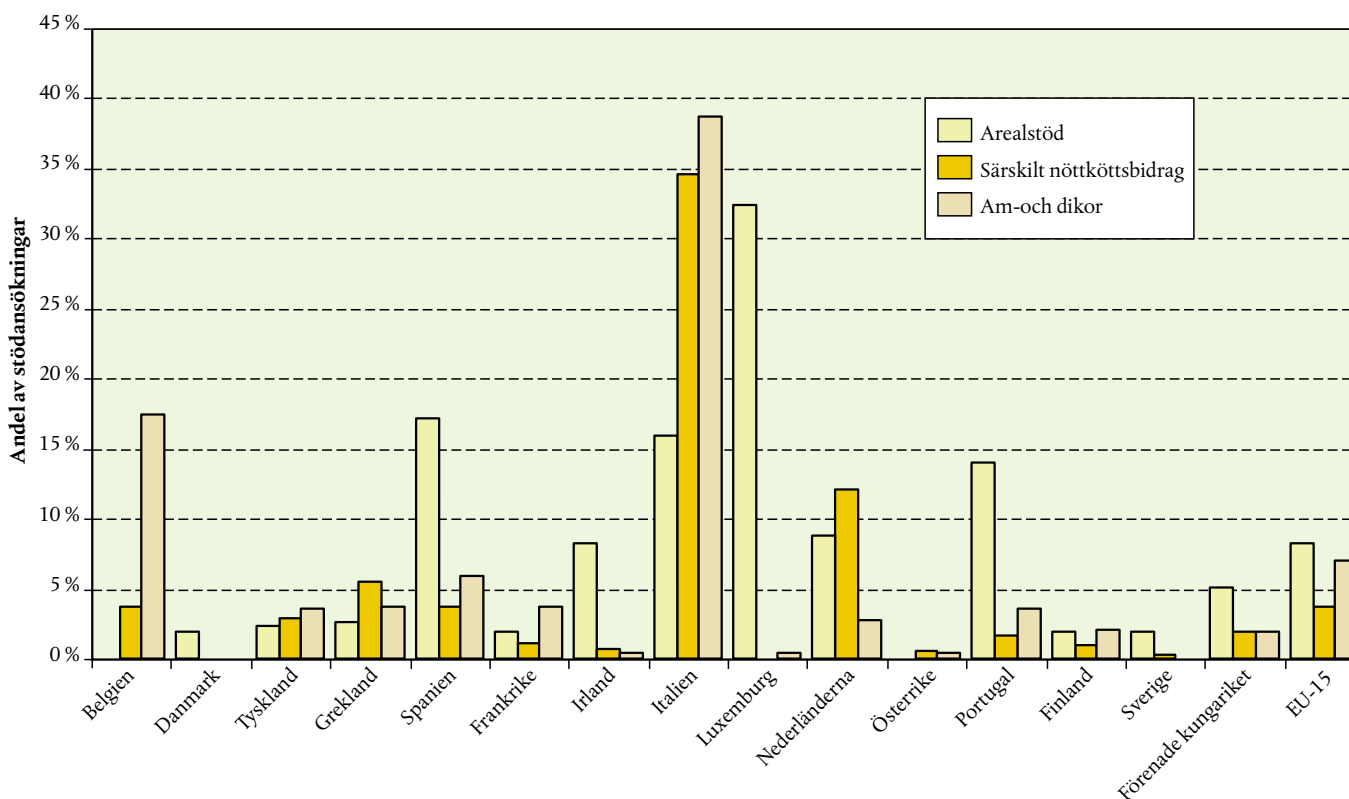
Andel kontroller där fel påvisats under 1998



Källa: Grundläggande uppgifter från kommissionens GD Jordbruk (IACS-statistik för 1998).

Illustration 8

Fel som påvisats vid administrativa kontroller under 1998

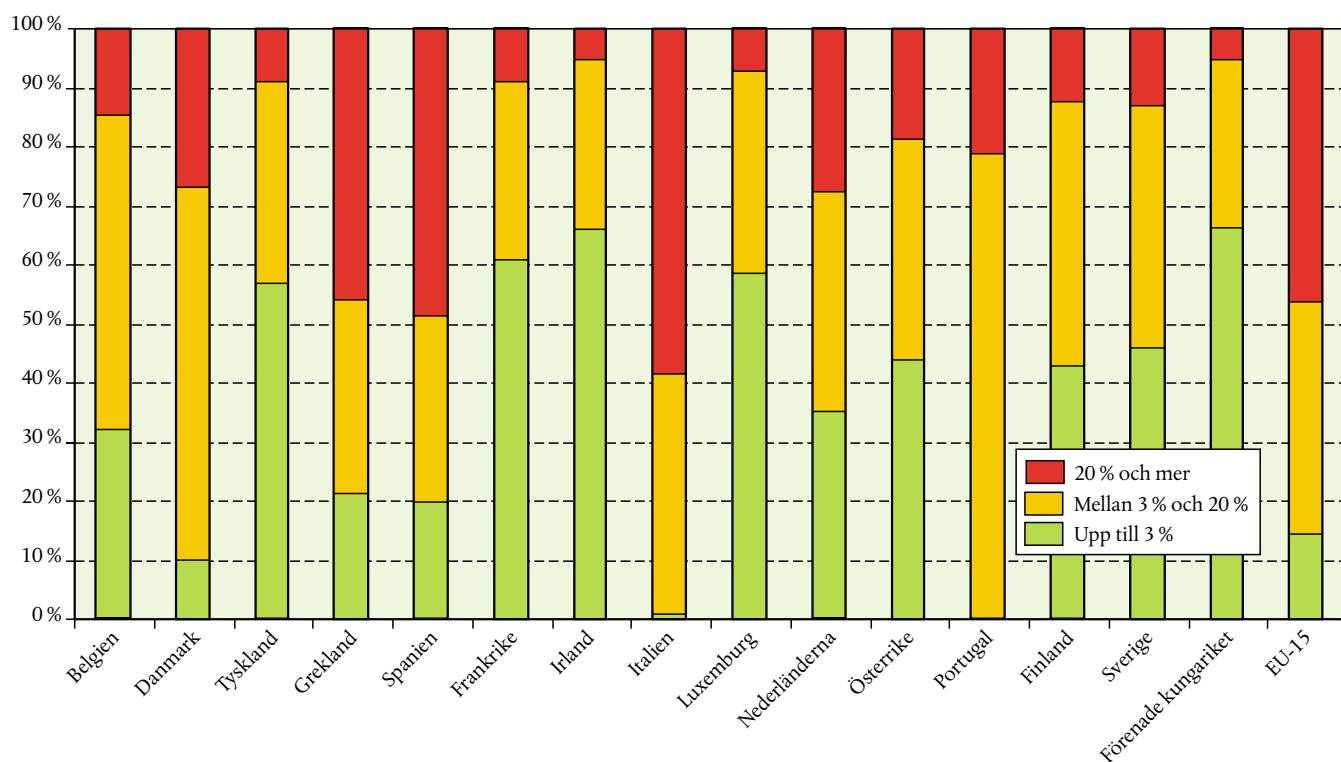


Anmärkning: Österrike och Sverige lämnade inte all information om ansökningar avseende arealstöd respektive am- och dikor.

Källa: Grundläggande uppgifter från kommissionens GD Jordbruk (IACS-statistik för 1998).

Illustration 9

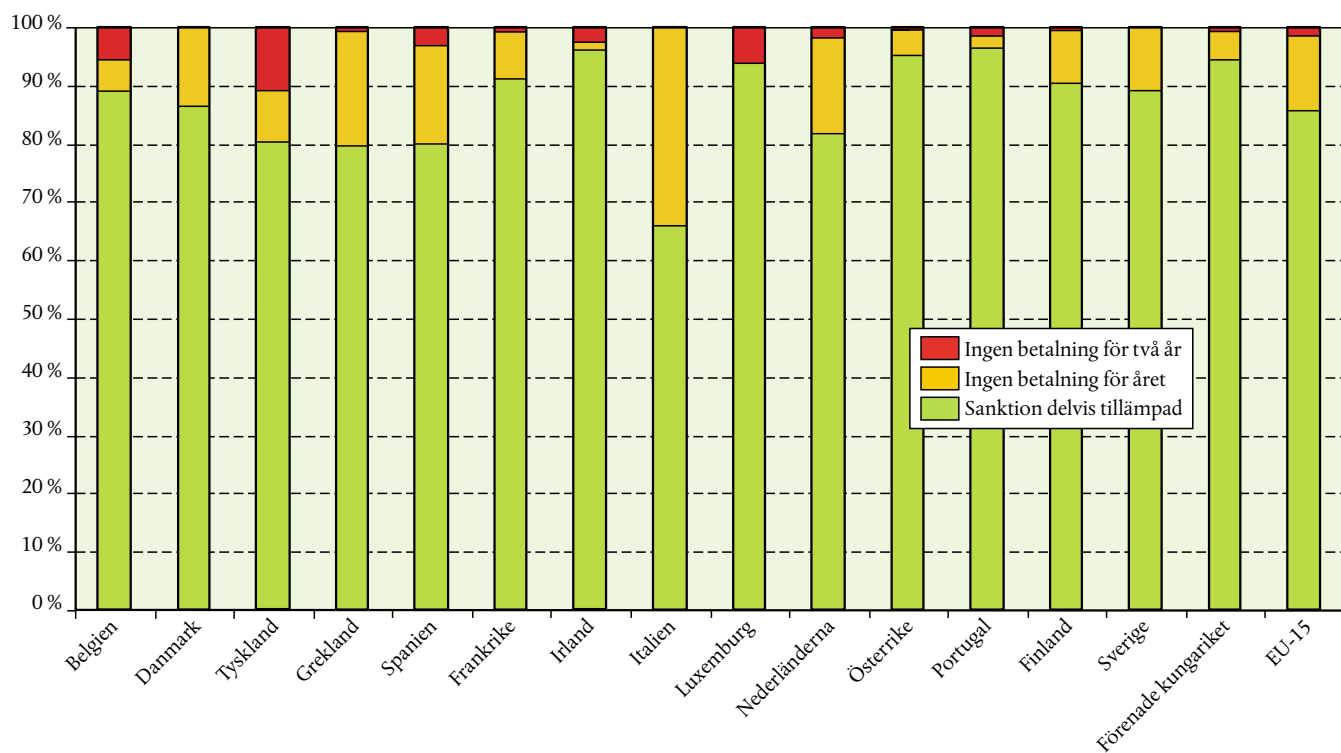
Typer av fel som påvisats vid kontroller på fältet av arealstöd under 1998



Källa: Grundläggande uppgifter från kommissionens GD Jordbruk (IACS-statistik för 1998).

