

Europeiska unionens officiella tidning

C 269

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

firtiosjunde årgången

4 november 2004

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

I *Meddelanden***Revisionsrätten**

2004/C 269/01

Särskild rapport nr 3/2004 om återvinning av felaktiga utbetalningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken samt kommissionens svar

1

SV

I

(Meddelanden)

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT Nr 3/2004

om återvinning av felaktiga utbetalningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken samt kommissionens svar

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

(2004/C 269/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<i>Punkt</i>	<i>Sidan</i>
SAMMANFATTNING	I-IX	2
INLEDNING	1-8	3
ANALYS	9-68	4
Rapporterade oriktigheter	9-15	4
Anmälan om oriktigheter: vem gör vad?	16-20	6
Anmälningar av oriktigheter: förseningar, brister och inkonsekvenser	21-27	7
Kontroll av uppgifter: otillfredsställande	28-29	8
Kvaliteten på informationen om felaktiga utbetalningar: ofullständig och inkonsekvent	30-32	8
Återvinning och avskrivning: ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna och kommissionen	33-39	8
Låg återvinningsgrad	40-42	9
Kommissionens beslut om vem som skall bära kostnaden för felaktiga utbetalningar som inte återvunnits: inga tydliga riktlinjer	43-51	10
Ansvarsfördelningen inom kommissionen	52-53	11
Kommissionen utnyttjar inte sin erfarenhet av oriktigheter tillräckligt	54-60	11
”Svarta listan”	61-62	13
Registrering av fordringar	63-68	13
SLUTSATS	69-73	14
REKOMMENDATIONER	74-80	14
Kommissionens svar		18

SAMMANFATTNING

I. Medlemsstaterna är skyldiga att meddela kommissionen när de upptäcker felaktiga utbetalningar på över 4 000 euro inom den gemensamma jordbrukspolitiken och att försöka återvinna sådana betalningar. Om det är omöjligt att återvinna medlen, avskrivs beloppet och förlusten bärs av gemenskapen om inte den uteblivna återvinningen beror på att de berörda medlemsstaterna har varit försumliga. Enligt en bestämmelse skall mottagare av felaktiga utbetalningar överstigande 100 000 euro under ett och samma år "svartlistas". Enligt andra bestämmelser skall medlemsstaterna rapportera alla skulder gentemot gemenskaperna inom den gemensamma jordbrukspolitiken.

II. I slutet av 2002 uppgick de felaktiga utbetalningar som totalt rapporterats sedan 1971 till 3,1 miljarder euro. Av detta belopp hade 537 miljoner euro återvunnits från mottagarna och 252 miljoner euro skrivits av på antingen gemenskapens eller den berörda medlemsstatens bekostnad. Resterande 75 % av de rapporterade felaktiga utbetalningarna var fortfarande "under behandling", varken återvunna eller avskrivna. De flesta felaktiga utbetalningar gäller marknadsåtgärder: utgifter inom frukt- och grönsakssektorn och för exportbidrag står för över halva den totala summan.

III. Revisionsrätten fann att medlemsstaterna lämnar erforderlig information om oriktigheter men med varierande förseningar. Det förekommer också motsägande uppgifter. Det finns differenser mellan de uppgifter som medlemsstaterna har lämnat in och sifferuppgifterna i den databas som bygger på uppgifterna. Kommissionens databas över rapporterade oriktigheter är inte fullständig och korrekt.

IV. Den låga återvinningsgraden av felaktigt utbetalda medel (en ackumulerad återvinningsgrad på endast 17 % sedan 1971) beror delvis på nationella administrativa förseningar och förfaranden (återvinningsåtgärder uppskjuts till dess att rättsliga åtgärder gällande bedrägeri har avslutats, fordringar som avser den gemensamma jordbrukspolitiken behandlas inte som prioriterade fordringar, det finns inga avskräckande åtgärder mot oseriösa ansökningar) och delvis på att kommissionen inte har velat godta erbjudanden om förlikning.

V. Endast 10 % av de rapporterade felaktiga utbetalningarna har skrivits av, delvis på grund av att medlemsstaterna har bedömt få fall som omöjliga att återvinna, delvis på grund av att kommissionen har varit långsam med att vidta åtgärder för mycket gamla felaktiga utbetalningar. Kommissionen hade inget lämpligt kriterium för att kunna besluta om huruvida avskrivna belopp skulle påföras medlemsstaterna eller belasta gemenskapen och har otillräcklig information om huruvida beslut om avskrivning fullföljs på ett korrekt sätt.

VI. Ansvaret för felaktiga utbetalningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken är uppdelat mellan OLAF och generaldirektoratet för jordbruk, vilket leder till att det formella och verkliga ansvaret skiljs åt, och att missförstånd uppstår. Kommissionen använder inte den information den får om oriktigheter på ett systematiskt sätt när den förvaltar och föreslår förändringar i den gemensamma jordbrukspolitiken.

VII. "Svarta listan" fungerar inte.

VIII. Under de senaste åren har de särskilda bestämmelserna om att medlemsstaterna skall rapportera alla skulder inom den gemensamma jordbrukspolitiken gentemot gemenskaperna förbättrats, men det finns fortfarande brister. Det går inte att stämma av de inlämnade uppgifterna mot uppgifterna om felaktiga utbetalningar.

IX. Revisionsrätten rekommenderar kommissionen att överväga att förändra bestämmelserna för rapportering, återvinning och avskrivning av felaktigt utbetalda jordbruksmedel för att avhjälpa de brister som beskrivs ovan, och ansvarsfördelningen mellan OLAF och generaldirektoratet för jordbruk, samt överlägga med medlemsstaterna om "svarta listans" framtid.

INLEDNING

1. Europeiska unionen betalar ut över 40 miljarder euro årligen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Kommissionen och medlemsstaterna delar på ansvaret för förvaltningen av utgiften. I den här rapporten undersöks en aspekt av den delade förvaltningen, närmare bestämt anmälan och återvinning av belopp som felaktigt betalats ut till aktörer, jordbrukare och andra mottagare av utgifter inom den gemensamma jordbrukspolitiken.

2. Nästan alla utbetalningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken verkställs av utbetalningsställen i medlems-

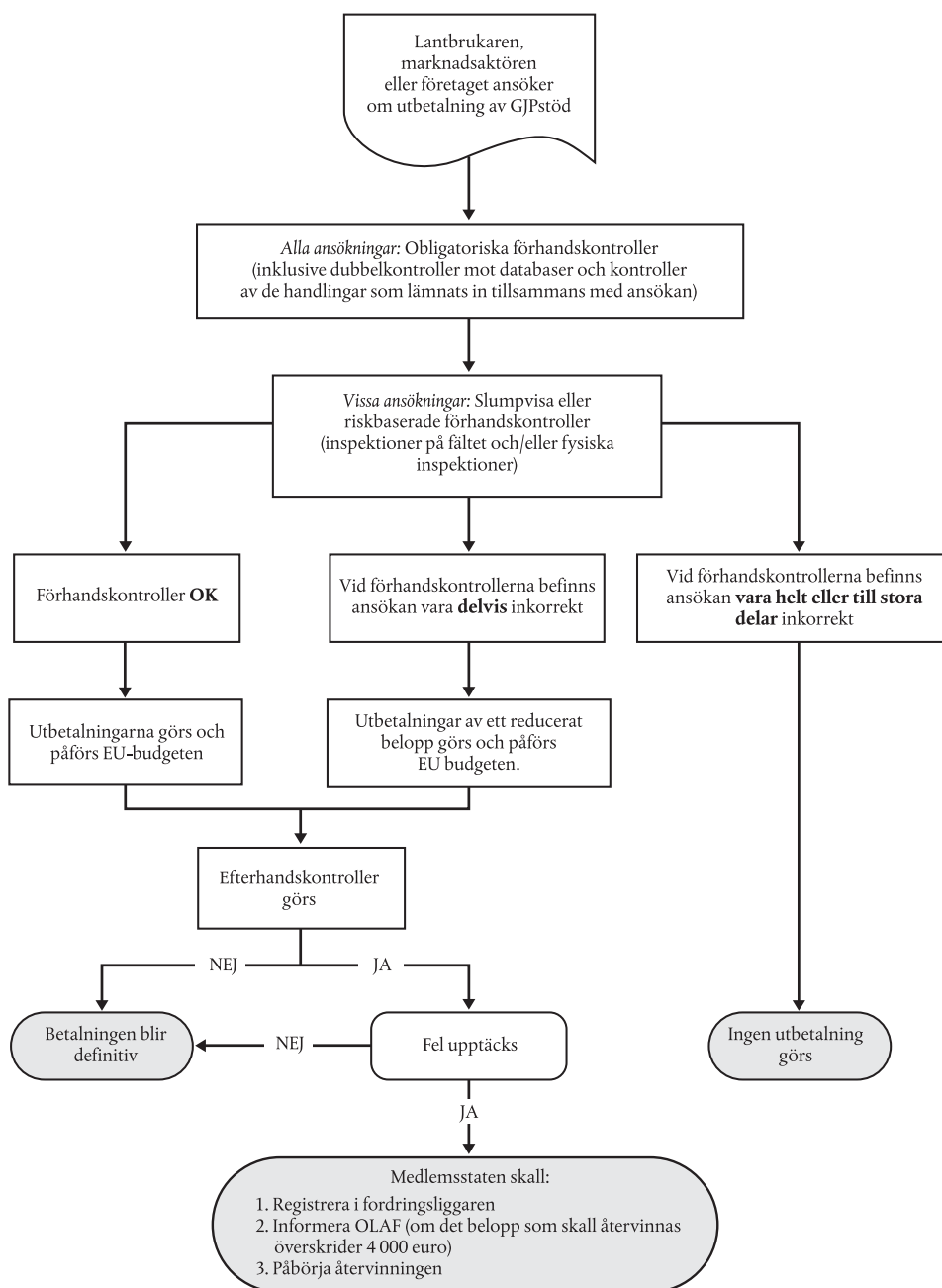
staterna. Medlemsstaterna skall kontrollera att utbetalningarna är korrekta, anmäla till kommissionen om felaktiga utbetalningar har gjorts och vad de är skyldiga samt återvinna belopp som felaktigt utbetalats.

3. Kostnaden för felaktigt utbetalda belopp som medlemsstaterna inte återvinner bärs av gemenskapens budget, om det inte är försumlighet från den berörda medlemsstatens sida som är orsaken till att beloppen inte har återvunnits. I så fall ligger kostnaden för de felaktiga utbetalningarna hos den berörda medlemsstaten. I figur 1 visas hur systemet fungerar.

Figur 1

Utbetalning och kontroller av utbetalningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP)

En förenklad skiss över de olika etapperna



4. Enligt kommissionens bedrägeribekämpningsbyrå (OLAF) uppgick i slutet av 2002 de ackumulerade felaktiga utbetalningarna inom den gemensamma jordbrukspolitiken som medlemsstaterna anmält till kommissionen sedan 1971 till 3,1 miljarder euro. I *tabell 1* finns en detaljbeskrivning av vad som ingår i detta belopp och det belopp som återstår att återvinna.

Tabell 1

Analys av oriktigheter som meddelats till kommissionen sedan 1971

	(miljoner euro)
Oriktigheter som meddelats efter utbetalning	3 139
Belopp som återvunnits från stödmottagare	538
Belopp som påförts medlemsstater	142
Belopp som skrivits bort mot EUGFJ	110
Belopp som skall återvinnas ⁽¹⁾	2 349

Situationen per den 31 december 2002.

⁽¹⁾ Medlemsstaterna bedömde att det är realistiskt att återvinna 46 % av detta belopp.

Källa: OLAF:s ECR-databas.

5. Medlemsstaterna skall också underrätta kommissionen (OLAF) om någon mottagare av medel för den gemensamma jordbrukspolitiken har mottagit felaktiga utbetalningar på sammanlagt över 100 000 under ett och samma år –"svarta listan" ⁽¹⁾.

6. Målet med denna granskning var att bedöma kommissionens och medlemsstaternas roller i förvaltningen och övervakningen av återvinningen av felaktiga utbetalningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Däri ingick att överväga om medlemsstaterna, när bedrägeri och oriktigheter väl hade upptäckts, anmälde fallen till kommissionen korrekt, fastställde fordringar och vidtog åtgärder för att återvinna medlen. I granskningen ingick inte att undersöka hur väl medlemsstaternas kontrollorgan och bedrägeriutredningsorgan fungerar när det gäller att upptäcka bedrägeri och oriktigheter.

7. Revisionsrätten granskade:

- vad den inlämnade informationen säger om oriktigheternas omfattning, deras natur och orsakerna till dem,
- huruvida medlemsstaterna och kommissionen vidtar lämpliga åtgärder för att återvinna eller skriva av felaktiga utbetalningar,
- om bestämmelserna för lämnande av information om oriktigheter är tillfredsställande,
- om "svarta listan" fungerar ändamålsenligt,
- hur informationen om felaktiga utbetalningar överensstämmer med informationen om fordringar.

8. Granskningen genomfördes inom kommissionen och i nio medlemsstater: Danmark, Tyskland, Grekland, Spanien, Frankrike, Irland, Italien, Portugal och Förenade kungariket.

⁽¹⁾ Rådets förordning (EG) nr 1469/95 av den 22 juni 1995 (EGT L 145, 29.6.1995, s. 1).