Illustration 10

Typer av fel som påvisats vid kontroller på fältet av nötkreatur under 1998



Anmärkning: Italien lämnade ingen information om uteslutna ansökningar

Källa: Grundläggande uppgifter från kommissionens GD Jordbruk (IACS-statistik för 1998).

57. En analys av utvecklingen av statistiken för kontroller på fältet från 1997 till 1999 visar huvudsakligen följande:

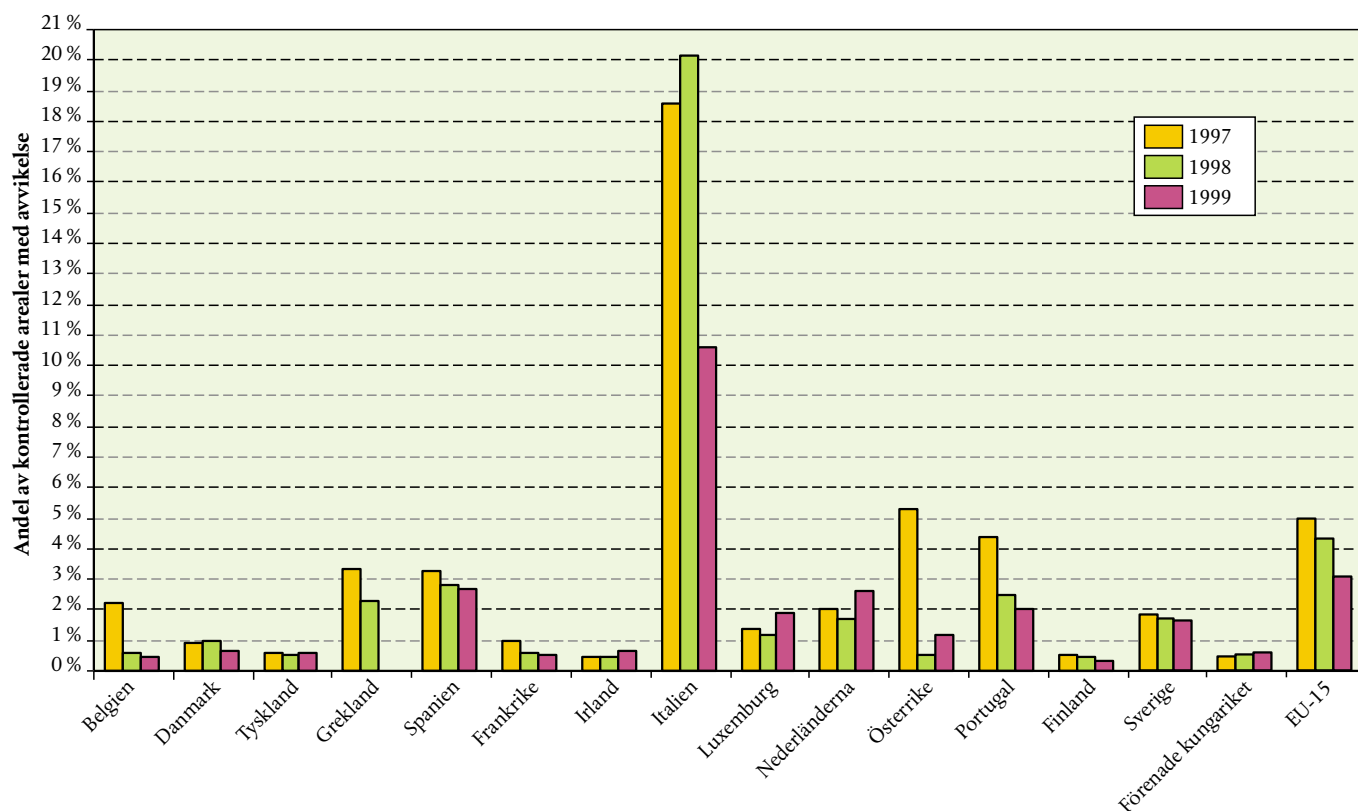
a) För kontroller av arealstöd är avvikelsefrekvensen låg (utom i Italien) och tenderar att sjunka. År 1999 hade sju medlemsstater avvikelser som understeg 1 % av de kontrollerade area-

lerna (se *illustration 11*). Frekvensen av avvikelser som påvisats vid kontroller, exklusive Italien, var 1,3 % 1998 och 1999.

b) Statistiken över kontroller av nötkreatur är ofullständig och för vissa medlemsstater inkonsekvent. I de flesta av de medlemsstater som lämnat uppgifter överstiger frekvensen av avvikelser 5 %. Vissa medlemsstater har rapporterat frekvenser på över 100 % – vilket understryker uppgifternas inkonsekvens (se *illustrationerna 12 och 13*).

Illustration 11

Utveckling av arealavvikelser som påvisats vid kontroller på fältet (%)

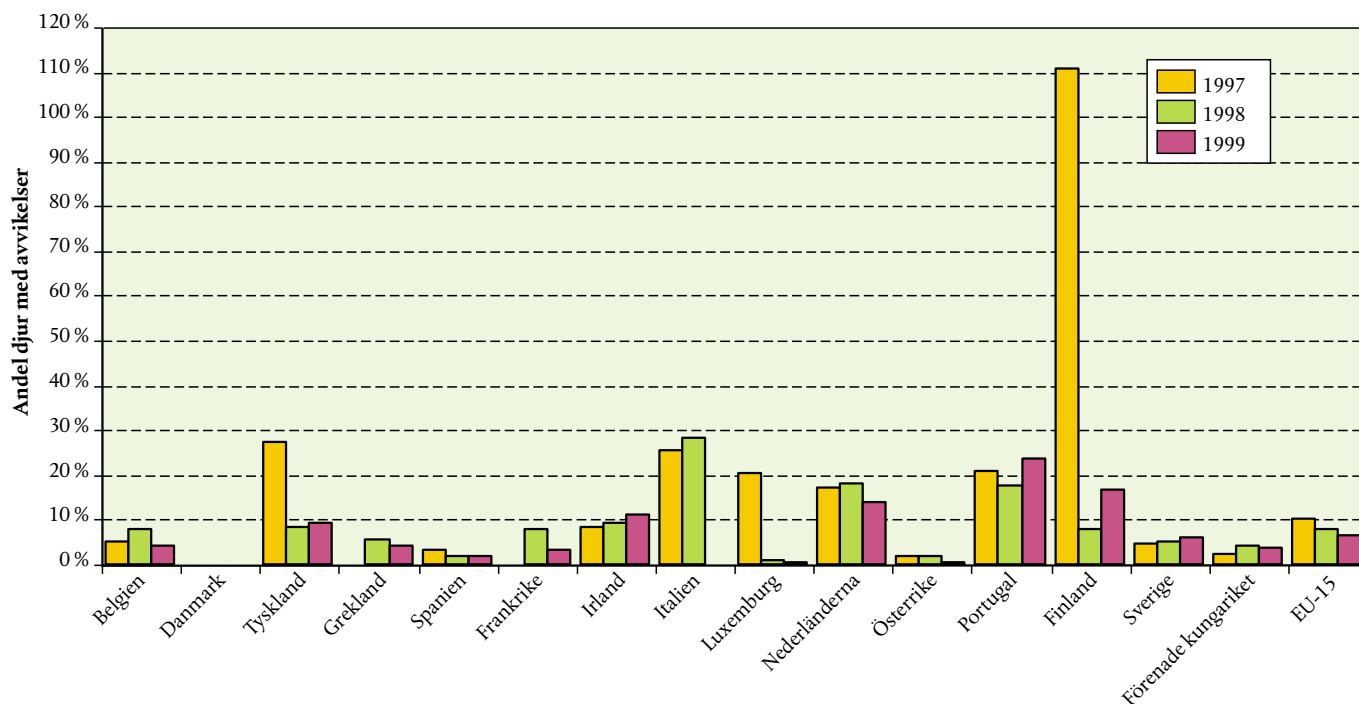


Anmärkning: Grekland hade inte lämnat någon statistik för 1999 (den 1 februari 2001).

Källa: Revisionsrättens granskning av kommissionens IACS-statistik.

Illustration 12

Särskilt nötköttsbidrag – Utveckling av avvikelser som påvisats vid kontroller på fältet (%)