ANALYS

Rapporterade oriktigheter

9. Den 31 december 2002 uppgick de felaktiga utbetalningar som anmälts sedan 1971 och som registrerats i kommissionens databas "External Communications Registry (ECR)" till 3 139 miljoner euro ^(?). Det belopp som registrerats som "skall återvinnas" vid samma datum var 2 349 miljoner euro. Med andra ord hade 25 % av de felaktiga utbetalningar som gjorts sedan 1971 antingen återvunnits från mottagarna, påförts medlemsstaterna eller skrivits av mot budgeten.

10. I *tabell 2* visas värdet av de anmälda felaktiga utbetalningarna och den ackumulerade graden av återvinning som gjorts av medlemsstaterna ^(?). Sifferuppgifterna domineras, och förvrängs, av dem för Italien som

- har rapporterat 55 % av de berörda felaktiga utbetalningarna (se dock punkt 24);
- har den lägsta ackumulerade återvinningsgraden (10 % av de felaktiga utbetalningar som gjorts sedan 1971).

Tabell 2

Oriktigheter som upptäckts efter utbetalning och återvinningsnivåer (1971–2002)

Medlemsstat	Belopp som upptäckts efter utbetalning	Återvunnet belopp	Ackumulerad återvinningsnivå %
IT	1 735	173	10
DE	403	40	10
ES	264	35	13
BE	100	15	15
AT	8	2	22
PT	50	13	25
SE	1	0	36
FR	159	58	36
UK	122	49	40
EL	131	54	41
NL	84	47	56
IE	39	23	58
DK	40	28	71
FI	1	1	90
LU	saknas	saknas	saknas
Totalt	3 139	537	17

Situationen per den 31 december 2002.

Anm.: Beloppen avrundade till 1 000 000 euro.

Källa: OLAF:s ECR-databas.

^(?) Ytterligare 1 144 miljoner euro som upptäckts innan utbetalning (och som är obetalda) finns också registrerade i ECR.

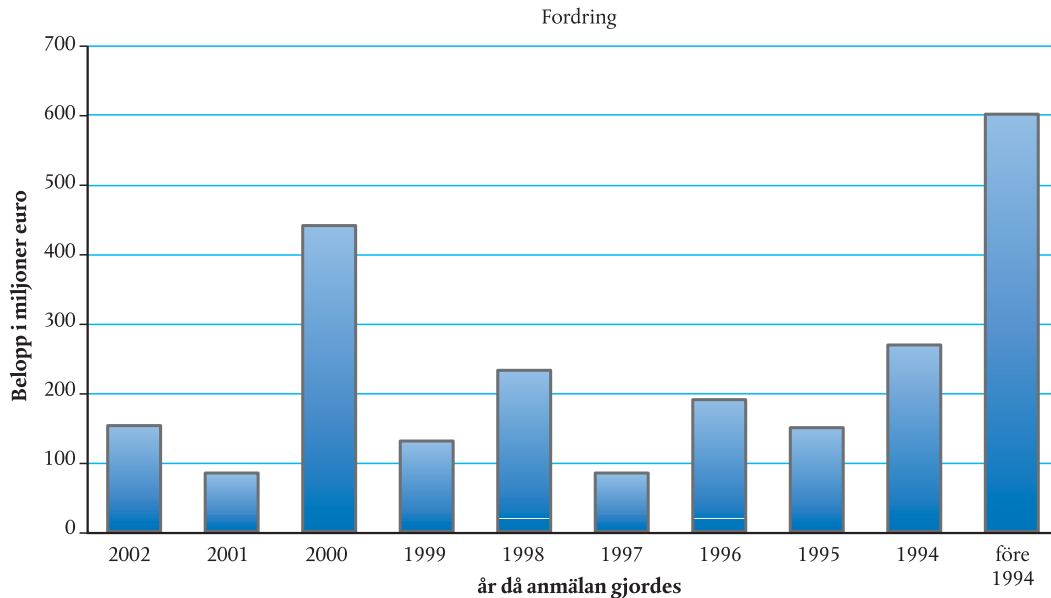
^(?) Dessa sifferuppgifter skall betraktas med stor försiktighet av de skäl som beskrivs i punkterna 23–32.

11. Den 31 december 2002 gäller 21 % av fordringarna tiden före 1994 (se figur 2).

12. I figur 3 visas de budgetposter där de rapporterade oriktigheterna oftast förekommer. Omkring en fjärdedel gäller frukt- och grönsakssektorn och mellan en fjärdedel och en tredjedel gäller exportbidrag.

Figur 2

Ålder på de utestående fordringar som beror på oriktigheter



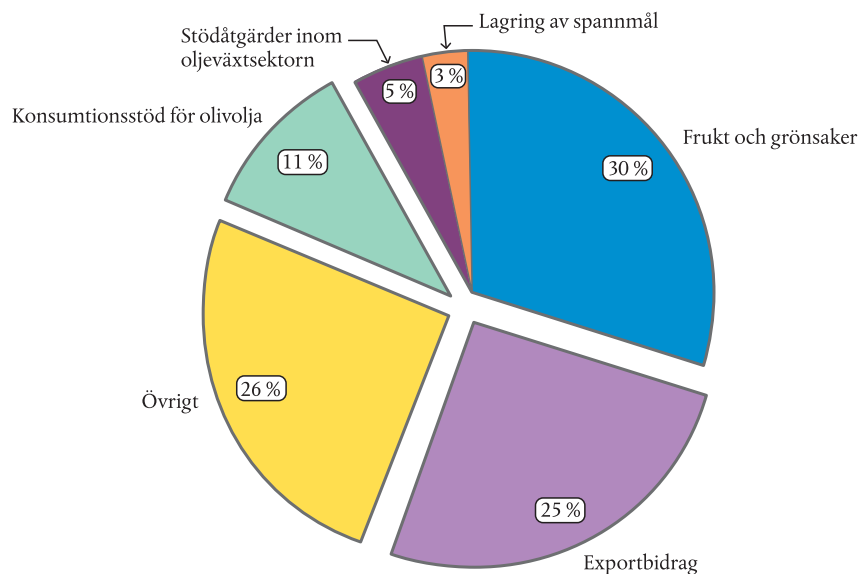
Situationen per den 31 december 2002.

Anm.: Två fall med höga värden, om totalt 300 miljoner euro, rapporterades av Italien 2000.

Källa: OLAF:s ECR-databas över oriktigheter som rapporterats i enlighet med förordning 595/91.

Figur 3

Huvudsakliga budgetposter för oriktigheter registrerade i ECR (1971–2002)



Per den 31 december 2002.

Källa: OLAF:s ECR-databas.

13. Felaktiga utbetalningar rapporteras relativt sällan inom de utgiftsområden som kontrolleras genom det integrerade administrations- och kontrollsystemet (IACS) (huvudsakligen utbetalning av arealstöd och djurbidrag). Detta beror på följande:

- Inom IACS görs det 100-procentiga kontroller av samtliga ansökningar med hjälp av datoriserade dubbelkontroller, jämförelser med oberoende uppgifter och stickprovskontroller på plats innan utbetalningarna görs. Om en oriktighet upptäcks spärras ansökningarna före utbetalningen.
- När, undantagsvis, oriktigheter upptäcks efter utbetalningen understiger ofta beloppet 4 000 euro och utbetalningsställena kan vanligtvis återvinna medlen genom avdrag från senare ansökningar.
- Administrativa påföljder är inbyggda i förordningarna, vilket gör att utbetalningsställena kan vidta lämpliga åtgärder när

felaktiga ansökningar upptäcks, utan att det behöver gå till domstol.

14. 29 av de rapporterade fallen av oriktigheter stod för 40 % av det totala belopp som skulle återvinnas per den 31 december 2002. En förteckning över dem finns i *bilaga A*.

15. Det är omöjligt att göra en exakt uppskattning av graden av oriktigheter som gäller den gemensamma jordbrukspolitiken. På grundval av den rapporterade informationen kan man dock konstatera följande:

- Värdet av oriktigheterna under perioden 1994–2001 utgör mellan 0,3 % och 1,4 % av EU:s jordbruksbudget för det år de anmäldes. Om man undantar Italien utgör de 0,5 % eller mindre (se *tabell 3*).
- Oriktigheterna inom de mest utsatta budgetposterna (frukt och grönsaker och exportbidrag – se *figur 3*) utgör 1,7 % av utgifterna inom dessa poster åren 1994–2001.

Tabell 3

Utveckling av värdet av rapporterade oriktigheter

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Deklarerade utgifter EUGFJ:s garantisektion	33 593	35 654	39 062	40 884	38 857	40 726	40 411	41 594	42 711
Anmälda oriktigheter	461,2	227,6	251,7	154,6	263,1	224,0	467,3	104,1	198,0
Procentandel av den årliga budgeten	1,4	0,6	0,6	0,4	0,7	0,6	1,2	0,3	0,5
Deklarerade EUGFJ-utgifter, Italien undantaget	30 000	31 285	34 631	35 559	34 708	35 709	35 874	36 124	37 022
Anmälda oriktigheter, Italien undantaget	136,6	139,5	86,6	124,1	100,4	163,9	166,6	65,3	134,1
Procentandel av den årliga budgeten, Italien undantaget	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,2	0,4

(miljoner euro)

Källa: Tabell 4.6 i revisionsrättens årsrapport för 2002 och OLAF:s ECR-databas per den 31 december 2002 (vilken inte överensstämmer med de sifferuppgifter som anges i kommissionens rapport 2002 om bedrägeribekämpning).

Anmälan om oriktigheter: vem gör vad?

16. Medlemsstaterna skall meddela kommissionen ⁽¹⁾ kvartalsvis om alla felaktiga utbetalningar som överskrider 4 000 euro och som "har varit föremål för inledande administrativa eller rättsliga undersökningar" ⁽²⁾. Anmälningarna skall innehålla kvantitativa och kvalitativa uppgifter om bedrägerierna såsom vilket belopp det handlar om, budgetpost, vad för slags bedrägeri det rör sig om, och vilken metod som använts för att upptäcka det, osv. Dessa upplysningar förs in i ECR.

17. Kommissionen har utvecklat begreppet inledande administrativa eller rättsliga undersökningar i lagstiftning och i arbetsdokument. Trots detta tolkar medlemsstaterna kravet på olika sätt.

18. Medlemsstaterna skall också kvartalsvis meddela kommissionen vilka förfaranden som inletts till följd av de oriktigheter som man har anmält, inbegripet återvunna belopp, samt skälen till att man har avstått från återvinning och så vidare ⁽³⁾.

19. När en medlemsstat anser att ett belopp inte kan återvinnas i sin helhet skall den meddela kommissionen om den anser att kostnaden skall bäras av EU eller medlemsstaten ⁽⁴⁾ och varför.

20. OLAF för in de anmälda uppgifterna i ECR. ECR-databasen har i omgångar förvaltats av kommissionens generaldirektorat för jordbruk, av kommissionens enhet för samordning av åtgärderna för bekämpning av bedrägeri (UCLAF) och, sedan 1995, av OLAF.

⁽¹⁾ I praktiken OLAF.

⁽²⁾ Artikel 3 i rådets förordning (EEG) nr 595/91 av den 4 mars 1991 (EGT L 67, 14.3.1991, s. 11).

⁽³⁾ Artikel 5.1 i rådets förordning (EEG) nr 595/91 av den 4 mars 1991.

⁽⁴⁾ Artikel 5.2 i rådets förordning (EEG) nr 595/91 av den 4 mars 1991.

Anmälningar om oriktigheter: förseningar, brister och inkonsekvenser

21. Medlemsstaterna skall rapportera oriktigheter inom två månader efter varje kvartalslut. Under 2002 rapporterades dock omkring 65 % (2 147 anmälningar) för sent (1).

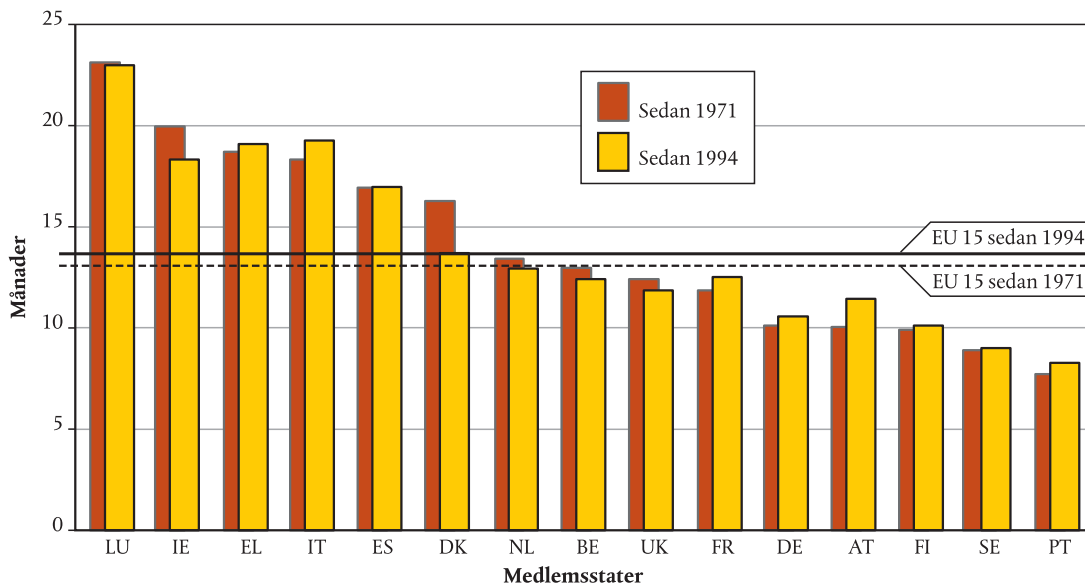
22. Medlemsstaterna har anmält oriktigheter till kommissionen i genomsnitt över ett år efter upptäck-

ten (2). Medlemsstaterna har tagit olika lång tid på sig att anmäla oriktigheter, från åtta månader (Portugal) till 23 månader (Luxemburg) (se figur 4).