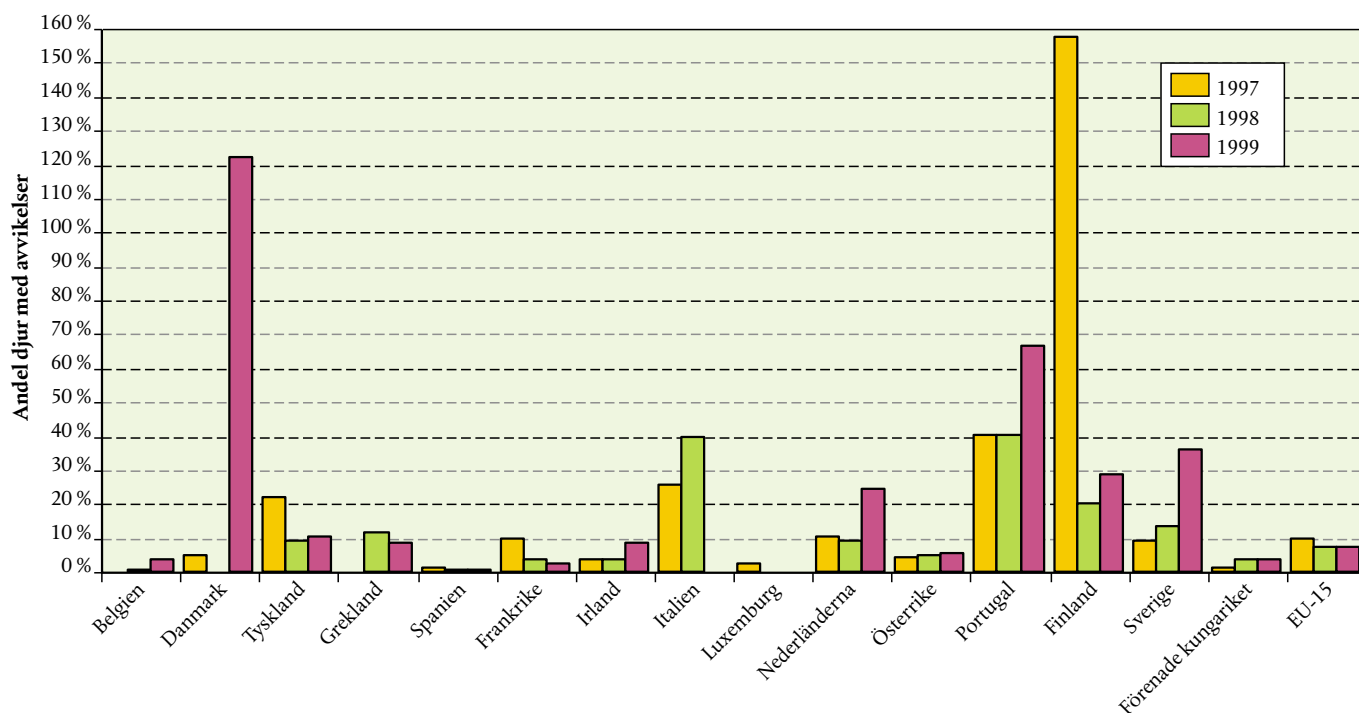


Anmärkning: Grekland lämnade ingen statistik för 1997 och Italien ingen för 1999. Danmark lämnade ingen fullständig statistik för de tre åren och Frankrike ingen för 1997. Uppgifterna för Finland 1997 är inkonsekventa då de visar en frekvens av avvikelser som överstiger 100 %.

Källa: Revisionsrättens granskning av kommissionens IACS-statistik.

Illustration 13

Bidrag för am- och dikor – Utveckling av avvikelser som påvisats vid kontroller på fältet (%)



Anmärkning: Grekland lämnade ingen statistik för 1997 och Italien ingen för 1999. Danmark lämnade ingen fullständig statistik för 1998. Uppgifterna för Danmark och Finland är inkonsekventa då de visar en frekvens av avvikelser som överstiger 100 %.

Källa: Revisionsrättens granskning av kommissionens IACS-statistik.

58. Sammanfattningsvis tyder granskningsresultatet på att administrativa kontroller och kontroller på fältet tillämpas och rapporteras olika i olika medlemsstater.

59. Vidare är en del av den information kommissionen begär från medlemsstaterna inte anpassad till stödsystemens specifika krav. IACS-statistiken omfattar exempelvis inte slakt i samband med det särskilda bidraget för nötkött. Följaktligen skulle det leda till en felaktig analys om dessa siffror inkluderades i den samlade statistiken.

60. Det krävs pålitliga system för identifiering och registrering av nötkreatur för att man skall kunna kontrollera bidrag för nötkreatur och spåra djur och nötkött. I juni 2000 hade emellertid inga rapporter om kontroller avseende identifiering och registrering för 1998, det vill säga det första året systemet var i funktion, erhållits från Tyskland, Grekland, Irland, Luxemburg, Österrike och Sverige. Belgien lämnade endast in ett förslag till struktur för en rapport. Innehållet i de rapporter som erhöles varierar stort mellan medlemsstaterna, vilket gör det svårt att analysera hur långt införandet kommit ⁽¹⁾ (se även punkt 42 om brister avseende identifiering och registrering av nötkreatur).

Utvärdering av IACS och verkställande av införande

61. Det är särskilt viktigt att utvärdera IACS effektivitet och ändamålsenlighet eftersom det är det viktigaste instrumentet för kontroll av större delen av utgifterna inom den gemensamma jordbrukspolitik. Den information som samlas in är ofta antingen felaktig, sen eller ojämförbar, vilket försvårar sådana utvärderingar (se punkterna 54–59).

62. En del information som skulle vara relevant för en sådan utvärdering har inte begärts in, såsom kostnaderna för att administrera IACS i medlemsstaterna eller besparingar som gjorts genom IACS i form av minskat stöd för felaktiga ansökningar. I sin särskilda rapport nr 22/2000 ⁽²⁾ påpekade revisionsrätten att kommissionen inte krävde att utbetalningsställena skulle kvantifiera tillämpade sanktioner, vilket innebar att värdet för de fel som upptäcktes genom IACS inte beräknades.

63. Den tillgängliga informationen utnyttjades inte alltid systematiskt i denna utvärdering. Dessutom rapporterar inte kommissionen rutinmässigt om införandet av IACS. Senaste gången kommissionen lade fram ett dokument med en utvärdering av det övergripande införandet av IACS var i juli 1998 när den rapporterade till parlamentet i samband med 1996 års förfarande för beviljande av ansvarsfrihet ⁽³⁾.

64. I de rapporter som utarbetas efter kommissionens revisionsbesök i medlemsstaterna avseende arealstöd och djurbidrag som ett led i förfarandet för avslutande av räkenskaperna rapporterar man inte systematiskt om införandet av alla delar av IACS, även om brister avseende de grundläggande kontrollerna och stödkontrollerna påpekas. I *tabell 4* sammanfattas dessa brister som kommissionen identifierat i medlemsstaterna. Några rapporter kan ändå innehålla en allmän bedömning av hur långt införandet av IACS har kommit och i detta sammanhang har kommissionens enheter dragit slutsatsen att IACS inte har införts i Grekland, men att det har införts i Österrike, Frankrike, Tyskland, Irland, Italien, Spanien och Förenade kungariket. Det finns emellertid fortfarande brister i alla medlemsstater, vilket framgår av *tabell 4*.

65. Revisionsrättens granskningsresultat bekräftar delvis de resultat kommissionen kommit fram till under sina granskningar i medlemsstaterna (se *tabell 5* och punkterna 69–70). Detta är dock inte alltid fallet, vilket har olika förklaringar, framför allt följande:

- a) Målen med kontrollerna i de besökta medlemsstaterna och regionerna var inte desamma. Under 1998 inriktade sig kommissionen främst på kontroller på platsen och tillämpning av påföljder, medan revisionsrätten analyserade systemet i dess helhet.
- b) I medlemsstater med decentraliserade databaser (särskilt Tyskland, Spanien och Förenade kungariket) sker besök endast vart tredje eller vart fjärde år i vissa regioner.

66. När det gäller den sistnämnda situationen beslutade kommissionen att den inte skulle genomföra en detaljerad kontroll av arealstödet i den självstyrande enheten Katalonien 1998 och 1999. Vid revisionsrättens granskning i oktober 1999 fann man bland annat att den självstyrande enheten Katalonien fram till 1999 inte genomförde några automatiska administrativa kontroller av ytarealer, vilket är en brist avseende de grundläggande kontrollerna (se punkt 70 b). Kommissionen har vidtagit omedelbara åtgärder för att undvika förluster för EUGFJ, då kommissionen enligt förfarandet för avslutande av räkenskaperna har en tidsfrist på endast 24 månader för att föreslå korrigeringar. Minst 1 miljon euro beräknas kunna återkrävas för 1997.

⁽¹⁾ Kommissionens generaldirektorat för hälsa och konsumentskydd arbetade i juli 2000 med att utarbeta en förordning som skulle ge medlemsstaterna detaljerade riktlinjer för strukturen på denna årliga rapport.

⁽²⁾ Särskild rapport nr 22/2000 om utvärderingen av det reformerade förfarandet vid avslutande av räkenskaperna (EGT C 69, 2.3.2001).

⁽³⁾ Report on the status of implementation of the Integrated Administration and Control System in the Member States (lägesrapport om införandet av det integrerade administrations- och kontrollsystemet i medlemsstaterna), DOC VI/6467/98 av den 6 juli 1998.

Tabell 4

Sammanställning av de brister kommissionen funnit i medlemsstaterna 1998 (rapporter över revisionsbesök från 1998 till juni 2000)

	Arealstöd							Djurbidrag							Övrigt
	lakt-tagande av tidsfrister	Datori-serade databaser	Identifie-rings-system för skiften	Ansök-ningar om stöd	Adminis-trativa kontrol-ler	Kontrol-ler på plats	Påföljder	lakt-tagande av tidsfrister	Datori-serade databaser	Identifie-rings-och registre-rings-system för djur	Ansök-ningar om stöd	Adminis-trativa kontrol-ler	Kontrol-ler på plats	Påföljder	
Belgien															
Danmark															
Tyskland: Nationell nivå															
Bayern															
Nordrhein-Westfalen															
Schleswig-Holstein															
Mecklenburg-Vorpommern															
Grekland															
Spanien: Nationell nivå															
Andalusien															
Aragonien															
Kantabrien															
Kastilien-León															
Kastilien-La Mancha															
Katalonien															
Galicien															
Rioja															
Frankrike															
Irland															
Italien															
Luxemburg															
Nederländerna															
Österrike															
Portugal															
Finland															
Sverige															
Förenade kungariket: England och Nordirland															
Skottland															

Anmärkning: Brister avseende "grundläggande kontroller" och "stödkontroller" definieras i enlighet med kommissionens riktlinjer för tillämpning av påföljder inom förfarandet för avslutande av räkenskaperna, med undantag för att kontroller av dubbla betalningar och korrekt tillämpning av påföljder i denna tabell behandlas som "grundläggande kontroller".

	Påvisad brist avseende grundl. kontroll
	Påvisad brist avseende stödkontroll
	Inga påvisade brister i kontrollerna
	Icke undersökt område

Källa: Revisionsrättens granskning av kommissionens rapporter från besök i medlemsstaterna.

Tabell 5

Sammanställning av de brister revisionsrätten funnit i besökta medlemsstater (avseende ansökningar under 1998 – främst 1999 års budget)

Medlemsstater och regioner	Arealstöd						Djurbidrag						Övrigt
	Datoriserade databaser och integrerade kontrollsystem	Identifieringssystem för skiften	Ansökningar om stöd	Administrativa kontroller	Kontroller på plats	Påföljder	Datoriserade databaser och integrerade kontrollsystem	System för identifiering och registrering av djur	Ansökningar om stöd	Administrativa kontroller	Kontroller på plats	Påföljder	
Tyskland: Centralt													
Bayern													
Niedersachsen													
Spanien: Centralt													
Katalonien													
Navarra													
Frankrike													
Irland													
Portugal													
Förenade kungariket: Centralt													
Skottland													
Wales													

	Ej tillämpligt på denna nivå
	Bra – fungerar utan problem
	Genomsnittligt – fungerar med vissa problem
	Dåligt – fungerar inte tillfredsställande

Källa: Revisionsrätten.

Övriga granskningsresultat

67. När det gäller arealstöd kontrolleras medlemsstaternas beräkningar av överskridna basarealer inom kommissionen av marknadsenheten och direktoratet för avslutning av räkenskaperna. Dessa kontroller kritiserades av revisionsrätten i årsrapporten för 1996 ⁽¹⁾, och kommissionen vidtog åtgärder för att förbättra den information som medlemsstaterna lämnade, vilket möjliggjorde bättre kontroller. Från och med 2000 ⁽²⁾ förbättrade kommissionen återigen förfarandena för medlemsstaternas beräkningar av överskridanden. Detta förfarande kan, även om det inte garanterar 100 % korrekthet, jämföras med taken för de särskilda bidragen för nötkött, där det inte finns någon liknande ram för deklaration och kontroll av överskridanden (se punkt 54 b). Det finns därför en risk för att en felaktig beräkning av ett överskridande i en medlemsstat inte uppmärksammas av kommissionen vilket kan leda till alltför stora utbetalningar. Revisionsrätten har konstaterat att det föreligger en risk för sådana fel i Spanien, Frankrike och Portugal.

MEDLEMSSTATERNAS ROLL

68. Medlemsstaterna ansvarar för införandet av IACS ⁽³⁾. All förvaltning av stödansökningar – inklusive datorsystem och databaser – ligger på medlemsstatsnivå. Under övergångsperioden kunde kommissionen begära att medlemsstaterna ändrade sina åtgärder för införande av IACS ⁽⁴⁾. Sedan 1997 har kommissionens ingripanden varit mer begränsade (se punkt 34).

Huvudsakligt granskningsresultat på medlemsstatsnivå

69. Under granskningen av 1998 års stödansökningar i de sex medlemsstaterna fann revisionsrätten att alla delar av IACS fortfarande två år efter sista datum för införandet inte var helt införda i alla medlemsstater. Många brister påträffades och avsevärda förseeningar hade skett. *Tabell 5* ger en kortfattad översikt över situationen, med en utvärdering enligt tre kategorier: bra, genomsnittligt och dåligt.

⁽¹⁾ Punkt 3.73 i årsrapporten för budgetåret 1996 (EGT C 348, 18.11.1997).

⁽²⁾ Kommissionens förordning (EG) nr 2316/1999 av den 22 oktober 1999 (EGT L 280, 30.10.1999, s. 43).

⁽³⁾ Rådets förordning (EEG) nr 3508/92, artikel 1.

⁽⁴⁾ Kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92, artikel 17 sista stycket.

70. Såsom framgår av tabellen visade granskningen följande:

- a) Det var endast i Tyskland och Irland som det 1998 inte fanns några större brister vad gäller införandet av IACS.
- b) I Spanien varierade nivån på utvecklingen stort mellan den självstyrande enheten Navarra, där det inte fanns några större brister, och den självstyrande enheten Katalonien, där det framför allt inte förekom några dubbelkontroller av skiftena. Vidare överensstämde de nationella instruktionerna ibland inte med gemenskapens förordning. Framför allt tillämpades inte påföljder vid anomalier som upptäcktes under administrativa kontroller av nötkreatursbidrag. De nationella dubbelkontrollerna av nötkreatur var dessutom mycket ofullständiga.
- c) I Frankrike fanns brister i kvaliteten på kontrollerna på platsen avseende ansökningar om arealstöd, främst på grund av att kontrollerna i stor utsträckning utfördes av tillfälligt anställda som arbetade ensamma och fick en fast ersättning för varje ansökan de kontrollerade. Dessutom tillämpades inga retroaktiva sanktioner när administrativa kontroller eller kontroller på fältet avslöjade anomalier som avsåg tidigare år.
- d) I Portugal var dubbelkontrollerna av djur långt ifrån fullständiga (underlag saknades till flera kriterier för bidragsberättigande – exempelvis förekomst av tilldelat öronmärkesnummer, inga dubbelkontroller hade gjorts mellan betalningsregistret över nötkreatur av hankön och betalningsregistret över am- och dikor ⁽⁵⁾) och påföljder tillämpades inkonsekvent.
- e) I Förenade kungariket (Skottland och Wales) var dubbelkontrollerna av djur ofullständiga, särskilt vad gäller am- och dikor för vilka ingen nationell dubbelkontroll genomfördes.

71. Granskningen visade även följande:

- a) Vid misstanke om bedrägeri, och sedan man tillämpat de påföljder som föreskrivs i IACS-förordningarna, kan fallet tas upp i nationell domstol. Praxis för hur sådana situationer skall hanteras varierar stort inom och mellan medlemsstater. I Tyskland (Bayern och Niedersachsen) väcktes åtal i många fall medan man i övriga besökta medlemsstater inte dragit in stödet för påföljande år i många fall och väckt åtal i mycket få fall. Detta innebär att jordbrukare inte behandlas på samma sätt i hela EU. Om endast få fall leder till åtal förlorar man ett viktigt avskräckande medel.

⁽⁵⁾ Utan sådana dubbelkontroller mellan betalning av bidrag för nötkreatur av hankön och am- och dikor finns det en risk för att stöd utbetalas två gånger för samma djur, trots det faktum att bidrag betalas för djur av olika kön. Sådana dubbla utbetalningar inträffade i Portugal.

- b) Under 1998 uppgick handeln med levande nötkreatur mellan medlemsstaterna till motsvarande 1,6 miljoner ton (ungefär 20 % av EU:s produktion ⁽¹⁾). Även om förordningarna föreskriver att medlemsstaterna skall samarbeta med varandra för att införa IACS ⁽²⁾ saknades ofta sådant samarbete när det gäller utbyte av information om förflyttningar av nötkreatur mellan medlemsstaterna. Detta ledde till otillräckliga kontroller av djurens identifikation och berättigande till bidrag i den importerande medlemsstaten.
- c) Det finns likheter mellan IACS-lagstiftningen och lagstiftningen på veterinärområdet, vilket beror på samarbete mellan olika enheter när lagstiftningen utarbetades. När det gäller de kontroller som krävs enligt den nya förordningen om identifiering och registrering, såsom beskrivet i punkt 18, fanns en generell brist på samordning mellan de veterinära kontrollerna (det vill säga identifiering och registrering av nötkreatur) och IACS-kontrollerna, vilket medför en risk för onödigt dubbelarbete. Båda förordningarna föreskriver att 10 % skall kontrolleras (10 % av besättningarna för veterinärkontroller och 10 % av ansökningarna för IACS-kontrollerna), men det är fullt möjligt att genomföra dessa kontroller med liknande urval, eftersom kriterierna för riskanalysen också är väldigt lika. Vid bristande samordning finns det även en risk för att fel som påträffas vid en typ av kontroll inte automatiskt meddelas till den myndighet som ansvarar för den andra typen av kontroll (se punkt 42 a).

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Slutsatser

72. Under 1999 behandlades 63,6 % av utgifterna inom EUGFJ:s garantisektion direkt eller indirekt genom IACS. År 2004 kommer denna procentsats förmodligen att överstiga 80 % (se punkt 6). Det är därför viktigt att detta system har utformats väl och till största delen införs på ett effektivt sätt så att EU:s jordbruksutgifter kan kontrolleras och felaktiga utbetalningar undvikas.

73. Kommissionens övergripande idé med IACS är tillfredsställelse. Systemet vilar på två grundstenar, nämligen identifiering av jordbruksskiften och identifiering av djur. Båda grundstenarna måste vara sunda (alla jordbruksskiften och alla djur måste identifieras korrekt) och alla datoriserade databaser och förfaranden måste utformas och tillämpas på ett bra sätt. IACS ger en bra grund för kontroll av större delen av utgifterna inom EUGFJ:s garantisektion.

⁽¹⁾ Kommissionens databas Comext och Eurostats månatliga statistik över kött (11–2000).

⁽²⁾ Kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92, artikel 15.

74. År 1998, sjätte året efter inrättandet och andra året efter slutet på övergångsperioden, fanns brister i införandet av IACS i alla de besökta medlemsstaterna. Bristerna avsåg ibland delar av systemet vilka ännu inte slutförts till en acceptabel nivå som möjliggör effektiva kontroller, och även delar av IACS som ännu inte hade införts (se punkterna 69–70).

75. En bristande samordning mellan de veterinära kontrollerna och IACS-kontrollerna kunde också iakttagas. Denna brist har lett till att kontrollerna av jordbrukare och medlemsstaternas ekonomiska bördor mångdubblats. Det tycks lämpligt att införa integrerade kontroller på denna nivå (se punkt 71).

76. Kommissionens direktorat för avslutning av räkenskaperna ansvarar för kontroll och granskning av utgifterna, och för att besluta om ekonomiska sanktioner mot medlemsstaterna. Enheten har även till uppgift att förvalta och administrera IACS, att organisera ändringar av förordningar och att ge ut riktlinjer till medlemsstaterna. Direktoratet har koncentrerat sig på att bedöma medlemsstaternas prestation inom ramen för förfarandet för avslutande av räkenskaperna, men större uppmärksamhet borde ägnas uppgiften att fastställa en policy och ge riktlinjer åt medlemsstaterna. Vidare är IACS-förordningarna komplicerade och ändras ofta. Trots de tolkningar som kommissionen gett ut förekommer olika tolkningar i medlemsstaterna eller i olika regioner i samma medlemsstat, och följaktligen till olika behandling av jordbrukare i Europeiska unionen. Kommissionen måste göra mer för att vägleda medlemsstaterna för att kunna säkerställa att förordningarna tolkas rätt och tillämpas korrekt och konsekvent i hela EU (se punkterna 43–45).