23. Tyskland, Spanien och Frankrike anmälde flest fall 2002 men Italien rapporterade det högsta värdet det året, 80 miljoner euro, följt av Spanien med 59 miljoner euro (se figur 5).

Figur 4

Genomsnittlig försening från att oriktigheten upptäckts till att den meddelas

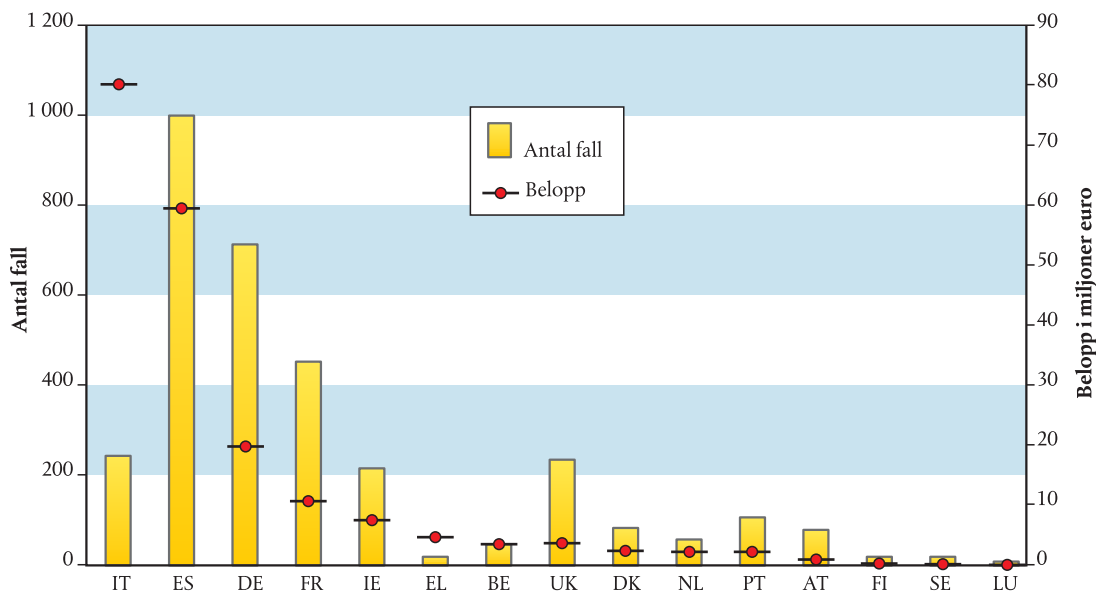


Situationen per den 31 december 2002.

Källa: OLAF:s ECR-databas över oriktigheter som rapporterats i enlighet med förordning 595/91.

Figur 5

Oriktigheter som medlemsstaterna meddelade



Källa: Bilaga 2 i OLAF:s årsrapport för 2002.

(1) Källa: Punkt 10.2 i Rapport från kommissionen – skydd av gemenskapens ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning – årsrapport 2002.

(2) 1 17 955 av 29 311 möjliga fall är det möjligt att fastställa hur snabbt medlemsstaterna har anmält felaktiga utbetalningar.

24. Italien baserar sina anmälningar på kontroll- eller utredningsorganets rapport om oriktigheter. I vissa fall har inte dessa organ kontrollerat att det påstådda felaktiga utbetalningarna har gjorts. Detta har lett till att belopp som skall återvinnas har överdrivits i ECR.

Ett italienskt utredningsorgan rapporterade att ett företag bedrägligt hade fått stöd från den gemensamma jordbrukspolitiken för att bearbeta tomater. Det rör sig om ett belopp på 2,71 miljoner euro. Ansökningen hade verkligen gjorts, men pengarna hade aldrig betalats ut. Det finns därför ingen fordring.

25. I 91 fall i ECR har medlemsstaterna inte lämnat någon information om beloppens storlek. 37 av dessa fall hade anmälts mellan 1979 och 1998. Revisionsrätten uppmärksammade OLAF på detta i augusti 2002. Ett år senare hade OLAF inte begärt in uppdaterad information från medlemsstaterna i dessa fall.

26. I ECR skall påföljder och ränta registreras åtskilt ⁽¹⁾. Vissa medlemsstater räknade dock in påföljder och ränta i grundbeloppet (Spanien, Irland). Information om påföljder och ränta registrerades i färre än 4 % av fallen i ECR. Endast 5 % av fallen som rapporterades eller uppdaterades 2002 innehöll information om påföljder.

27. I den information som lämnats fanns också vissa väsentliga inkonsekvenser när det gäller definition och täckning. Till exempel var produktbeskrivningen ofullständig i omkring 47 % av fallen som anmälts för 2002 ⁽²⁾. In 7 % av fallen hade man inte definierat vilka slags oriktigheter det handlade om, och i 4 % av fallen inte heller vilken metod som använts för att upptäcka dem.

Kontroll av uppgifter: otillfredsställande

28. Eftersom det inte fanns något förfarande för att på plats systematiskt kontrollera att ECR-databasen var fullständig och korrekt i förhållande till information om fall av oriktigheter registrerad i medlemsstaterna, bad OLAF åren 2002 och 2003 medlemsstaterna att bekräfta att uppgifterna i ECR var korrekta. För det mesta rättade inte medlemsstaterna till de oriktigheter som anmälts före 2002.

29. De flesta medlemsstaterna uppmärksammade avvikelser mellan uppgifterna i medlemsstaterna och i ECR. OLAF har inte analyserat dessa avvikelser, anledningarna till dem, korrigerande åtgärder eller ändringar i ECR. OLAF har heller inte försökt kontrollera att medlemsstaterna har anmält alla de fall som de borde ha anmält, eller undersökt om medlemsstaterna har avslutat fallen på ett oriktigt sätt och skrivit ner effekterna av oriktigheterna till noll.

⁽¹⁾ Enligt artikel 3 i rådets förordning (EEG) nr 595/91 av den 4 mars 1991 skall "de finansiella konsekvenserna" av oriktigheten rapporteras, och enligt artikel 5 skall "de rättsliga och administrativa förfaranden som har inletts (...) för att vidta sanktioner" rapporteras.

⁽²⁾ Källa: Punkt 11.2 i Rapport från kommissionen – skydd av gemenskapens ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning – årsrapport 2002.

Kvaliteten på informationen om felaktiga utbetalningar: ofullständig och inkonsekvent

30. Av de anledningar som beskrivs i punkterna 21–29 och 31 och 32 kan ECR-databasen (och de sifferuppgifter som handlar om oriktigheter och fordringar inom den gemensamma jordbrukspolitiken som offentliggörs i kommissionens rapport om bedrägeribekämpning 2002) inte anses vara tillförlitlig, fullständig och korrekt.

31. Utöver de fall som anmälts av medlemsstaterna har OLAF själv inlett undersökningar av några fall av oriktigheter inom den gemensamma jordbrukspolitiken (liksom inom andra avdelningar av gemenskapens budget). OLAF har ett databasbaserat ärendehanteringssystem där det registreras hur dessa fall framskrider. I ärendehanteringssystemet syns inte om fallet är registrerat i ECR och inte heller, där det är tillämpligt, om kostnaden har påförts medlemsstaten enligt förfarandet för avslutandet av räkenskaperna (se punkterna 34–37). Av ett urval av 26 fall som registrerats i ärendehanteringssystemet kunde endast 13 på ett tillfredsställande sätt spåras till antingen en uppgift i ECR eller till att fallet hade avslutats på grund av att man inte hade upptäckt någon oriktighet.

32. I kommissionens rapport om bedrägeribekämpning 2002 är det ackumulerade totala antalet inrapporterade oriktigheter inom den gemensamma jordbrukspolitiken väsentligt överskattat. Överskattningen beror på följande:

- a) 844 miljoner euro avser belopp gällande oriktigheter som upptäckts före utbetalning, som meddelats i italienska lire och som registrerats som samma belopp i euro.
- b) Minst 50 miljoner euro avser anmälningar som räknades dubbelt i ECR eftersom de presenterades som upptäckta både före och efter utbetalningarna.
- c) Minst 19 miljoner euro avser belopp som rapporterats i nationell valuta och som registrerats som euro utan att omräknas.

Återvinning och avskrivning: ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna och kommissionen

33. Medlemsstaterna skall:

- a) försäkra sig om att transaktioner inom den gemensamma jordbrukspolitiken verkligen äger rum och att de genomförs korrekt,
- b) förhindra och upptäcka oriktigheter,
- c) återvinna belopp som förlorats till följd av oriktigheter eller försumlighet, i det senare fallet kan de behålla 20 % av de återvunna beloppen ⁽³⁾,

⁽³⁾ Artikel 8.1 i rådets förordning (EG) nr 1258/99 av den 17 maj 1999 (EGT L 160, 26.6.1999, s. 103).

- d) anmäla utestående belopp till kommissionen, och
- e) anmäla belopp som sannolikt inte kan återvinnas.

34. Kommissionen beslutar om huruvida de belopp som inte kan återvinnas skall bäras av gemenskapen eller av den berörda medlemsstaten (om skälet till att medlemsstaten har avstått från återvinning är försumlighet ⁽¹⁾).

35. I de fall kommissionen beslutar att de ekonomiska konsekvenserna av utebliven återvinning skall bäras av medlemsstaten i fråga, är detta beslut en del av förfarandet för avslutandet av räkenskaperna. Genom detta förfarande beslutar kommissionen om huruvida utbetalningar som genomförts av utbetalningsställden har genomförts i enlighet med EG-lagstiftningen och slutgiltigt skall belasta EU-budgeten. Om beloppen skall påföras medlemsstaterna drar kommissionen av dem från de månatliga utbetalningar för finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken som görs till det berörda utbetalningsstället.

36. OLAF (och tidigare UCLAF) är ansvarigt för att rekommendera om beloppen skall skrivas av mot budgeten (dvs. belasta EU:s skattebetalare) eller om beloppen – i fall av försumlighet – skall påföras medlemsstaterna. Generaldirektoratet för jordbruk är ansvarigt för kommissionens beslut.

37. Enligt EG-lagstiftningen är det kommissionen som skall avgöra om utebliven återvinning i ett givet fall skall bedömas som försumlighet från en medlemsstats sida, och kostnaderna för detta bäras av nationella skattebetalare. Det finns dock rättspraxis från Europeiska gemenskapernas domstol på detta område. Europeiska gemenskapernas domstol fastställde 1989 ⁽²⁾ att de italienska myndigheterna genom att vänta i tio år innan de inledde förfaranden för att återvinna felaktigt utbetalda belopp inte hade handlat med nödvändig omsorg ⁽³⁾.

38. I ett välfungerande system:

- a) vidtar medlemsstaterna erforderliga åtgärder för att återvinna felaktigt utbetalda belopp,
- b) uppmantrar kommissionen medlemsstaterna att arbeta effektivt,
- c) gör kommissionen nödvändiga bedömningar av om belopp som felaktigt utbetalats och som inte återvunnits skall påföras gemenskapens budget eller den enskilda medlemsstaten i fråga,

⁽¹⁾ Artikel 5.2 i rådets förordning (EEG) nr 595/91 av den 4 mars 1991.

⁽²⁾ Europeiska gemenskapernas domstol fastställde att medlemsstaterna skall respektera kravet på omsorg vilket innebär att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som syftar till att komma till rätta med oriktigheterna snarast, samt att det med tiden troligen blir svårare eller omöjligt att återkräva felaktigt utbetalda belopp på grund av att företagen kan ha upphört med verksamheten och bokföringsmaterial kan ha försvunnit.

⁽³⁾ Mål C-34/89 av den 11 oktober 1990, Italienska republiken mot Europeiska gemenskapernas kommission.

- d) använder kommissionen information om förekomsten av oriktigheter för förvaltningen av den gemensamma jordbrukspolitiken för att förbättra kontrollförfarandena.

39. Bestämmelserna var otillfredsställande i alla fyra hänseenden.

Låg återvinningsgrad

40. Av tabell 2 framgår det att den ackumulerade återvinningsgraden bara var 1 % i slutet av 2002.

41. De främsta orsakerna till den låga återvinningsgraden är följande:

- a) Vissa medlemsstaters administrativa och rättsliga system är långsamma. Detta minskar sannolikheten att eventuell återvinning skall kunna genomföras eftersom tillgångar försvinner, företag avvecklas, enskilda mottagare försvinner eller avlider, och så vidare.

Felaktiga ansökningar om stöd till framställning av koncentrerad vinnust ledde till felaktiga utbetalningar om 8,3 miljoner euro.

Oriktigheten rapporterades först till det grekiska utbetalningsstället 1990.