77. När det gäller de nya förordningarna om identifiering och registrering av nötkreatur, och särskilt godkännandet av databaserna, fanns en generell brist på samordning mellan generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd och generaldirektoratet för jordbruk under 1999. Förfarandet för godkännande av databaserna var inte tillfredsställande och det fanns inget uppföljningsprogram för kontroll av huruvida godkända databaser fortfarande är fullt fungerande och uppfyller villkoren för godkännande (se punkt 42).

78. Gemenskapens förordningar innehåller flera anomalier. Markanvändningen den 31 december 1991 – ett av huvudkriterierna för berättigande till arealstöd – är mycket dyr att kontrollera (se punkt 48). Inkonsekvenser mellan de olika förordningarna har också konstaterats (se punkterna 49–51).

79. Gemenskapens bestämmelser om sanktioner var 1998 inte tillräckligt tydliga, särskilt avseende arealstöd (punkt 52) och upptäckt och uppföljning av fall av avsiktligt oriktiga uppgifter (punkt 53).

80. Omfattningen och kvaliteten på den information som medlemsstaterna lämnar behöver förbättras. Kommissionen bör fortsätta sina ansträngningar för att förbättra och utvärdera denna information för att bättre kunna förvalta medlemsstaternas införande av IACS, framför allt vad gäller systemen för djurbidrag. Medlemsstaterna är ofta långsamma med att lämna nödvändig information till kommissionen (se punkterna 54–60). Kommissionen måste slå fast vilken information den verkligen behöver och ge tydliga riktlinjer till medlemsstaterna i detta avseende och om nödvändigt införliva dem i lagstiftningen. Större ansträngningar bör göras för att säkerställa att medlemsstaternas information om resultatet av administrativa kontroller och kontroller på platsen är konsekvent och fullständig. De nuvarande begränsningarna försämrar kommissionens möjligheter att på ett effektivt sätt hantera medlemsstaternas införande av IACS.

Rekommendationer

81. Revisionsrätten rekommenderar följande:

- a) Bestämmelserna för de olika åtgärder som rör IACS bör förenklas, harmoniseras och formuleras på ett tydligare sätt, och inkonsekvenser och motsägelser i bestämmelserna bör tas bort.
- b) En handbok i tolkning av och förfaranden för IACS bör ges ut och uppdateras regelbundet och göras tillgänglig för medlemsstaterna. Denna handbok bör innehålla exempel på beräkning av bidrag som förklarar hur komplicerade fall skall hanteras.
- c) Alla jordbruksskiften tillhörande alla jordbrukare som erhåller gemenskapsstöd bör finnas med i databasen, för att effektiva kontroller skall kunna utföras, vilket skulle säkerställa att inte flera stödbetalningar görs för samma skifte.
- d) Alla djur som bär ett identifieringsnummer som inte är förenligt med de nya databaserna bör märkas om – vilket är en nödvändig förutsättning för att effektiva dubbelkontroller skall kunna utföras.
- e) Kommissionen bör förbättra sin kapacitet att systematiskt utvärdera införandet av IACS, framför allt genom att se till att relevant och tillförlitlig information samlas in från medlemsstaterna och används, och genom att regelbundet rapportera om vilka framsteg som gjorts.
- f) Kommissionen bör överväga att begära att medlemsstaterna lämnar tillförlitlig ekonomisk information om sanktioner för att möjliggöra kostnads-intäktsanalyser av IACS.
- g) De uppgifter som åligger alla kommissionens enheter som deltar i förvaltningen och administrationen av IACS bör fastställas tydligt.
- h) Kommissionen bör fatta beslut om förfaranden och program för att kontrollera om godkända databaser fortfarande är fullt fungerande och uppfyller villkoren för godkännande.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 6 och 7 juni 2001.

För revisionsrätten

Jan O. KARLSSON

Ordförande

BILAGA

BESTÄMMELSER FÖR TILLÄMPNING AV SANKTIONER UNDER 1998

FÖR SENT INLÄMNAD STÖDANSÖKAN (artikel 8)

För sent inlämnad stödansökan medför att stödbeloppet reduceras med 1 % per arbetsdag (inget stöd beviljas om stödansökan inlämnas mer än 25 dagar för sent).

Ansökan om arealstöd behöver inte inlämnas av jordbrukare som endast ansöker om bidrag för nötkreatur utan krav på viss djurtäthet och inte ansöker om extensifieringsbidrag (småproducenter), eller endast om bidrag för tackor och getter eller säsongsutjämningsbidrag.

AREALSTÖD (artikel 9)

Om det konstateras att den faktiskt fastställda arealen är större än den areal som anges i ansökan om arealstöd, skall den deklarerade arealen användas när stödet beräknas.

Om det konstateras att den faktiskt fastställda arealen är mindre än den areal som anges i ansökan om arealstöd, skall den vid kontrollen faktiskt fastställda arealen användas vid stödberäkningen. Utom vid fall av force majeure skall dock den vid kontroll faktiskt fastställda arealen reduceras med två gånger den överskjutande areal som konstateras om denna utgör mer än 3 % eller två hektar men högst 20 % av den fastställda arealen.

Om den överskjutande arealen utgör mer än 20 % av den fastställda arealen skall inget arealbaserat stöd beviljas.

Om det rör sig om oriktiga uppgifter som lämnats uppsåtligen eller till följd av grov oaktsamhet gäller dock att

- jordbrukaren i fråga skall uteslutas från det berörda stödssystemet under kalenderåret i fråga, och
- om oriktiga uppgifter lämnats uppsåtligen, skall jordbrukaren i fråga uteslutas från samtliga stödssystem som direkt ingår i IACS för påföljande kalenderår för en areal som motsvarar den för vilken stödansökan avvisades.

Vid tillämpningen av denna artikel avses med fastställd areal den areal för vilken samtliga villkor som fastställs i reglerna är uppfyllda.

Hänsyn skall endast tas till grovfoderarealer, arealer tagna ur produktion och arealer med jordbruksgrödor för vilka olika stödbelopp tillämpas, och dessa skall behandlas var för sig.

Anmärkning: Det anges inte i förordningen vad som skall betraktas som grov oaktsamhet och vad som skall betraktas som oriktiga uppgifter. Detta beslut baseras därför på de berörda förvaltningarnas bedömning utifrån nationella bestämmelser.

DJUR (artikel 10)

Om en individuell gräns eller ett individuellt tak är tillämpligt, skall det antal djur som anges i stödansökan begränsas till det antal som fastställts som gräns eller tak för den berörda jordbrukaren.

Om det antal djur som anges i stödansökan överstiger det antal som konstateras vid kontrollen, skall stödet beräknas på grundval av det antal djur som konstateras. Utom vid fall av force majeure och efter att man räknat bort djur som dött på grund av naturliga omständigheter, skall enhetsbeloppet för stödet reduceras enligt följande:

a) Om ansökan omfattar högst 20 djur

- med den procentsats som motsvarar det överskjutande antalet djur som konstateras om detta är högst två djur,
- med två gånger den procentsats som motsvarar det överskjutande antalet djur som konstateras om detta är fler än två men högst fyra djur.

Om det överskjutande antalet djur är fler än fyra djur skall inget stöd beviljas.

b) I övriga fall

- med den procentsats som motsvarar det överskjutande antalet djur som konstateras om detta är högst 5 %,
- med två gånger den procentsats som motsvarar det överskjutande antalet djur som konstateras om detta är mer än 5 % men högst 20 %.

Om det överskjutande antalet djur är mer än 20 % skall inget stöd beviljas.

De procentsatser som anges i a beräknas på grundval av det antal som anges i stödansökan och de procentsatser som anges i b beräknas på grundval av det antal som konstateras.

Om det konstateras att det rör sig om oriktiga uppgifter som lämnats uppsåtligen eller till följd av grov oaktsamhet gäller dock att

- jordbrukaren i fråga utesluts från det berörda stödsystemet under kalenderåret i fråga, och
- om oriktiga uppgifter har lämnats uppsåtligen, skall han uteslutas från samma stödsystem under påföljande kalenderår.

Anmärkning: Det anges inte i förordningen vad som skall betraktas som grov oaktsamhet och vad som skall betraktas som oriktiga uppgifter. Detta beslut baseras därför på de berörda förvaltningarnas bedömning utifrån nationella bestämmelser.

Källa: Kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 såsom ändrad.

KOMMISSIONENS SVAR

SAMMANFATTNING

I. Reformerna 1992 av den gemensamma jordbrukspolitiken utgjorde en milstolpe för förvaltningen av gemenskapens jordbruksstöd och innebar att prisstödet ersattes med direktbetalningar till jordbrukarna. Detta ökade antalet stödmottagare och även risken för oegentligheter och bedrägeri, varför det i reformpaketet också ingick bestämmelser om att varje medlemsstat skulle inrätta ett integrerat system för administration och kontroll (ISAK) av direktbetalningar. ISAK skall omfatta samtliga stödansökningar från enskilda producenter. Detta effektiviserar handläggningen av stödansökningar och betalningskontroller.

Med ISAK skall medlemsstaterna inrätta databaser för att möjliggöra elektroniska dubbelkontroller och kontroller på plats av jordbruksföretag. För att dessa kontroller skall fungera, har det blivit nödvändigt att skapa ett nytt system för markidentifiering och för identifiering och registrering av djur, samt att registrera detaljdata i varje mottagares stödansökan. Flygfoton och satelliter används för att kartlägga arealer och kontrollera markanvändningen.

Iakttagelser i samband med inspektioner och expertmöten har visat, att ISAK är ett utmärkt redskap för insamling av tillförlitliga data om situationen på fältet samt för kontroller av stödansökningar.

IV. Kommissionen har infört rättsregler för hur betalningar skall ske inom ramen för ISAK och gett medlemsstaterna riktlinjer och råd för sina respektive ISAK. Den har också noga övervakat arbetet och lokaliserat systemets funktionella brister, så att medlemsstaterna kunnat åtgärda problemen. Om en medlemsstats ISAK visar sig otillfredsställande, vägrar kommissionen vid avslutningen av räkenskaperna att finansiera de berörda utgifterna, helt eller delvis.

Ansvar för ISAK har GD AGRI:s direktorat för revision, som här har ett nära samarbete med generaldirektoratets lagstiftnings- och marknadsenheter samt med GD SANCO.