Det grekiska jordbruksministeriet klassade det inte som en oriktighet förrän i december 1996.

Fallet har överlämnats till grekisk domstol, men har ännu inte prövats och inga medel har återvunnits.

- b) Återvinningen försenas ytterligare när återvinningsförfarandena skjuts upp tills eventuella fall av bedrägeri avgörs (till exempel i Italien). I fall av bedrägeri krävs bevis för uppsåt innan någon kan förklaras skyldig, vilket inte är nödvändigt för återvinning av en utbetalning som konstaterats vara felaktig.

- c) Vissa medlemsstater prioriterar inte fordringar som avser den gemensamma jordbrukspolitiken (det finns ingen EG-lagstiftning som kräver det).

Tidigt 1992 visade en undersökning genomförd av UCLAF och Tyskland att skummjölkspulver från interventionslager, som exporterats med exportstöd, inte hade släppts ut på marknaden utanför EU. 24,9 miljoner euro i exportstöd hade felaktigt betalats ut till ett tyskt företag och 18,6 miljoner euro till ett belgiskt företag.

Trots en förfrågan från kommissionen i februari 1993, upprättade inte Tyskland återbetalningskrav förrän i augusti 1995.

I augusti 1996 erbjöd man sig att betala 5,1 miljoner euro (vilket var det tyska företagets tillgängliga tillgångar). Detta avslogs av kommissionen i april 1997.

I december 1999 hade tillgångarna minskat till 1,5 miljoner euro. Inget av bidragen på totalt 43,5 miljoner euro har återvunnits.

- d) Förfaranden för att kvitta skulder mot andra utbetalningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken som skall göras används ibland på ett olämpligt sätt. Förfaranden för kvittning mellan utbetalningsställen (till exempel i Spanien, Frankrike, Italien och Portugal) eller inom ett och samma utbetalningsställe (till exempel i Danmark) används inte, antingen på grund av att den nationella lagstiftningen inte tillåter sådan kvittning eller på grund av bristfälliga kommunikationskanaler.
- e) Den nationella lagstiftningen i vissa medlemsstater kräver inte att en garanti skall lämnas in, motsvarande det belopp som tvisten gäller, innan ett överklagande kan göras (revisionsrätten gjorde denna iakttagelse 2000 när det gällde oriktigheter rörande konsumtionsstöd för olivolja (¹)).
- f) Kommissionen har hittills vägrat acceptera erbjudanden från medlemsstater om förlikning. Dessa belopp beräknas utifrån den betalningsskyldiges tillgängliga tillgångar och är lägre än fordringen.

Även om återvinningsförfarandena vore snabbare och möjligheterna till återvinning maximerades, skulle dock vissa fordringar ändå vara tvungna att skrivas av på grund av insolvens, dödsfall, tjänstemannafel, skälighet, kostnadseffektivitet, och så vidare. Det går inte att bedöma hur mycket som skulle skrivas av av dessa anledningar.

42. Kommissionen har begränsade befogenheter att påverka hur medlemsstaterna uppfyller sitt ansvar enligt förordningen. Den kan inte ingripa i medlemsstaternas administrativa eller rättsliga förfaranden för att skynda på dem. Å andra sidan

- a) kan kommissionen vidta åtgärder för att återvinna värdet av gamla fordringar från medlemsstaterna, på grundval av det utslag i Europeiska gemenskapernas domstol som nämns i punkt 37;
- b) uppmuntrar gemenskapslagstiftningen medlemsstaterna att återvinna medel som betalats ut på oriktiga grunder mot att de kan behålla 20 % av de återvunna beloppen. Med tanke på att den ackumulerade återvinningsgraden är 17 % kan detta incitament inte anses ha nått sitt mål. OLAF har inte någon tillförlitlig redovisning av de behållna beloppen.

Kommissionens beslut om vem som skall bära kostnaden för felaktiga utbetalningar som inte återvunnits: inga tydliga riktlinjer

43. Enligt informationen i ECR har totalt 110 miljoner euro skrivits av mot EU-budgeten sedan 1971 och 142 miljoner euro påförts medlemsstaterna. Dessa belopp är små (10 %) i förhållande till det totala belopp som skall återvinnas, delvis på grund av att medlemsstaterna endast har föreslagit att få fordringar skall skrivas av för att de är omöjliga att återvinna, och delvis för att kommissionens åtgärd för hantering av gamla fordringar inte vidtog i tid.

(¹) Särskild rapport nr 11/2000, punkt 101 (EGT C 215, 27.7.2000).

Levande nötkreatur för slakt, som exporterats till Polen med utbetalning av bidrag 1990, hade felaktigt deklarerats som renrasiga djur vilket ledde till att det i tre fall gjordes felaktiga utbetalningar om totalt 2,6 miljoner euro.

Dessa fall undantogs från en finansiell rättelse vid avslutandet av räkenskaperna 1994 för liknande fall på grund av att resultatet av återvinningsförfarandet inte ännu var klart.

År 1999 godkände domstolen kommissionens finansiella rättelse. Sedan dess har kommissionen dock misslyckats med att följa upp de tre undantagna fallen.

44. Kommissionen hade inget lämpligt kriterium vare sig för att göra rekommendationer om avskrivning eller om vilket slags bevis som krävs. Det hade inte gjorts någon systematisk analys i ärendena med argument för och underlag till rekommendationerna.

45. Det gjordes en granskning av ett urval om 30 fall som registrerats i ECR, där kommissionen hade beslutat att kostnaden skulle påföras medlemsstaterna. Urvalet var inriktat på fall från före 1996 eftersom det inte hade fattats något beslut om avslutande av räkenskaperna för olika fall sedan det året utöver det särskilda arbete som nämns nedan. Av de 30 granskade fallen innehöll endast tre tillfredsställande bevis på att beloppen verkligen hade återvunnits från medlemsstaterna (²).

46. 30 fall som hade registrerats som påförda budgeten granskades också. I åtta fall kunde man inte hitta ärendena och i 15 fall fanns det inte tillräckliga bevis (³) på att beloppen inte gick att återvinna. Endast i få (⁴) av de granskade ärendena fanns det underbyggda argument för besluten.

47. I ett särskilt hänseende påverkar medlemsstaternas avskrivningar och avslutandet av räkenskaper varandra. Enligt förfarandet för avslutandet av räkenskaperna underkänns ofta utgifter genom "schablonrättelser". Kommissionen bedömer då att en medlemsstat har misslyckats med att förvalta vissa utgifter korrekt och ger avslag på EU-finansiering av (det vill säga låter i praktiken medlemsstaten betala) en andel av den berörda utgiften som en sanktion för dålig förvaltning och som ett incitament till förbättringar.

48. Vissa medlemsstater har vid sådana schablonrättelser passat på att skriva av fordringar som beror på oriktigheter inom samma utgiftsområde upp till värdet av rättelsen, i stället för att föreslå en avskrivning på de villkor som beskrivs i punkterna 33–37. Kommissionen anser att detta bruk inte följer de rättsliga bestämmelserna för avslutandet av räkenskaper. Varken OLAF eller generaldirektoratet för jordbruk har fört register över sådana avskrivningar eller stämt av dem mot de korrigeringar som görs vid avslutandet av räkenskaperna. Det totala beloppet för sådana avskrivningar är därför okänt.

(²) Fem ärenden hittades inte, fyra fall hade behandlats som om de redan täcktes av schablonrättelser och i ett fall hade beloppet påförts budgeten och inte medlemsstaten.

(³) Dvs. konkurs eller likvidation.

(⁴) I åtta av de trettio granskade ärendena fanns det underbyggda argument.

49. OLAF inledde i mars 1999 ett särskilt arbete för att granska fordringar från före 1999 som ännu inte återvunnits. Gamla fall definierades som fall där det administrativa förfarandet tagit över fyra år och/eller det rättsliga förfarandet tagit över åtta år ⁽¹⁾. Alla sådana fall där det utestående beloppet uppgår till över 50 000 euro skulle granskas ingående. Belopp under 50 000 euro skulle ses över mindre rigoröst.

50. Kommissionens beslut ⁽²⁾ om dessa fall offentliggjordes den 28 juni 2003. 69,4 miljoner euro skrevs av mot budgeten och 5,3 miljoner euro påfördes medlemsstaterna. Italienska fall, vilka svarar för 66 % (750 miljoner euro) av det belopp som skall återvinnas för fall från före 1999, undantogs från rekommendationerna och beslutet. Det gavs ingen anledning till detta. Även 95 fall från före 1996 undantogs, med ett totalt värde om 118,8 miljoner euro.

51. I likhet med de rekommendationer som gjordes under det normala förfarandet, fanns det i dossiéerna ingen systematisk analys av vilka orsaker som hade lett till att rekommendationerna gjordes. Kommissionen har nu tillsatt en arbetsgrupp som skall granska de fall från före 1999 som gäller belopp över 500 000 euro.

Ansvarsfördelningen inom kommissionen

52. Såsom förklaras ovan förvaltar OLAF ECR-databasen. Generaldirektoratet för jordbruk är ansvarigt för beslut om avslutande av räkenskaper. I vissa fall skapar denna ansvarsfördelning kommunikationsproblem:

- a) Det fanns inga bestämmelser om att generaldirektoratet för jordbruk systematiskt skulle överföra till OLAF kopior av alla beslut om avslutande där medlemsstater har ålagts de ekonomiska konsekvenserna av oriktigheterna. Följaktligen fanns det inga systematiska bevis i OLAF:s dossiéer på att de belopp som registrerats såsom påförda medlemsstaterna verkligen hade återvunnits enligt förfarandet för avslutandet av räkenskaperna.
- b) Beslutet 1995 ⁽³⁾ att skriva av belopp mot budgeten återspeglades inte i ECR-databasen. Detta ledde till att fallen granskades ännu en gång 2003 och att det i vissa fall fattades beslut som gick stick i stäv med det beslut som fattades 1995.
- c) Vissa medlemsstater skrev av belopp utifrån OLAF:s rekommendationer innan kommissionen hade fattat beslut.

⁽¹⁾ Denna definition härrör från domen i Europeiska gemenskapernas domstol, mål C-34/89.

⁽²⁾ Kommissionens beslut 2003/481/EG av den 27 juni 2003 (EGT L 160, 28.6.2003, s. 83).

⁽³⁾ Detta var det sista av de årliga besluten om fall för vilka medlemsstaterna har rekommenderat avskrivning.

Inom ramen för avslutandet av räkenskaperna för 1993 föreslog kommissionen att Tyskland skulle påföras 8,2 miljoner euro för 21 fall där kommissionen ansåg att Tyskland hade agerat försumligt när det gäller återvinningen. På grund av bristande samråd genomfördes dock inte den finansiella korrigeringen.

Alla utom två av fallen togs åter i beaktande för beslutet 1995 och påfördes EUGFJ.

Kommissionen har inte dokumenterat anledningarna till att den tog tillbaka sitt ursprungliga förslag.

53. I gällande bestämmelser görs en uppdelning mellan formellt ansvar och verkligt ansvar för detta förfarande på ett sätt som minskar ansvarsskyldigheten. Att rekommendera avskrivning är inte en uppgift som lämpar sig för ett bedrägeriutrednings- och samordningsorgan.

Kommissionen utnyttjar inte sin erfarenhet av oriktigheter tillräckligt

54. Anmälningar till OLAF för registrering i ECR var avsedda att, bland annat, intensifiera kampen mot bedrägeri och oriktigheter.

55. I samband med detta uppmanade rådet ⁽⁴⁾ kommissionen att utarbeta en utredningsmetod som bygger på en strategisk och operativ analys av de uppgifter om bedrägeri, oriktigheter och återbetalningar som medlemsstaterna har rapporterat. Europaparlamentet ⁽⁵⁾ har riktat kritik mot att de utestående belopp som beror på oriktigheter och bedrägeri har nått en oacceptabel nivå och att återvinningsförfarandena inte fungerar. Europaparlamentet uppmanade kommissionen att lägga fram en detaljerad analys av orsakerna till detta missförhållande och förslag om hur det kan avhjälpas. Kommissionen ⁽⁶⁾ lade i december 2002 fram ett meddelande om förbättrad återvinning av gemenskapens fordringar. Europaparlamentet tvivlade på att förfarandet för återvinning av medel kunde förbättras innan det har fastställts ansvarsområden för OLAF respektive för generaldirektoratet för jordbruk.

56. Kommissionen uppmärksammade den dåliga kvaliteten på informationen från medlemsstaterna i sin årsrapport för 2002 om bedrägeribekämpning. Där nämns till exempel att i 47 % av de inrapporterade fallen hade de berörda produkterna inte identifierats, vilket försvårar riskanalysen och gör det svårare att dra korrekta slutsatser. OLAF försöker förbättra kvaliteten på anmälningarna och se till att de inkommer i tid genom att ge medlemsstaterna möjlighet att direkt föra in uppgifter i ECR, samt genom att införa ett program med utbildningskurser och utforma en manual för ECR.

⁽⁴⁾ Rådets slutsatser om skydd av gemenskapernas ekonomiska intressen och kampen mot bedrägerier 13244/1/02 REV 1 av den 6 november 2002.

⁽⁵⁾ Betänkande från budgetkontrollutskottet om årsrapporten för 2001 om skydd av gemenskapernas ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning, PE 315.805 av den 3 mars 2003.