V. Att marknadsförordningarna är så mångskiftande, understryker hur viktigt det är att ISAK säkerställer att kontrollerna är

enhetliga. Visserligen är inte alla ISAK helt tillfredsställande och hänsyn måste tas till medlemsstaternas olika seder, traditioner och existerande förvaltnings- och rättssystem. Viktigt är också att framhålla att medlemsstaterna får införa rättsliga krav som är strängare än minimum. Vissa skillnader i praxis måste därför uppstå mellan medlemsstaterna.

Många av de ändringar som revisionsrätten påtalar har varit av mindre omfattning och flertalet avser ändringar av hänsyn till förvaltningen av marknaderna.

VI. Kommissionen håller med om att vissa medlemsstater har misslyckats med att inkomma med korrekta uppgifter i tid.

Beträffande sektorerna för jordbruksgrödor och djurbidrag har kommissionen redan fastställt vilka uppgifter den behöver och på denna punkt gett medlemsstaterna klara riktlinjer. För förbättrad information inom djurbidragssektorn togs viktiga steg redan i mitten av år 2000. Från och med år 2000 har rättsregler även fastställts om behovet av att medlemsstaterna i tid inkommer med statistiska uppgifter.

VII. Revisionsrätten beskriver i allmänna termer de viktigaste bristfälliga kontroller som uppdragats i vissa medlemsstater. Kommissionen håller med om att det fortfarande finns brister även i de medlemsstater där ISAK har införts. Dessa brister hanteras i vederbörlig ordning i samband med avslutningen av räkenskaperna.

VIII. Revisionsrättens rekommendationer om förvaltning och förenkling av regler noteras, samtidigt som det bör nämnas att lämpliga åtgärder oftast redan har vidtagits. Särskilt viktigt är i detta sammanhang den pågående översynen av gällande ISAK-lagstiftning, som görs mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts sedan reformen av gemensamma jordbrukspolitiken infördes år 2000.

DET INTEGRERADE SYSTEMETS UTFORMNING

Systemet för identifiering av jordbruksskiften

15. Revisionsrätten beskriver medlemsstaternas olika befintliga system.

Medlemsstaterna har olika seder, traditioner och existerande förvaltnings- och rättssystem, vilket naturligtvis leder till de olika tillvägagångssätt som revisionsrätten beskriver. Visserligen är inte alla ISAK helt tillfredsställande, men samtidigt måste olikheterna i medlemsstaternas befintliga system erkännas, och beaktas också vid utvärderingen i samband med avslutningen av räkenskaperna. Utan denna inställning skulle det ha varit omöjligt att införa en kvalitetskontroll så snabbt.

Medlemsstaterna får införa rättsliga krav som är strängare än minimum. Vissa skillnader i praxis måste därför uppstå mellan medlemsstaterna.

Det integrerade kontrollsystemet

Sanktioner

32. Påföljdsreglerna i samband med bidragssystemen för nötkreatur förändrades och klargjordes genom en viktig ändring av förordning (EG) nr 1678/98, som trädde i kraft den 1 januari 1999. Syftet var särskilt att beakta förändringarna i systemet för identifiering och registrering av nötkreatur, som infördes genom rådets förordning (EG) nr 820/97.

KOMMISSIONENS ROLL

Kommissionens riktlinjer och lagstiftningsfrågor

38. Även om det verkar finnas ett stort antal förordningar som innebär ändringar av förordningarna (EEG) nr 3508/92 och (EEG) nr 3887/92, om det integrerade systemet för administration och kontroll, påpekas det att ändringarna i många fall varit mycket små. Särskilt gäller detta förordning (EEG) nr 3508/92. Dessutom har marknadsreglerna regelbundet förändrats i enlighet med politiken, varför ändringarna av kontrollreglerna oundvikligen dikterats av marknadsordningarnas krav.

Förvaltningsinformation

39. Medlemsstaterna inkommer inte alltid med fullständiga uppgifter i tid, vilket är ett hinder för planeringen av kontrollbesök. Vid riskanalysen i samband med avslutningen av räkenskaperna och de olika årens årsplan tas dock hänsyn till de erhållna uppgifterna.

- a) Det måste också nämnas att det ofta är mycket fullständiga uppgifter som medlemsstaterna skickar till kommissionen om hur de tillämpar sina marknadssystem, dvs. riktlinjer för kontroller och producenter, gängse dokumentation osv. Dessa uppgifter granskas systematiskt.

Utvärdering av IACS och verkställande av införande

40. Det bör också noteras att revisionsrätten i sin angivna särskilda rapport nr 22/2000 lovordade ISAK.

Huvudsakligt granskningsresultat på kommissionsnivå

Allmän organisatorisk bakgrund

Generaldirektoratet för jordbruk (GD Jordbruk)

41. Ansvar för ISAK har GD AGRI:s direktorat för revision, som här har ett nära samarbete med generaldirektoratets lagstiftnings- och marknadsenheter samt med GD SANCO.

Generaldirektoratet för hälsa och konsumentskydd (GD Hälsa och konsumentskydd)

42.

- a) Enligt lagstiftningen är den nationella veterinären och ISAK-enheterna förpliktigade att utbyta inspektionsresultaten (se förordning (EG) nr 1678/98, som trädde i kraft 1999). Det är GD AGRI som granskar effektiviteten i detta samarbete.
- b) Revisionsrätten påpekar att medlemsstaterna har kommit olika långt i inrättandet av databaser för identifiering och registrering av nötkreatur.

Under 1999 och 2000 övervakade och granskade GD AGRI och GD SANCO medlemsstaternas framsteg beträffande databaserna. Konstaterade brister eller förseningar har noterats i väntan på uppföljning.

Att Europaparlamentet och rådet den 17 juli 2000 antog förordning (EG) nr 1760/2000 har inte förändrat situationen nämnvärt. Dock har tidsfristen den 1 januari 2000 upphävts vad gäller kommissionens godkännande av att den nationella nötkreatursdatabasen är fullt fungerande.

- c) Systemet för godkännande av att de nationella databaserna är fullt fungerande har hittills fungerat på följande sätt.

Efter ingående analys av medlemsstaternas uppgifter, genomför GD SANCO en kontroll på plats för att få en fullständig demonstration och ha en grundlig diskussion. GD SANCO undersöker just hur det, i sitt övergripande kontroll- och inspektionsarbete, lämpligen inför kontroller av om databaserna är fullt fungerande.

- d) Revisionsrätten konstaterar att GD SANCO och GD AGRI har olika lägsta andel kontroller. För de inspektioner som genomförs av hur förordningarna om identifiering och registrering av nötkreatur efterlevs, gäller dock att en inspektionsandel på 5 % får fastställas av de medlemsstater som har en fullt fungerande databas med effektiv dubbelkontroll. GD AGRI tillämpar i princip samma kriterium.

- b) Begreppet "uppenbart misstag" anges närmare i ett arbetsdokument som revisionsrätten redan har tillgång till. Ett mer enhetligt synsätt håller på att utformas, med hänsyn tagen till modern teknisk utveckling.

- c) I kommissionens förordning (EEG) nr 3887/92 och rådets förordning (EG) nr 1258/1999 anges klart att medlemsstaterna är förpliktigade att driva in felaktiga utbetalningar, inbegripet utbetalningar för tidigare ansökningsår. Kommissionen skall verka för en mer konsekvent och enhetlig tillämpning i medlemsstaterna.

46. De brister som revisionsrätten nämner under punkterna a, b och c har redan blivit föremål för räkenskapsavslutning och i vissa fall lett till finansiella korrigeringar, medan övriga fall fortfarande granskas.

Kommissionens riktlinjer och lagstiftningsfrågor

Kommissionens riktlinjer

43. Revisionsrätten hävdar att kommissionen har gett begränsade resurser till den allmänna förvaltningen och administrationen av ISAK. Till följd av utvecklingen inom nötkreatursidentifiering och Agenda 2000 infördes betydande ändringar av ISAK-lagstiftningen genom förordningarna (EG) nr 1678/98 och (EG) nr 2801/1999. Detta visar klart vilken roll som räkenskapsavslutningen spelar för utformningen av både politik och riktlinjer, där kommissionen direkt utnyttjar sin detaljerade och uppdaterade kunskap om tillämpningen nationellt.

Nämnda viktiga ändringar av ISAK-lagstiftningen ledde dessutom till att kommissionen utfärdade en rad tolkningar och riktlinjer för medlemsstaterna som även tillställts revisionsrätten.

Revisionsanmärkningarna, som systematiskt tillställs medlemsstaterna, innehåller dessutom omfattande rekommendationer både beträffande lagstiftningens efterlevnad och konkreta kontroller.

44.

- a) Kommissionen anmodade alla medlemsstater att inkomma med uppgifter om toleranserna i de metoder som användes år 2000. Dessa uppgifter har analyserats och slutsatsen är att alla medlemsstater tillämpar de tekniska toleranserna på skiftesnivå, och att de har anpassat sina maximitoleranser till vad kommissionen rekommenderat.

47. Vid översynen av förordning (EEG) nr 3887/92 planeras en diskussion med medlemsstaterna om behovet av närmare föreskrifter om ömsesidigt bistånd.

Lagstiftningsfrågor

48. Man kan kontrollera detta villkors efterlevnad genom att granska valda satellitbilder från 1986–1991, som visar markanvändningen den 31 december 1991.

50. I samband med prispaketet 1998/1999 lovade kommissionen, för att förenkla lagstiftningen, att upphäva kravet på att uttagna arealer måste ha ingått i jordbruksföretaget i två år.

Efter uttagsperiodens utgång utfärdade kommissionen självantagande motsvarande förordning, med tillämpning från följande regleringsår. Detta för att undvika att producenter som lämnat oriktiga ansökningar gynnas.

Av skälen till förordning (EG) nr 2490/98 framgår att den enbart utgör ett förtydligande.

51. Det kan medges att otillräckliga dubbelkontroller ökar risken för obehöriga utbetalningar. Dessutom är det så att en ko kan bli föremål för flera ansökningar om året, bara den ersätts på rätt sätt. Därmed blir det ersättandet som behöver kontrolleras, då flera ansökningar i sig inte är något olagligt. Kommissionen välkomnar ändå revisionsrättens iakttagelse här, och bekräftar att den faktiskt har uppmärksammat denna aspekt i medlemsstaterna, även i de som nämns.