⁽⁶⁾ KOM(2002) 671 slutlig av den 3 december 2002.

57. Det finns dock andra brister som bör åtgärdas i utformningen av ECR-informationen. Det finns alltför många beskrivningar av vad för slags bedrägerier och oriktigheter det gäller, 79 totalt sett, av vilka några är oklara (se *tabell 4*). Budgetposterna har inte lagts in i ett konsekvent format och det finns 46 koder

för vilken metod som används för att upptäcka fel, och även vissa av koderna är oklara (se *tabell 5*). Genom att rationalisera och förenkla dessa förklaringar skulle man göra det lättare att tolka dem på ett meningsfullt sätt.

Tabell 4

Typer av

Typ av oriktighet	Värdet på rapporterade oriktigheter (miljoner euro)	Procentandel av totalt rapporterat värde	Ackumulerad procent-sats
Simulerad användning	984	23	23
Falska eller förfalskade handelsdokument	379	9	32
Felaktig kvantitet	270	6	38
Falsk eller förfalskad stödansökan	208	5	43
Simulerad rörelse	201	5	48
Variationer i kvalitet eller innehåll	169	4	52
Andra fall av felaktiga dokument	148	3	55
Andra oriktigheter	120	3	58
Handel med återtagna eller lagrade produkter	97	2	60
Förfalskade tullhandlingar	91	2	62
Ändrad destination	91	2	64
Har ej kommit fram till slutdestinationen	74	2	66
Andra villkor har ej uppfyllts	71	2	68

Situationen per den 31 december 2002.

Källa: OLAF:s ECR-databas över oriktigheter som rapporterats i enlighet med förordning 595/91.

Tabell 5

Metoder för att upptäcka fel

Metod för att upptäcka	Värdet på rapporterade oriktigheter (miljoner euro)	Procentandel av totalt rapporterat värde	Ackumulerad procent-sats
Kontroll av dokument	1 137	27	27
Rättslig utredning	950	22	49
Nationell skattekontroll	253	6	55
Rutinkontroll	237	6	60
Kontroll av redovisning	180	4	64
EU-initiativ	153	4	68
Rättslig utredning	126	3	71
Samarbete mellan tjänster	123	3	74
Laboratorieanalys av urvalsprover	92	2	76
Nationell tullkontroll	90	2	78
Kontroll i stödmottagarens lokaler	85	2	80
Övrigt	81	2	82

Situationen per den 31 december 2002.

Källa: OLAF:s ECR-databas över oriktigheter som rapporterats i enlighet med förordning 595/91.

58. Revisionsrätten fann också att det förekom väsentliga fel i de uppgifter som registrerats i ECR och även att det i 91 fall inte fanns några som helst ekonomiska uppgifter (se punkt 25).

59. I ECR registreras identiteten på de personer som gör sökningar i databasen och hur många gånger det har gjorts sökningar. Från oktober 2001 till september 2002 hade kommissionens generaldirektorat gjort direkta sökningar 11 gånger. OLAF har dock inte gjort någon utvärdering av användandet av uppgifterna i ECR för att avgöra om den har gett användbar information och därmed medverkat till bedrägeribekämpningen.

60. Kommissionen skall undersöka den information som har anmälts till den och informera medlemsstaternas företrädare (som sammanträder i EUGFJ:s kommitté⁽¹⁾) om de slutsatser som den avser att dra på grundval av denna information⁽²⁾. Även om viss information har inkommit till "gruppen för oriktigheter"⁽³⁾ har varken OLAF eller dess föregångare UCLAF utarbetat någon sådan rapport till EUGFJ:s kommitté⁽⁴⁾.

"Svarta listan"

61. Medlemsstaterna skall meddela kommissionen identiteten på de aktörer som har begått oriktigheter överskridande 100 000 euro under ett och samma år, samt detaljerat beskriva de åtgärder som har vidtagits mot dessa aktörer. Medlemsstaterna har i allmänhet ansett det vara omöjligt att effektivt utestänga enheter som har funnits vara inblandade i oriktig eller bedräglig verksamhet från att ansöka om ytterligare utbetalningar (till exempel kan verksamheten överföras till en annan juridisk person med samma aktieägare eller dylikt).

62. Endast sex medlemsstater har någonsin anmält ett företag eller en enskild person i enlighet med dessa bestämmelser (se även Särskild rapport nr 8/98, punkterna 4.12–4.14⁽⁵⁾). Kommentarer från de besökta medlemsstaterna tydde på att det största hindret för tillämpningen av förordningen var att om ett företag eller en enskild person svartlistades skulle de kunna begära ersättning och eventuellt skadestånd. Till dess att bedrägeri har bevisats i domstol (ofta en mycket lång process) är det osäkert om en medlemsstat själv lagligen kan meddela namnen på företag eller enskilda personer.

(1) EUGFJ:s (Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket) kommitté för oriktigheter är rådgivande organ till kommissionen. Ordförande är en tjänsteman från kommissionen och ledamöter är företrädare för medlemsstaterna.

(2) Artikel 2.3 i rådets förordning (EEG) nr 595/91 av den 4 mars 1991.

(3) Gruppen "oriktigheter och ömsesidigt bistånd, jordbruksprodukter", förordningarna (EEG) nr 595/91 av den 4 mars 1991 (EGT L 67, 14.3.1991, s. 11) och (EG) nr 515/97 av den 13 mars 1997 (EGT L 83, 25.3.1997, s. 1).

(4) Oriktigheter och ömsesidigt bistånd – Jordbruksprodukter, förordningarna (EEG) nr 595/91 och (EG) nr 515/97.

(5) EGT C 230, 22.7.1998, s. 16.

Registrering av fordringar

63. Sedan 1996 krävs det att medlemsstaternas utbetalningsställen för den gemensamma jordbrukspolitiken skall upprätta en lista över utestående skulder⁽⁶⁾ gentemot gemenskapen inom den gemensamma jordbrukspolitiken ("fordringsliggare"). Sedan 2000 har det krävts av medlemsstaterna att de skall informera kommissionen (Generaldirektoratet för jordbruk) två gånger om året om utestående fordringar och om hur återvinningen framskrider, enligt vad som registrerats i fordringsliggaren, i de räkenskaper som är kända som tabell 105⁽⁷⁾. De belopp som anmäls genom tabell 105 innefattas i kommissionens konsoliderade balansräkning⁽⁸⁾.

64. Sedan 1996 skall attesterande organ⁽⁹⁾ utvärdera om den fordringsliggare som framställts av de utbetalningsställen för den gemensamma jordbrukspolitiken som organen granskar ger en korrekt och fullständig bild av beloppen som skall återvinnas, om förfarandena för återvinningen är ändamålsenliga, och om beloppen krediteras budgeten korrekt och i tid.

65. Vad gäller materialet i tabell 105 drog Generaldirektoratet för jordbruk på grundval av granskningar utförda i medlemsstaterna 1999 slutsatsen att det fanns vissa tvivel när det gällde fullständigheten och korrektheten i vissa utbetalningsställets fordringsliggare och att det inte fanns någon garanti för att medlemsstaterna registrerade fordringar på jämförbart sätt. I den påföljande rapporten rekommenderades att kommissionens avdelningar, utbetalningsställets interna revisionstjänster och de attesterande organen borde göra ytterligare ansträngningar för att förbättra förvaltningen av fordringar. Sedan 2001 skall de attesterande organen intyga att tabell 105 är korrekt.

66. De attesterande organen använder inte den information som finns registrerad hos de olika organen för kontroll och bedrägeriundersökning för att kontrollera att fordringsliggarna är fullständiga. Utifrån information om fordringar som fanns registrerad hos utbetalningsställen, utfärdade tre attesterande organ intyg med reservation och nio attesterande organ konstaterade allvarliga brister i förfarandena för registrering och återvinning av fordringar (se *bilaga B*). Revisionsrätten noterade också att inriktningen i de attesterande organens granskningar i nio fall inte följde kommissionens riktlinjer.

67. Alla medlemsstater har upprättat fordringsliggare och har sedan 2001 lämnat in tabell 105 med den erforderliga informationen till kommissionen. Vid granskningen upptäcktes inga väsentliga fel i registreringen av nya fordringar. Kravet på att hålla en fordringsliggare trädde i kraft 1996. Vissa medlemsstater (Danmark, Tyskland, Grekland och Förenade kungariket) har dock ännu inte registrerat alla fordringar som uppstått före det året i fordringsliggaren. Medlemsstaterna har också skrivit av belopp

(6) Inbegripet oriktigheter och andra belopp som skall betalas, det vill säga oriktigheter under 4 000 euro, tjänstemannafel, eller dylikt.

(7) Artikel 3.6 i kommissionens förordning (EG) nr 296/96 av den 16 februari 1996 (EGT L 39, 17.2.1996, s. 5) såsom ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 2761/1999.

(8) Under rubrik VII (kortfristiga fordringar) B (löpande fordringar) 2 (fordringar på medlemsstaterna) a (EUGFJ).

(9) Attesterande organ utses av medlemsstaterna vid avslutandet av räkenskaper. De granskar de utgifter för den gemensamma jordbrukspolitiken som deklarerats av medlemsstaternas utbetalningsställen och utfärdar intyg (eller intyg med reservation) för räkenskaperna över sådana utgifter. Kommissionen tar hänsyn till dessa intyg när den fattar sitt slutliga beslut om att godkänna utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken.

som omöjliga att återvinna utan att det har funnits beslut från kommissionen om att fordringen inte kan återvinnas och om huruvida budgeten eller medlemsstaten skall bära kostnaden. Totala fordringar för 2002 är därför underskattade med 43,8 miljoner euro ⁽¹⁾.

68. I informationen i tabell 105 skiljer man mellan fall som skall anmälas till ECR och andra fall (som inte beror på oriktigheter eller som uppgår till mindre än 4 000 euro). Även om rapporteringsdatum för de två typerna av sifferuppgifter skiljer sig åt borde det vara lätt att stämma av, fastställa och avhjälpa skillnaderna mellan dem (i ECR var totalsumman 2 349 miljoner euro per den 31 december 2002; motsvarande summa i tabell 105 var 2 093 miljoner euro per den 15 oktober 2002). Kommissionen kan inte göra detta. OLAF och generaldirektoratet för jordbruk arbetar därför utifrån olika uppgifter och har inte stämt av dem mot varandra.

SLUTSATS

69. Enligt Europeiska unionens bestämmelser för anmälan, återvinning och avskrivning av felaktiga utbetalningar skall relevant information rapporteras (vilket slags oriktighet det gäller, vilken metod man har använt för att upptäcka felen, och så vidare.) och medlemsstaterna uppmanas att genomföra återvinningen både genom incitament (20 % av de återvunna beloppen får behållas) och sanktioner (belopp som inte återvinns skall påföras medlemsstaterna i fall där de har varit försumliga).

70. Av de felaktiga utbetalningar om totalt 3,1 miljarder euro som har anmälts till kommissionen sedan 1971, hade dock i praktiken 537 miljoner euro återvunnits från mottagare av stöd från den gemensamma jordbrukspolitikens i slutet av 2002, 110 miljoner euro hade skrivits av mot gemenskapsbudgeten och 142 miljoner euro hade skrivits av på medlemsstaternas bekostnad. Tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna var fortfarande "under behandling", varken återvunna eller avskrivna.

71. Inget system kan uppnå 100 % återvinning av felaktiga utbetalningar, och viss eftersläpning är oundviklig. Men vid revisionsrättens granskning påträffades ett antal brister i utformningen av bestämmelserna för registrering, återvinning och avskrivning av felaktiga utbetalningar inom den gemensamma jordbrukspolitikens och i synnerhet när det gäller hur de tillämpas av kommissionen och medlemsstaterna.

- a) Medlemsstaterna gör olika tolkningar av när de skall rapportera felaktiga utbetalningar (se punkt 17). Några av kraven på uppgifter från medlemsstaterna är otydliga (se punkterna 56 och 57).
- b) Medlemsstaterna har varit långsamma, och vissa mycket långsammare än andra, när det gäller att rapportera felaktiga utbetalningar (se punkt 22). Det finns också betydande skillnader och inkonsekvenser i uppgifterna som de lämnar in (se punkterna 24–27).

- c) Det fanns betydande brister i medlemsstaternas bestämmelser för återvinning av felaktiga utbetalningar inom den gemensamma jordbrukspolitikens (se punkt 41).
- d) Beslut om huruvida felaktiga utbetalningar skall skrivas av och, i så fall, på gemenskapernas eller medlemsstatens bekostnad, kan vanligtvis inte fattas förrän medlemsstaterna har föreslagit avskrivning. Kommissionen hade endast begränsade befogenheter att ingripa i detta förfarande. Å andra sidan ger rättspraxis från Europeiska gemenskapernas domstol stöd för agerande från kommissionen i fall där medlemsstaterna är orimligt försenade. Detta är bakgrunden till tillsättandet av den arbetsgrupp som nämns i punkt 51.
- e) Kommissionen har inget tydligt kriterium för att fatta beslut om huruvida felaktigt utbetalda medel som är omöjliga att återvinna skall påföras de berörda medlemsstaterna eller gemenskapsbudgeten (se punkterna 43–51).
- f) Att både OLAF och generaldirektoratet för jordbruk är inblandade i beslut om avskrivning är en källa till förvirring och ineffektivitet (se punkterna 52–55).