52. Enligt artikel 9.2 skall reduktioner bara tillämpas på grupper av grödor. Kommissionen delar inte revisionsrättens åsikt att avvikelser underskattas genom gemenskapens bestämmelser. I artikel 6 i förordning (EEG) nr 3887/92 anges att om avvikelser upptäcks skall fler stickprover tas. Medlemsstaterna har i ett arbetsdokument rekommenderats att, så fort avvikelser upptäcks, mäta alla skiften inom samma grupp av grödor.

53. Kommissionen är medveten om detta problem med undvikandet av att påföljder får full effekt. Den undersöker huruvida föreskrifter skall införas i och med att kommissionens ISAK-förordning kodifieras. Följande måste här beaktas:

- Det visar sig i kommissionens granskning av de fall som medlemsstaterna klassificerat som avsiktligt bedrägliga deklarationer, att det ofta handlar om att sökande anger arealer som inte existerar. Därför är det andra årets påföljd verkningslös, för det skulle vara meningslöst att införa en bestämmelse, där en lika stor areal avvisas som under det första året. Denna bestämmelse med avskräckande syfte, och med minskade risker för fonden, skulle få mycket begränsade praktiska effekter.
- En "spärregel" skulle i många fall de facto drabba tredje man. Är den i stödsökan avsedda mark som avvisas också utarrenderad under det innevarande året, och arrendeavtalet löper ut vid årets slut, skulle ägaren (eller motsvarande) direkt drabbas av denna påföljd. Detta reser flera rättsliga problem.

Förvaltningsinformation

54. Kommissionen har redan vidtagit lagstiftnings- och riktlinjeåtgärder för att uppnå sina mål för bättre förvaltning och kontroll.

- b) Revisionsrätten har rätt i att taket för nötkreatursbidraget inte har kontrollerats fullt ut. Då betalningar kan göras i upp till två år efter ansökningsperioden, kan den önskade redovisningsnormens kontroller i praktiken bara genomföras under Ansökningsåret + 2.
- c) Även om detta inte redovisas i några formella översiktsrapporter, utvärderas statistiken över djurbidrag varje år och blir föremål för noggrann granskning på plats, vilket vid avslutningen av räkenskaperna ger flera finansiella korrigeringar i en majoritet av medlemsstaterna. Det är beklagligt att vissa medlemsstater underlåter att på begäran lämna statistik, men denna underlåtenhet har åtgärdats genom en ändring av förordning (EG) nr 2801/1999.
- d) Revisionsrätten noterar att de nationella attesterande organen kunde utnyttjas för att analysera hur ISAK tillämpas.

De attesterande organen rapporterar om förfarandena för att säkerställa att lagstiftningen följs. I förordning (EG) nr 1663/95 föreskrivs det dock inte uttryckligen om rapporting av hur ISAK tillämpas generellt, inte heller om statistik. Den är nämligen inte direkt relaterad till avslutningen av räkenskaperna, där de attesterande organen anlitas. För framtiden har dock revisionsrättens synpunkt noterats att de attesterande organen kan utvärdera hur ISAK tillämpas.

55–59. Revisionsrättens synpunkter utgår från kommissionens statistik och är allmänt mycket snarlika de slutsatser som framkommer vid avslutningen av räkenskaperna. Om medlemsstaterna helt eller delvis underlåter att lämna begärd statistik, beaktas denna underlåtenhet systematiskt vid avslutningen av räkenskaperna.

56.

- b) Vissa medlemsstater hade en felfrekvens på 0 %, eftersom alla fall av avvikelser efter administrativa kontroller följs upp genom inspektioner på plats.
- c) Detta är en korrekt återspeglning av den verkliga situationen och den viktigaste orsaken är skillnader mellan medlemsstaterna och standarden på deras tillgängliga kartmaterial.
- d) I likhet med punkt c ovan beror skillnader mellan medlemsstaterna beträffande påvisande och rapportering av allvarliga fel ofta på att de fungerande kontrollsystemen är olika. Inom sektorerna för jordbruksgrödor och djurbidrag undersöks sådana skillnader i samband med avslutningen av räkenskaperna.

58–59. Statistik över kontrollresultat (administrativa kontroller och kontroller på plats) begärs systematiskt in från samtliga medlemsstater. Erfarenheterna av att fler system omfattas av ISAK har visat att de tabeller som ursprungligen användes för uppgiftsin-samlingen måste uppdateras.

För att undvika mycket stora variationer i den lämnade statistiken om arealstöd, togs ett särskilt förtryckt frågeformulär fram med noggranna förklaringar, som medlemsstaterna sedan 1995 har anmodats att fylla i. Detta har gjort det möjligt att analysera och jämföra resultaten från samtliga medlemsstater och fastställa att administrativa kontroller och inspektioner på plats inrapporteras på ett enhetligt sätt.

Behovet av att uppmärksamma vissa särskiljande bidragssystem för nötkreatur åtgärdades redan 1999, något som fortsatt under 2000.

60. Flertalet medlemsstater har inkommit med rapporten om under 1998 genomförda kontroller (Danmark, Spanien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Österrike, Portugal, Finland, Sverige och Förenade kungariket). Fullständigheten har dock varierat betydligt. Rapporten om kontroller genomförda under 1999 har erhållits från alla medlemsstater utom Grekland. I enlighet med förordning (EG) nr 2630/97 har kommissionen fastställt en förlaga för medlemsstaternas årsrapporter, baserad på resultaten av nötkreaturssektorns kontroller avseende gemenskapsbestämmelserna om identifiering och registrering i kommissionens förordning (EG) nr 1898/2000 av den 7 september 2000.

Utvärdering av IACS och verkställande av införande

61. Kommissionen instämmer i att det är viktigt med i tid lämnade tillförlitliga uppgifter från medlemsstaterna och den beaktar deras prestationer härvidlag i olika sammanhang vid avslutningen av räkenskaperna. Uppmärksammas bör också att räkenskaperna inte godkänns, förrän statistiska uppgifter om eventuella brister har erhållits och granskats.

62. Kommissionen har ännu inte gjort någon detaljerad kostnadsintäktanalys av införandet av ISAK.

Av hänsyn till den extremt stora andelen utgifter att kontrollera, har kommissionen varit mer inriktad på att få ISAK att fungera än på att utvärdera dess kostnadseffektivitet. Särskilt viktiga är de avskräckande/avhållande effekterna av ISAK:s påföljdsregler, något som är svårt att kvantifiera. ISAK spelar dessutom en nästan omärklig, om än ytterst effektiv roll genom att på ett tidigt stadium spåra och avvisa stödansökningar (dvs. innan de kommer in i själva systemet).

Värderar man kontrollernas kostnadseffektivitet i bara ekonomiska termer, snävar man in perspektivet. Kontrollerna har en vidare betydelse genom att säkerställa att utgifterna påförts i enlighet med gemenskapslagstiftningen, varmed de bidrar till att uppnå de ekonomiska målen för de gemensamma organisationerna av marknaden.

63. Revisionsrätten hävdar att kommissionen inte rutinmässigt rapporterar om införandet av ISAK. Det bör påpekas att den inte är förpliktigad att göra detta, även om en rapport om införandet av ISAK faktiskt tillställdes Europaparlamentet 1998, och den uppdaterar denna i samband med beviljandet av ansvarsfrihet.

Viktigare är kommissionens övervakning av och rapportering om ISAK-situationen. Kommissionen beaktar de obligatoriska kon-

trollernas verkan och effektivitet, och föreslår i sina revisionsanmärkningar regelbundet förbättringar för de granskade medlemsstaterna.

I de flesta av kommissionens revisionsrapporter utvärderas också tillämpandet av ISAK, antingen delvis eller mer utförligt. Dessutom återges mycket noggrant alla funna brister eller avvikelser i de sammanfattande revisionsrapporter som utkommer flera gånger om året, och redovisar inte bara de noterade problemen utan även kommissionens uppföljningsinsatser.

64. Kommissionen instämmer i att det fortfarande finns brister även i de medlemsstater där ISAK har tillämpats på ett tillfredsställande sätt. Dessa tas upp i samband med avslutningen av räkenskaperna. Påpekas bör också att avslutningen av räkenskaperna är ett lagstadgat förfarande, med syfte att värna om både gemenskapsbudgeten och medlemsstaterna.

Genom att bara uppmärksamma 1998 tar revisionsrätten inte vederbörlig hänsyn till att avslutningen av räkenskaperna är en löpande företeelse.

65. Kommissionen välkomnar revisionsrättens slutsatser, som överensstämmer med vad den själv konstaterat. Missledande är dock revisionsrättens antydning om att kommissionen inte fullt ut analyserat medlemsstaternas tillämpningssystem (under 1998). Genom kommissionens löpande revision och övervakning av ISAK krävs uppenbart ingen ingående årlig granskning av samtliga aspekter.

a) Vad gäller 1998 kan kommissionen intyga att den varit mer upptagen av annat än kontroller på plats och tillämpande av påföljder.

b) Det anses inte nödvändigt att varje år besöka samtliga utbetalningsställen, utan kommissionen gör i stället en årlig riskanalys för att bestämma revisionens omfattning. Om en region vid avslutning av räkenskaperna faktiskt blir föremål för revision på plats, omfattar denna alltid flera år. Dessa periodiska och ibland regionala revisioner ger dessutom alltid nyttig information om den nationella tillämpningen.

66. Ett möjligen allvarligt problem med bristfällig kontroll av foderarealer i Katalonien uppmärksammades vid granskningen av nötkreatursbidragen i september 1998, och gav upphov till allvarliga tvivel om riktigheten i de deklarerade foderarealerna.

Övriga granskningsresultat

67. Kommissionen skärskådar om de regionala taken för särskilda nötköttsbidrag möjligen överskridits och granskar denna aspekt i samband med avslutningen av räkenskaperna (se även punkt 54).

MEDLEMSSTATERNAS ROLL**Huvudsakligt granskningsresultat på medlemsstatsnivå**

69–70. Kommissionen hänvisar till sitt detaljerade svar under punkt 64.

Beträffande revisionsrättens tabell 5 kan kommissionen, vad gäller bristerna markerade med "Dåligt – fungerar inte tillfredsställande", bekräfta att nästan samtliga aspekter redan håller på att behandlas vid räkenskapsavslutning. Vid räkenskapsavslutningen har också områdena markerade med "Genomsnittligt – fungerar med vissa problem" tagits upp. I några andra avseenden är kommissionens utvärderingar faktiskt mindre positiva till medlemsstaterna än revisionsrättens.

Angående påvisade brister beträffande dubbelkontroll och andra kontroller vid identifiering och registrering av nötkreatur, bör det nämnas att databaserna enligt artikel 5 i förordning (EG) nr 820/97 inte skulle vara fullt fungerande förrän den 31 december 1999.

- a) Kommissionen har för 1998 konstaterat betydande brister i både Tyskland och Irland, vilket håller på att följas upp vid avslutningen av räkenskaperna.
- b) Katalonien föranleder många negativa kommentarer från revisionsrätten. Kommissionen kan bekräfta att det, efter dess revisionsbesök i september 1998, vid räkenskapsavslutningen föreslagits/föreslås en hel rad finansiella korrigeringar för både regionala och nationella utgifter.
- c) Revisionsrättens iakttagelser i Frankrike överensstämmer i stora delar med vad kommissionen funnit, vilket fått/får ekonomiska konsekvenser vid revisionen. Dessutom har direktoratet för revision konstaterat vissa allvarliga brister beträffande identifiering och registrering av nötkreatur.
- d) I Portugals fall påminner revisionsrättens synpunkter mycket om kommissionens egna. Den har föreslagit/föreslår ekonomiska konsekvenser vid avslutningen av räkenskaperna.

71.

- a) Kommissionen är medveten om att nationella rättsliga system och praxis skiljer sig vad gäller beivrandet av fall av misstänkt bedrägeri, men medlemsstaterna är klart förpliktigade att tillämpa påföljderna enligt artikel 9.3 och artikel 10 i förordning (EEG) nr 3887/92.

Kommissionen måste icke desto mindre beakta gemenskapslagstiftningens principer, som bl.a. garanterar att talan kan föras vid aktuell instans, administrativ eller rättslig. Den måste också beakta att de nationella rättsordningarna inte är enhetliga.

Vissa medlemsstater har bett kommissionen att skapa ett system med objektiva avvikelsetal där mer allvarliga påföljder skulle tillämpas. Denna möjlighet utreds för närvarande, i syfte att införa ett nytt påföljdssystem vid kodifieringen av kommissionens nya ISAK-förordning.

- b) Se svaret under punkt 47.
- c) Veterinär- och ISAK-lagstiftningen har en inbördes koppling och medlemsstaterna kan redan kombinera inspektioner, vilket några också gör. Man måste dock komma ihåg att inte alla nötkreatur eller "djurhållare" enligt rådets förordning (EG) nr 820/97 omfattas av ISAK och att det åligger medlemsstaterna att få ett effektivt samarbete.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER**Slutsatser**

74. Kommissionen har kunnat konstatera att ISAK:s grundstomme har införts i alla medlemsstater utom Grekland, samt vissa mindre ekonomiskt viktiga regioner i Spanien. Trots detta fungerar inte alla delar av ISAK tillfredsställande i alla medlemsstater, då det fortfarande finns brister beträffande grundläggande och kompletterande kontroller. Emellertid kan varje kontrollsystem förbättras, och ett av kommissionsrevisorernas åligganden är att föreslå förbättringar.

När brister påvisas, som de som revisionsrätten ger prov på, fortsätter kommissionen icke desto mindre att tillämpa ekonomiska konsekvenser i form av minskade förskott och korrigeringar vid avslutningen av räkenskaperna.

75. Kommissionen rekommenderar medlemsstaterna att integrera sina kontroller, vilket redan tillåtits.

76. Revisionsrätten anser att kommissionen mer bör uppmärksamma uppgiften att fastställa en ISAK-politik och ge riktlinjer åt medlemsstaterna. Tydliga bevis för kommissionens ansträngningar i detta avseende är den viktiga ändringen av förordningarna (EG) nr 1678/98 och (EG) nr 2801/1999, det omfattande administrativa arbetet med att erbjuda tolkningar, samt det regelbundna organiserandet av expertgruppsmöten. De förbättringar som detta lett till beror främst på expertkunskaper, och kommissionens förmåga till snabba förbättringar och praktiska lösningar.

Att de av kommissionen antagna lagtexterna tillämpas korrekt åligger i första hand medlemsstaterna. ISAK-lagstiftningen är ibland komplicerad, då den skall erbjuda enhetliga regler för ett stort antal direktstödssystem, som var för sig kan innehålla variationer (t.ex. för det särskilda nötköttsbidraget slaktmodellen respektive "modellen levande djur").

Kommissionen betonar att många förändringar har gjorts sedan marknadsförordningarna ändrades. Kommissionen framhåller att ISAK-lagstiftningen för närvarande ses över vilket, med dess uttalade avsikt att förenkla och klargöra, kommer att leda till att ISAK-förordningen ersätts.

ISAK har visat sig vara ett viktigt redskap för att begränsa och minska riskerna för fonden (se revisionsrättens kommentarer till beviljandet av ansvarsfrihet 1998 och 1999).

77. Alla revisionsrapporter om bidragssystemet för nötkreatur skickas systematiskt till GD SANCO, och direktoratet för revision informeras om GD SANCO:s inspektioner och godkännande av databaser. Dessutom deltar direktoratet för revision ibland i dessa besök. Antydning om att dessa två kommissionsenheter skulle vara okunniga om vad som händer är följaktligen vilseledande.

Revisionsrätten har rätt när den i punkt 36 betonar likheterna mellan ISAK- och veterinärlagstiftningen. Dessa beror på det nära samarbetet mellan respektive enheter. Direktoratet för revision bidrog aktivt till att utforma de förordningar med tillämpningsföreskrifter om identifiering och registrering av nötkreatur, som antogs i slutet av 1997 och början av 1998. På motsvarande sätt bidrog veterinärtjänsterna till ISAK-reglerna om kontroll och påföljder, som infördes genom en ändring av förordning (EG) nr 1678/98.

78. Revisionsrätten noterar svårigheterna med att kontrollera ett av huvudkriterierna för stödberättigande, dvs. markanvändningen den 31 december 1991.

Kommissionen kan bekräfta att uppfyllandet av detta villkor kan kontrolleras genom att vissa satellitbilder från 1986–1991 kontrolleras. Dessa fjärranalyser visar markanvändningen den 31 december 1991.

79. Beträffande revisionsrättens iakttagelser om de ofullständiga gemenskapsbestämmelserna om påföljder hänvisas till svaren under punkterna 55, 56 och 76 a. Enligt artikel 9.2 skall reduktioner bara tillämpas på grupper av grödor och medlemsstaterna är klart förpliktigade att tillämpa påföljderna enligt artikel 9.3 och artikel 10 e i förordning (EEG) nr 3887/92.

Beträffande övervakning och kontroll av oegentligheter och bedrägeri åligger det, enligt rådets förordning (EEG) nr 595/91, medlemsstaterna att kvartalsvis meddela kommissionen om oegentligheter. Meddelandet skall också innehålla uppgifter om pågående rättsliga eller administrativa förfaranden.

80. Den statistik som kommissionen tillställde revisionsrätten var ofullständig, men det är de berörda medlemsstaternas fel. Inom djurbidragssektorn har åtgärder redan vidtagits för att fortsättningsvis höja kvaliteten på medlemsstaternas uppgifter. Detta har både skett genom en lagstiftningsändring och genom omarbetning av deklaraionsförlagorna (med förklaringar), som revisionsrätten redan har fått en kopia på. Beslutade ekonomiska konsekvenser i samband med räkenskapsavslutet för alla ansökningsår sedan 1993 visar att bedömningen av statistiska uppgifter har utvärderats.

Beträffande sektorn för jordbruksgrödor har kommissionen redan fastställt vilka uppgifter den verkligen behöver, gett medlemsstaterna klara riktlinjer därom och även gett det en rättslig grund. Det hänvisas också till svaren under punkterna 58 och 66.

Rekommendationer

81.

- a) ISAK-lagstiftningen håller redan på att ses över, i linje med vad revisionsrätten föreslår. För att vara effektiva måste förordningarna (EEG) nr 3508/92 och (EEG) nr 3887/92 ta hänsyn till särdragen i de olika förvaltningssystemen för marknaden, vilket gör det ganska svårt att följa revisionsrättens rekommenderade precisering av ISAK-reglerna.

- b) Kommissionen har redan delvis följt revisionsrättens rekommendation och skickar regelbundet ut ett häfte med förklarande tolkningar, vilket medlemsstaterna begärt. För närvarande avser kommissionen dock inte att komma med någon generell tolkning av ISAK eller någon rutinhandbok.
 - c) Genom den nya artikel 9a i förordning (EEG) nr 3508/92 om ISAK har en "kompatibelparagraf" införts, vilket bör säkerställa att inga felaktiga dubbla stödbetalningar görs för ett skifte.
 - d) För att kommissionen skall godkänna att en nationell nötkreatursdatabas är fullt fungerande, måste alla medlemsstatens nötkreatur vara registrerade i databasen.
 - e) Det skall undersökas om revisionsrättens rekommendation kan tillgodoses mera, också mot bakgrund av tillgängliga revisionsresurser.
 - f) I princip finns redan så tillförlitliga data om medlemsstaternas påföljder att man kan utvärdera de direkta ekonomiska vinster med ISAK. Se dock svaret under punkt 62.
 - g) Det åligger medlemsstaterna att förvalta och administrera ISAK. Vad gäller kommissionens ansvar, finns det en klar ansvarsfördelning mellan dess olika tjänstenheter i enlighet med vad respektive rättsliga grunderna avser. Medan de marknadsrelaterade enheterna, särskilt de för djur- och arealstöd, ansvarar för att tolka villkoren för ansökningars stödberättigande, ansvarar revisionsdirektoratet för att tolka kraven på administration och kontroll enligt förordningarna (EEG) nr 3508/92 och (EEG) nr 3887/92.
 - h) Kommissionen skall undersöka möjligheterna, också mot bakgrund av tillgängliga revisionsresurser.
-