72. De parallella rutinerna för fordringsliggare gör det möjligt att få information för balansräkningsändamål om ett större antal typer av fordringar inom den gemensamma jordbrukspolitikens. Alla medlemsstater har upprättat fordringsliggare och har fört in de erforderliga uppgifterna. Kommissionen har också gett de attesterande organen riktlinjer för granskningen av fordringar. Revisionsrätten iakttog dock ett antal brister i fordringsliggarna och, när det gäller fordringar orsakade genom felaktiga utbetalningar, även felaktigheter (se punkterna 63–68).

73. "Svarta listan" har visat sig vara ohanterlig. Endast sex medlemsstater har någonsin meddelat namn på enskilda personer eller företag och det har visat sig vara omöjligt att effektivt genomföra de föreskrivna sanktionerna (se punkterna 61 och 62).

REKOMMENDATIONER

74. Revisionsrätten rekommenderar kommissionen att beakta ett antal möjliga förändringar av de bestämmelser som beskrivs ovan, med avsikt att

- förbättra den information som kommissionen har att tillgå om felaktiga utbetalningar och fordringar inom den gemensamma jordbrukspolitikens,
- förbättra medlemsstaternas återvinning av felaktigt utbetalda belopp,
- förtydliga grunderna för kommissionens beslut om huruvida felaktiga utbetalningar som skrivits av skall bäras av medlemsstaten eller gemenskapen,
- förtydliga ansvarsfördelningen inom kommissionen och förbättra kommunikationen,

⁽¹⁾ Eftersom tabell 105 infördes med ikraftträdande från 2000 måste de belopp som felaktigt har skrivits av från fordringsliggaren åren dessförinnan registreras av medlemsstaterna.

- på ett bättre sätt använda den erhållna informationen om felaktiga utbetalningar vid förvaltningen av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Vissa av de förändringar som revisionsrätten föreslår att kommissionen tar i beaktande skulle kräva ny eller ändrad gemenskapslagstiftning.

75. För att förbättra informationen och göra det lättare att använda den, bör kommissionen överväga att:

- se till att medlemsstaterna tolkar "inledande administrativa eller rättsliga undersökningar" på ett enhetligt och harmoniserat sätt när de rapporterar felaktiga utbetalningar,
- höja tröskeln på 4 000 euro för inrapportering av fall i ECR,
- förenkla och begränsa antalet definitioner av olika slags bedrägeri och metoder för att upptäcka fel i bestämmelserna för rapportering av felaktiga utbetalningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken,
- förbättra sina egna kontroller av de uppgifter som lämnas av medlemsstaterna,
- vidta åtgärder för att stämma av sifferuppgifterna i ECR och fordringsliggarna mot varandra.

76. För att uppmuntra medlemsstaterna att återvinna felaktigt utbetalda medel inom den gemensamma jordbrukspolitiken, bör kommissionen överväga att

- påföra medlemsstaterna kostnaden för felaktiga utbetalningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken som har

varit utestående längre tid än en specifik period och för vilka inga förslag om avskrivning har mottagits,

- se till att felaktiga utbetalningar kvittas mot andra kommande utbetalningar av EU-medel till mottagaren,
- begära att medlemsstaterna ger återvinningen av fordringar inom den gemensamma jordbrukspolitiken åtminstone lika hög prioritet som återvinningen av nationella bidrag.

77. Kommissionen bör fastställa tydliga kriterier för hur man skall besluta om huruvida felaktigt utbetalda medel som skrivits av skall påföras medlemsstaterna eller bäras av gemenskapen. Kommissionen bör vidta åtgärder mot medlemsstater som har kvittat belopp som skall återvinnas mot schablonrättelser.

78. Kommissionen bör överväga om den nuvarande uppdelningen av ansvaret för oriktigheter inom den gemensamma jordbrukspolitiken mellan OLAF och generaldirektoratet för jordbruk är lämplig.

79. Kommissionen bör årligen rapportera vad man har lärt av uppgifterna om oriktigheter och vilka slutsatser man har dragit därav när det gäller förvaltningen av den gemensamma jordbrukspolitiken. En sådan rapport skulle kunna ingå i årsrapporten om bedrägeribekämpning eller i årsrapporten om den gemensamma jordbrukspolitiken.

80. Dessutom bör kommissionen överlägga med medlemsstaterna om "svarta listans" framtid.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 10 juni 2004.

För revisionsrätten
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Ordförande

BILAGA A

FÖRTECKNING ÖVER INRAPPORTERADE FALL MED HÖGST VÄRDEN

Medlemsstat	År	Åtgärd	Utestående fordring (euro)
IT	2000	Stödåtgärder inom oljeväxtsektorn	170 936 471
IT	2000	Exportbidrag för spannmål	118 956 431
IT	1998	Konsumtionsstöd för olivolja	65 710 432
IT	1993	Exportbidrag för spannmål	63 933 593
IT	1994	Exportbidrag för spannmål	41 760 653
IT	1998	Konsumtionsstöd för olivolja	40 623 436
ES	1994	Exportbidrag för spannmål	32 896 221
BE	2000	Exportbidrag för smör	31 547 680
IT	1994	Exportbidrag för nötkött	29 851 835
DE	1995	Exportbidrag för smör	24 926 886
IT	1994	Konsumtionsstöd för olivolja	19 743 900
IT	1996	Exportbidrag för spannmål	19 054 353
DE	1995	Exportbidrag för smör	18 630 965
IT	1998	Konsumtionsstöd för olivolja	17 253 375
IT	1996	Stödåtgärder inom oljeväxtsektorn	17 196 270
IT	1988	Bearbetning av frukt och grönsaker	16 860 045
IT	1988	Bearbetning av frukt och grönsaker	16 296 644
IT	2002	Bearbetning av frukt och grönsaker	15 805 670
IT	1996	Stöd för spannmål	15 774 830
IT	1994	Exportbidrag för nötkött	14 262 505
DE	1998	Exportbidrag för nötkött	14 023 242
IT	1988	Bearbetning av frukt och grönsaker	13 944 336
ES	1994	Exportbidrag för vin	13 334 611
IT	1996	Lagring av spannmål	12 302 920
IT	2001	Bearbetning av frukt och grönsaker	11 784 714
IT	1994	Konsumtionsstöd för olivolja	11 445 839
IT	2002	Stödåtgärder för färsk frukt och grönsaker	11 012 392
IT	1996	Lagring av spannmål	10 949 622
BE	1994	Exportbidrag för nötkött	10 121 398

BILAGA B

BRISTER I FÖRFARANDENA FÖR REGISTRERING OCH ÅTERVINNING AV
FORDRINGAR

De attesterande organens reservationer	Grunderna till reservationerna
OPEKEPE (EL)	Problem med korrektheten/fullständigheten/redovisningen av osäkra fordringar.
Vlaamse Gemeenschap (BE)	Kan inte intyga att tabell 105 är fullständig.
IFADAP (PT)	Kan inte intyga att tabell 105 är fullständig.
Väsentliga brister noterade av attesterande organ	Orsaker till brister
Bayern StMLU (DE)	Förseningar i återvinningen av fordringar, ingen ränta påford på fordringens grundbelopp.
Brandenburg (DE)	Problem med fullständigheten och korrektheten i tabell 105.
DFFE (DK)	Eftersläpning av fordringar där återvinning pågår.
CATALUÑA (ES)	Stora förseningar i registreringen och återvinningen av skulder, det fanns ingen konsekvent policy för att påföra ränta.
AGEA (IT)	Problem med återvinning av fordringar.
SEERAD (UK)	Kraftiga förseningar i registreringen och återvinningen av fordringar, ingen avstämning mellan bokföringsmaterial och fordringsliggare.
SDE (FR)	Reservationer gjordes föregående år, problem med återvinningen iaktogs även i år.
DAF (IE)	Långa intervaller mellan det att oriktigheterna meddelades och att de fördes in i fordringsliggaren.
INGA (PT)	Fordringarna underskattade med 3 %.
Brist på tillfredsställande arbete utfört av attesterande organ med avseende på fordringar ⁽¹⁾	Anledningar till otillfredsställande arbete
FAGA (ES)	
Castilla la Mancha (ES)	
OFIMER (FR)	
OFIVAL (FR)	
BLE (DE)	
Baden-Württemberg (DE)	
DLG (NL)	
HPA (NL)	
PZ (NL)	
PVVE (NL)	Omfattningen av de attesterande organens granskning av fordringar levde inte upp till kraven i kommissionens riktlinjer.

⁽¹⁾ Slutsatsen baseras på revisionsrättens utvärdering av de attesterande organens rapporter.

Källa: Avsnittet om fordringar i de attesterande organens rapporter för EUGFJ år 2002.

KOMMISSIONENS SVAR

SAMMANFATTNING

I. För att skydda gemenskapens ekonomiska intressen stadgar EG-lagstiftningen om rapporteringsskyldigheter om sådant som rör gemenskapens verksamhetsområden. ⁽¹⁾ Medlemsstaterna måste sända regelbundna rapporter om sådana oegentligheter som varit föremål för inledande administrativa eller rättsliga undersökningar. Förordning (EEG) nr 595/91 innehåller bestämmelser för hur oegentligheterna skall meddelas när de berör utgifter inom garantisektionen vid EUGFJ (Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket).

För att göra det lättare att utnyttja den information som anmälts till kommissionen innehåller EG:s lagstiftning en detaljerad förteckning över vilka uppgifter som skall lämnas, bl.a. vilken bestämmelse som överträts, de aktuella beloppen, metoder som använts när oegentligheten begicks samt inblandade fysiska eller juridiska personer. ⁽²⁾

Medlemsstaterna är skyldiga att förhindra och ta itu med oegentligheter och att återvinna belopp som förlorats till följd av oegentligheter eller oaktsamhet ⁽³⁾. I förordning (EEG) nr 595/91 finns föreskrifter om att alla oegentligheter över 4 000 euro skall meddelas till kommissionen, vilket innebär att allt agerande, avsiktligt eller ej, som medför överträdelse av en bestämmelse i EG:s lagstiftning måste meddelas. Kommissionen har tagit olika initiativ för att säkerställa att fall kan identifieras antingen som bedrägeri eller oegentlighet.

Det ömsesidiga anmälnings- och informationssystem som sålunda etablerats är ett konkret uttryck för de ömsesidiga förpliktelserna om seriöst samarbete som anges i artikel 10 i EG-fördraget ⁽⁴⁾. På denna artikel vilar kommissionens bedrägeribekämpningsstrategi, som definierades i juli 2000 ⁽⁵⁾. Partnerskapet mellan kommissionen och medlemsstaterna är också den vägledande principen bakom bestämmelserna i sekundärlagstiftningen.

⁽¹⁾ Se särskilt artikel 3.1 i rådets förordning (EEG) nr 595/91 (EGT L 67, 7.3.1997), kommissionens förordningar (EG) nr 1681/94 och (EG) nr 1831/94 (EGT L 191, 27.7.1994) för utgifter, och artikel 6.5 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000 för traditionella egna medel.

⁽²⁾ Med undantag för rådets förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000 om genomförande av beslut 94/728/EG, Euratom om systemet för gemenskapernas egna medel (EGT L 130, 31.5.2000), där denna information är frivillig.

⁽³⁾ Se artikel 8 i förordning (EEG) nr 2988/95 (EGT L 312, 23.12.1995) och artikel 8 i förordning (EG) nr 1258/1999 (EGT L 160, 26.6.1999).

⁽⁴⁾ Som bekräftats av EG-domstolen (målen *Zwartfeld* och *jugoslavisk majs*). Mål C-2/88, 13.7.1990, Rec. 1990, s. I-3365. Mål C-68/88 *kommissionen mot Grekland*, Rec. 1988, s. 2965.

⁽⁵⁾ KOM(2000) 358 slutlig, av den 28 juni 2000 och handlingsplan 2001-2003 (KOM(2001) 254 slutlig, av den 15 maj 2001).

Som rådet betonat vid ett antal tillfällen är det väsentligt att den information som lämnas är konsekvent och av hög kvalitet om kommissionen skall kunna använda den på bästa sätt när den intensifierar bedrägeribekämpningen och ser till att ärendena får en ordentlig uppföljning ⁽⁶⁾ både på medlemsstats- och gemenskapsnivå.

Den erfarenhet som vunnits och de förbättringar som gjorts kommer att bidra till att öka anmälningsystemets effektivitet och uppgifternas tillförlitlighet.

II. Enligt kommissionsrapporten "Skydd av gemenskapernas ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning – årsrapport 2002" (nedan kallad "kommissionens bedrägeribekämpningsrapport för 2002") inrapporterades de högsta beloppen som påverkats av oegentligheter inom frukt- och grönsakssektorn. Medlemsstaterna informerades också om denna trend vid flera möten i artikel 280-arbetsgruppen, Rådgivande kommittén för samordning av bedrägeribekämpningen (COCOLAF) samt arbetsgruppen "Oegentligheter och ömsesidigt bistånd – Jordbruksprodukter".

Kommissionen utförde 2003 med deltagande av medlemsstaterna en noggrann kvalitetskontroll av den elektroniska databas där större delen av medlemsstaternas meddelanden om oegentligheter lagras, vilket resulterade i en förbättrad intern överensstämmelse mellan uppgifterna samtidigt som siffrorna aktualiserades. De aktualiserade siffrorna (se punkt 30) för utestående belopp per den 31 december 2002 bör läsas på följande sätt: de sammanlagda felaktiga utbetalningar som rapporterats sedan 1971 uppgår till 2 983 miljoner euro. Av detta belopp har 603 miljoner euro (20 %) återvunnits och 297 miljoner euro har avskrivits (10 %). Beloppet för oavslutade ärenden uppgår till 2 083 miljoner euro (70 %). Dessa siffror inkluderar även de aktualiseringar som kommissionen mottagit under år 2003 och de ekonomiska effekterna av kommissionens beslut 2003/481/EG (75 miljoner euro).

III. Vissa medlemsstater uppfyller inte sin skyldighet att lämna rapport inom två månader efter utgången av det kvartal då oegentligheten upptäcktes och/eller ny information om en oegentlighet blev känd (förordning (EEG) nr 595/91, artiklarna 3.1 och 5.1). Bland dessa medlemsstater står Tyskland och Spanien för mer än 50 % av de rapporterade oegentligheterna. Kommissionen har påpekat detta problem för medlemsstaterna i bedrägeribekämpningsrapporten för 2002 (punkt 10.2.2) och diskuterat det vid flera möten, t.ex. i artikel 280-arbetsgruppen, Rådgivande kommittén för samordning av bedrägeribekämpningen samt arbetsgruppen "Oegentligheter och ömsesidigt bistånd – Jordbruksprodukter".

⁽⁶⁾ Inklusive redovisnings- och återvinningsaspekterna.

När det gäller inkonsekvenser har medlemsstaterna informerats om dessa och ombetts att aktualisera dessa ärenden elektroniskt. I möten i artikel 280-arbetsgruppen, Rådgivande kommittén för samordning av bedrägeribekämpningen samt gruppen "Oegentligheter och ömsesidigt bistånd – Jordbruksprodukter" fick medlemsstaterna förklaringar och "utbildning" gällande ECR-databasen (*Electronic Case Registry*). Generellt kan det sägas att medlemsstaterna har förbättrat sin rapportering av oegentligheter, men inte helt uppfyllt alla skyldigheter i förordning (EEG) nr 595/91.

När det gäller bristande överensstämmelse kommer kommissionen att fortsätta sina ansträngningar för att få medlemsstaterna att respektera bestämmelserna i förordning nr 595/91 för att inom fastställda tidsfrister få in helt tillförlitliga data med enhetliga uppgifter från alla medlemsstaterna.

IV. Den aktualiserade återvinningsgraden fastställdes till 20,2 % i maj 2004 (se punkt 30).

Kommissionen är fullt medveten om att återvinningsgraden i medlemsstaterna inte är optimal och har åtagit sig att förbättra den, främst genom att bilda arbetsgruppen för återvinning (se även svaret på avsnitt V).

Utbetalningsställen och administrativa organ som ansvarar för återvinningen i vissa medlemsstater (Italien, Grekland) har alltid hävdade att de varit tvungna att invänta utslagen från brottmålsförfaranden innan de kan fortsätta med återvinningen. I vissa ärenden är det dock möjligt att få till stånd en återvinning genom ett civilrättsligt eller administrativt förfarande, vilket inte utesluter att ett parallellt brottmålsförfarande kan igångsättas.

Följaktligen kommer medlemsstatens inledande val (administrativt förfarande, civilrättsligt förfarande, brottmålsförfarande) att få konsekvenser för förseningarna av återvinningen. För ett begränsat antal medlemsstater kan administrativa återvinningsförfaranden inledas endast efter ett slutgiltigt beslut i brottmålsförfarandet, om ett sådant påbörjats, varvid man bör komma ihåg att det sistnämnda kan ta 15 år eller mer.

I Italien var 46 % av ärendena från före 1995 föremål för ett brottmålsförfarande medan denna procentandel endast utgjorde 18 % av ärendena efter 1995, vilket skulle kunna förklaras med att landet beslutar att vidta nödvändiga administrativa åtgärder så tidigt som möjligt och så snart det förelåg en anmälan om oegentligheten.

Vid delad förvaltning är den ansvariga medlemsstaten i direktkontakt med gäldenärerna. Kommissionen har inte möjlighet att avskrika skulder. I enlighet med förordning (EG) nr 1258/1999 är kommissionen rättsligen förpliktad att utesluta alla utgifter från gemenskapsfinansiering som inte verkställts i överensstämmelse med gemenskapsbestämmelserna. När kompromissuppgörelser och/eller delvisa betalningar skall godtas bör bedömningen ske från fall till fall på basis av nationell lagstiftning och de kriterier som anges i artikel 8 i förordning (EG) nr 1258/1999.

V. Omedelbart efter sitt meddelande "Att förbättra inkasseringen av gemenskapens fordringar i samband med direkt och delad förvaltning av gemenskapens utgifter" av den 3 december 2002 (KOM(2002) 671 slutlig) beslöt kommissionen att bilda en arbetsgrupp för återvinning, gemensam för OLAF och GD Jordbruk, för att avveckla gamla fordringar, dvs. alla fortfarande oavslutade ärenden gällande oegentligheter från tiden före 1999, i syfte att förbereda ett beslut om huruvida gemenskapen eller medlemsstaten skall stå för de ekonomiska följderna.

När det gäller revisionsrättens iakttagelse att det saknas lämpliga kriterier för beslutet om det avskrivna beloppet skall påföras medlemsstaterna eller belasta gemenskapens budget, önskar kommissionen peka på att den stegvis har utvecklat fyra vägledande principer och ett antal förfarandemässiga kriterier och tillämpat dessa på grundval av vunna erfarenheter, se dokument från juli 2002 (se också punkt 44).

Sedan arbetsgruppen för återvinning bildades år 2003 har kommissionens enheter upprättat en förteckning med detaljerade kriterier mot vilka alla ärenden granskas för att de belopp som ännu inte återvunnits skall belasta antingen gemenskapen eller medlemsstaten.

VI. Som en följd av den fördelning av ansvarsområden som anges i bilaga 2 i kommissionsdokumentet SEK (95)249 av den 10 februari 1995 skulle UCLAF/OLAF få alla meddelanden som lämnas in av medlemsstaterna enligt rådets förordning (EEG) nr 595/91 och vara ansvarigt för analysen och uppföljningen av ärendena i fråga, inklusive inmatningen av de aktuella uppgifterna i databasen över oegentligheter.

OLAF:s ansvar i återvinningsarbetet i samband med bedrägeri- och oegentlighetsärenden omfattar även att skriva korta sammanfattningar för varje ärende som beskriver vilka förfaranden som följts och tankegången bakom förslagen till möjlig finansiell rättelse vid avslutandet av räkenskaperna som GD Jordbruks utanordnare ansvarar för. Avslutandet av räkenskaperna sköts av Generaldirektoratet för jordbruk, men under alla etapper i detta förfarande assisteras generaldirektoratet av OLAF (se även avsnitt IX).

Kommissionen drar alltid de rättsliga konsekvenserna vad gäller bedrägerisäkring och kontrollkapacitet i de befintliga förordningar som styr den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) och accepterar särskilt byråns uppföljningsrekommendationer.

Kommissionen anser att ansvarsfördelningen mellan OLAF och Generaldirektoratet för jordbruk är tydligt definierad. Enligt bilaga 2 i kommissionens meddelande SEK (95) 249 är OLAF ansvarigt när det gäller att återvinna inrapporterade oegentligheter. Alla beslut att avskrika oåtervinnbara belopp måste fattas av kommissionen i samband med avslutandet av räkenskaperna för EUGFJ, vilket sköts av Generaldirektoratet för jordbruk, varvid OLAF i alla skeden lämnar assistans.

VII. När det gäller garantisektionen vid EUGFJ inrättades genom rådets förordning (EG) nr 1469/95 en metod för att identifiera ekonomiska aktörer som utgör en stor risk för gemenskapens budget i form av ett meddelandesystem via kommissionen. Efter åtta års tillämpning av denna förordning förefaller antalet meddelanden vara tämligen begränsat för att inte säga lågt.

Kommissionen har fört omfattande diskussioner i denna fråga i gruppen "Oegentligheter och ömsesidigt bistånd – Jordbruksprodukter" och har åtagit sig att presentera en andra rapport till Europaparlamentet och rådet med en allsidig bedömning av den förordning som innehåller den "svarta listan" och att föreslå alternativa åtgärder.

VIII. Det finns en skillnad mellan beloppen i tabell 105 (fordringar som är säkra och inte föremål för några villkor, fordringar i fasta kontantbelopp, förfallna fordringar utan betalningsfrist) för EUGFJ:s budgetår och beloppen som finns i ECR-databasen (belopp av kvartalsvis inrapporterade oegentligheter för en viss bestämd period, som i det skedet kan vara uppskattningar som sedermera kan preciseras).

Kommissionen har bett medlemsstaterna att försöka sammanjämka innehållet i ECR-databasen med uppgifterna i tabell 105, samtidigt som man måste vara fullt medveten om att de båda aldrig helt kommer stämma överens. Hittills har högsta prioritering varit att förbättra kvaliteten på uppgifterna. Uppgifterna i ECR-databasen har nu nått en tillförlitlighetsnivå som gör det möjligt att jämföra uppgifterna.

IX. Medlemsstater bör inom en nära framtid gå över till att rapportera in oegentligheter elektroniskt. Det elektroniska formatet kommer att höja kvaliteten på uppgifterna, oegentligheterna kommer i högre grad att inrapporteras inom tidsfristen och missförstånd och feltolkningar kommer att undvikas.

Kommissionen håller för närvarande på att assistera medlemsstaterna i detta avseende och överväger även att höja tröskeln från 4 000 till 10 000 euro för att minska uppgiftsflödet och koncentrera sig på de viktigaste ärendena.

Kommissionen har tagit på sig att föra fram utkast till förslag till ändringar av rådets förordning (EEG) nr 595/91 och rådets förordning (EG) nr 1258/1999 för att försöka åtgärda svagheter i rapporteringen, återvinningen och avskrivningen av felaktiga GJP-utbetalningar.

Kommissionen anser att ansvarsfördelningen mellan OLAF och Generaldirektoratet för jordbruk är tydligt definierad. Enligt bilaga 2 i kommissionens meddelande SEK (95)249 är OLAF ansvarigt när det gäller att återvinna inrapporterade oegentligheter. Alla beslut att avskrivna oåtervinnbara belopp måste fattas av kommissionen i samband med avslutandet av EUGFJ-räkenskaperna, vilket sköts av Generaldirektoratet för jordbruk, varvid OLAF lämnar assistans i alla skeden.

När det slutligen gäller det föreslagna avskaffandet av "svarta listan" delar kommissionen revisionsrättens åsikt om att systemet inte fungerar väl. Kommissionen anser dock att det finns utrymme för förbättringar och skulle hellre se att medlemsstaterna tillämpade detta verktyg bättre än att det bara avskaffas. Det finns verkligen utrymme för förbättringar, och förordningens blotta existens är avsedd att ha en förebyggande effekt, men denna minskar onekligen om den inte faktiskt tillämpas. I detta sammanhang kan det vara på sin plats att påpeka att avslutningen av räkenskaperna systematiskt börjat omfatta aspekter gällande tillämpningen av den "svarta listan" i granskningarna.

INLEDNING

4. Under 2003 aktualiserade kommissionen totalsumman för de felaktiga GJP-utbetalningarna. De aktualiserade siffrorna är som följer (se punkt 30):

- Oegentligheter som anmälts efter utbetalning: 2 983 miljoner euro.
- Belopp som återvunnits från mottagare: 603 miljoner euro.
- Belopp avskrivet mot EUGFJ: 153 miljoner euro.
- Belopp som påförts medlemsstaterna: 144 miljoner euro.
- Belopp som skall återvinnas: 2 083 miljoner euro.

ANALYS

9. I början av maj 2004 uppgick siffran för felaktiga utbetalningar som anmälts sedan 1971 till 2 983 miljoner euro, medan de belopp som skall återvinnas låg på 2 083 miljoner euro. Den aktualiserade procentandel som nämns av revisionsrätten motsvarar därför 30 %. Uppgifternas kvalitet och tillförlitlighet har förbättrats under 2003 tack vare kvalitetskontroller, granskningar av arbetsgruppen för återvinning samt återkoppling från medlemsstaterna. Denna siffra inbegriper alla aktualiseringar för år 2003 och de ekonomiska följderna av kommissionens beslut 2003/481/EG.

11. Under 2003 aktualiserade kommissionen sina siffror för skulder före 1994. Den aktualiserade procentandelen ligger på 22,4 % (se punkt 30).

13. De senare reformerna av den gemensamma jordbrukspolitikerna har i synnerhet utarbetats och antagits i syfte att minimera riskerna för bedrägerier och andra oegentligheter.

IACS (*Integrated Administration and Control System*), som av revisionsrätten erkänns ha stor inverkan när det gäller att förebygga felaktiga utbetalningar, täcker nu direkt eller indirekt 80 % av GJP-utgifterna.

15.b) Ytterligare förändringar återfinns i kommissionens bedrägeribekämpningsrapport för 2002.

17. Kommissionen delar åsikten att medlemsstaterna tolkar begreppet "inledande administrativa eller rättsliga undersökningar" på olika sätt. Den har dock vid olika tillfällen i olika dokument och tolkningsnoter definierat vad som avses med detta begrepp och vidare lämnas en definition i samband med den "svarta listan" i kommissionens förordning (EG) nr 745/96, artikel 1.2. ⁽¹⁾

21. Tyskland och Spanien står tillsammans för mer än 50 % av de inrapporterade oegentligheterna och dessa två medlemsstater lämnar sällan sina rapporter i tid. Kommissionen har informerat medlemsstaterna genom att diskutera problemet i möten, t.ex. i Rådgivande kommittén för samordning av bedrägeribekämpningen och arbetsgruppen "Oegentligheter och ömsesidigt bistånd – Jordbruksprodukter" och genom att offentliggöra relevanta siffror i sin bedrägeribekämpningsrapport för 2002 (punkt 10.2.2).

22. Kommissionen har gjort medlemsstaterna medvetna om att tidsrymden mellan upptäckten och inrapporteringen av en oegentlighet är för lång. I årsrapporter och presentationer vid möten inom t.ex. Rådgivande kommittén för samordning av bedrägeribekämpningen har medlemsstaterna informerats att rapporteringstiden kan påverka beslut om huruvida medlemsstaten gjort sig skyldig till oaktsamhet (se kommissionens bedrägeribekämpningsrapport för 2002, punkt 10.5).

Nästan 90 % av oegentligheterna anmäls inom två år efter det att de upptäckts.

24. Arbetsgruppen för återvinning (se avsnitt V) har i sitt granskningsarbete även funnit att Italien ännu inte har anmält avskrivningar av vissa skulder trots domstolsbeslut om att några bedrägerier ej har begåtts.

Erforderliga korrigeringar har införts i ECR-databasen efter juli 2003.

25. OLAF har vid flera möten informerat medlemsstaterna om att en del ärenden ännu inte avgjorts i ekonomiskt hänseende, dvs. beloppen var ännu inte beräknade. Medlemsstaterna ombads aktualisera dessa ärenden så snart (ny) information blev tillgänglig (se även punkt 28).

26. Kommissionen införde ett elektroniskt rapporteringssystem år 2001. Samtidigt infördes speciella fält för ränta och påföljder. En del medlemsstater började använda detta system från 2002. För 2003 har 30 % av ärendena information om påföljder och/eller ränta.

⁽¹⁾ "Den första skriftliga utvärderingen, även om den är intern, från en behörig administrativ eller rättslig myndighet, i vilken det på grundval av konkreta fakta dras slutsatsen att en oegentlighet har begåtts uppsåtligt eller av grov oaktsamhet, utan att det påverkar möjligheten att denna slutsats revideras eller dras tillbaka vid ett senare tillfälle på grundval av utvecklingen i det administrativa eller rättsliga förfarandet." Samma definition har lämnats i olika arbetsdokument, bland andra "Skyldigheten att anmäla oegentligheter: Praktiska tillvägagångssätt", som diskuterades av medlemsstaterna på det nittonde sammanträdet med Rådgivande kommittén för samordning av bedrägeribekämpningen den 11 april 2002.

27. Kommissionen är medveten om problemet med inkomsekvenser i fråga om definition och täckning i de inlämnade uppgifterna och har redan anmärkt på detta (se kommissionens bedrägeribekämpningsrapport för 2002, punkt 11.2). Därtill kommer att OLAF vid flera möten även informerat medlemsstaterna om att en utebliven rapportering av KN-nummer (varubeskrivning) skulle hindra kommissionen från att göra sina analyser.

28. Kommissionen har gjort betydande ansträngningar för att förbättra kvaliteten på den information som inlämnas av medlemsstaterna i det inledande meddelandet och även i alla aktualiseringar av de ekonomiska effekterna. Inom ramen för arbetsgruppen för återvinning har ett första försök gjorts att granska fullständighet och tillförlitlighet hos medlemsstaternas meddelanden och aktualiseringarna av dem.

29. Ansträngningar har gjorts för att tackla problemet med bristande överensstämmelse mellan medlemsstaternas uppgifter och ECR-databasen. En av anledningarna till denna kan vara bristen på personal som regelbundet kan sköta övervakningen av det konstanta flödet av uppgifter från medlemsstaterna. Antalet anställda har sedermera utökats. Modulen har översatts till EU:s samtliga språk och en handbok har författats.

30. Kommissionen ombad medlemsstater att kontrollera siffrorna i utkastet till kommissionens bedrägeribekämpningsrapport för 2002. Medlemsstaternas feedback beaktades innan den slutliga versionen av kommissionens bedrägeribekämpningsrapport för 2002 offentliggjordes. Siffrorna i denna rapport är därför godkända av medlemsstaterna.

Ärendena och meddelandena har aktualiserats under 2003 på basis av:

- OLAF:s kvalitetskontroller.
- Medlemsstaternas upptäckter gällande uppgifter i ECR-databasen.
- Medlemsstaternas aktualiseringar av äldre ärenden.
- Kommissionens beslut 2003/481/EG.
- Upptäckter som gjorts vid granskningar utförda av arbetsgruppen för återvinning.
- Upptäckter vid revisionsrättens granskning.

De siffror som bygger på uppgifterna som fanns tillgängliga i ECR-databasen den 2 maj 2004 stämmer överens med de siffror som togs fram för kommissionens bedrägeribekämpningsrapport för 2002. Det nämns dock redan i denna rapport (s. 41) att siffrorna måste behandlas med stor försiktighet, och man påpekar: "Det är inte säkert att det totala antalet elektroniska och skriftliga anmälningar utgör det totala antalet bedrägerier och oegentligheter som upptäckts av medlemsstaterna" (s. 44).

Effekterna av aktualiseringarna under 2003 och kommissionens beslut 2003/481/EG (75 miljoner euro) har beaktats.

31. Kommissionen medger att det finns brister i länkningen mellan ECR och CMS (*Case Management System*). I september 2003 begärdes en ändring i ECR-databasen. Ännu ett fält kommer att tillföras modulen för att skapa en länk mellan CMS och ECR-databasen, vilket även gör det möjligt att få tillgång till den av medlemsstaten lämnade informationen om situationen vad gäller den ekonomiska återvinningen.

32.b) och c) Ett stort antal ärenden var redan avslutade.

36. Kommissionen anser att fördelningen av ansvarsområden mellan OLAF och Generaldirektoratet för jordbruk är tydligt definierad. Enligt bilaga 2 i kommissionens meddelande SEK (95)249 är OLAF ansvarigt när det gäller att återvinna inrapporterade oegentligheter. Alla beslut att avskryva oåtervinnbara belopp måste fattas av kommissionen i samband med avslutandet av EUGFJ-räkenskaperna vilket sköts av Generaldirektoratet för jordbruk, varvid OLAF lämnar assistans i alla skeden.

37. När beloppen inte kan återvinnas fullständigt skall de finansiella konsekvenserna av oegentligheterna påföras medlemsstaten om oegentligheterna eller oaktsamheten kan tillskrivas medlemsstaternas administrativa myndigheter eller övriga organ. I övriga fall skall den belasta gemenskapens budget. Kommissionen slog redan 1996 ⁽¹⁾ fast som riktlinje att återvinningsförfarandet bör inledas snarast möjligt sedan oegentligheten har upptäckts och bör vara slutfört inom fyra år efter det första meddelandet om det. Om så inte är fallet kan medlemsstaten behöva visa att någon oaktsamhet inte föreligger.

Fyraårsperioden förlängs till åtta år i fall av rättsliga förfaranden, på villkor att kommissionen är fullt informerad om återvinningsförfarandet.

39. Kommissionen har ringat in ett visst antal problem i detta sammanhang. I sitt meddelande KOM(2002) 671 slutlig, av den 3 december 2002, rekommenderade kommissionen följande korrigerande åtgärder:

- Bildandet av arbetsgruppen för återvinning för att påskynda behandlingen av eftersläpningen.
- Ändringar av förordning (EG) nr 1258/1999 och som följd därav också förordning (EEG) nr 595/91 för att förhindra nya eftersläpningar i framtiden.

Sådana bestämmelser om avskrivning av gemenskapens oåtervinnbara fordringar bör kunna bilda en regelram så att denna insats kan utföras på ett klokt sätt med hjälp av specifika,

entydiga kriterier och ett genomblickbart rättsligt förfarande som bl.a. bygger på:

- Årliga allomfattande meddelanden från medlemsstaterna gällande läget i deras nationella återvinningsförfaranden.
- Omsorgsfull granskning av de ärenden som undersöks av arbetsgruppen för återvinning.
- Godkända kriterier för att avgöra om de icke återvunna beloppen skall belasta gemenskapens budget eller påföras medlemsstaten.

40. Under 2003 fastställde kommissionen den uppdaterade kumulativa återvinningsgraden per den 31 december 2002 till 20,2 % av den totala ekonomiska effekten av de ärenden som upptäckts efter utbetalning (reellt återvunna av medlemsstaterna).

Genom avslutandet av räkenskaperna påförs ytterligare 144 miljoner euro (4,8 %) medlemsstaterna och 153 miljoner euro (5,1 %) belastar EUGFJ-budgeten (se punkt 4).

41. Kommissionen håller med om att återvinningsgraden är låg, men denna bedömning kan förklaras av att återvinningsförfarandena vid delad förvaltning inte är enhetliga eller harmoniserade i medlemsstaterna. Detta är en oväntad effekt av assimilationsprincipen i artikel 280 i fördraget, och den skadar enhetligheten i genomförandet av gemenskapens lagstiftning eftersom återvinningen av gemenskapens medel följer de nationella reglerna.

Kommissionen har dock åtagit sig att lägga fram förslag till en ändring av förordning (EG) nr 1258/1999 och förordning (EEG) nr 595/91 i syfte att åtgärda de nuvarande svagheterna (se punkt 39).

- a) När beloppen inte kan återvinnas fullständigt skall de finansiella konsekvenserna av oegentligheterna påföras medlemsstaten då oegentligheterna eller oaktsamheten kan tillskrivas medlemsstaternas administrativa myndigheter eller övriga organ. I övriga fall skall de belasta gemenskapens budget.

Det ärende som revisionsrätten åsyftar anmäldes den 29 maj 1991 och aktualiserades år 1997. Kommissionen önskar påpeka att detta ärende inte ingick det granskningsurval som togs upp i arbetsgruppen för återvinning med anledning av det felaktiga belopp som rapporterats i ECR.

- b) Syftet med ändringen av förordning (EG) nr 1258/1999 och förordning (EEG) nr 595/91 är bl.a. att åtgärda de tillkortakommanden som påpekats av revisionsrätten genom att göra medlemsstaterna mer ansvariga och genom att föreskriva efterhandskontroller inom ramen för avslutandet av räkenskaperna.

- c) Artikel 280.2 i EG-fördraget lyder som följer: "Medlemsstaterna skall vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen, som de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot

⁽¹⁾ Dokument VI/5330/97.

deras egna ekonomiska intressen." Enligt EG-domstolens fasta rättspraxis kan regler som är tillämpliga på mål som inbegriper överträdelse av EG-rätten inte vara mindre förmånliga än regler som gäller i mål som inbegriper överträdelse av nationell lagstiftning. Detta är dock inte liktydigt med att ge GJP-skulderna preferensstatus.

d) När det gäller utfallet av den undersökning UCLAF och Tyskland gjorde gemensamt 1992 kommer detta ärende att behandlas vid avslutandet av räkenskaperna.

f) I enlighet med förordning (EG) nr 1258/1999 är kommissionen rättsligen förpliktad att utesluta alla utgifter från gemenskapsfinansiering som inte har verkställts i överensstämmelse med gemenskapsbestämmelserna. Ett godtagande av transaktioner eller delvisa betalningar är villkor som skall bedömas från fall till fall på basis av nationell lagstiftning och de kriterier som anges i artikel 8 i förordning (EG) nr 1258/1999.

42. Kommissionen har åtagit sig att lägga fram förslag till ändringar av förordning (EG) nr 1258/1999 och förordning (EEG) nr 595/91 bl.a. att åtgärda de tillkortakommanden som påpekats av revisionsrätten genom att göra medlemsstaterna mer ansvariga och genom att föreskriva efterhandskontroller inom ramen för avslutandet av räkenskaperna.

43. Under 2003 har kommissionen aktualiserat siffrorna på belopp som var avskrivna vid utgången av 2002. De aktualiserade siffrorna är som följer:

— Belopp påförda medlemsstaterna: 144 miljoner euro.

— Belopp som belastar EUGFJ: 153 miljoner euro.

Kommissionen delar revisionsrätten oro om förvaltningen och återvinningen av EUGFJ-skulden. Den pekar på de ansträngningar som gjorts genom reformen av avslutandet av räkenskaperna år 1996 tillsammans med de förändringar som diskuteras i punkterna 39 och 41 i svaret.

Dessa ärenden kommer att behandlas vid avslutandet av räkenskaperna.

44. Kommissionen har tillämpat fyra vägledande principer och ett antal förfarandemässiga kriterier som fastställdes i juli 2002. De vägledande principerna är de följande:

— Om hela beloppet av objektiva skäl inte kan återvinnas och medlemsstaten har gjort allt den kunnat för att återvinna beloppet i tid och inte ådagalagt någon oaktksamhet, skall de icke återvinna beloppet belasta gemenskapens budget.

— I alla övriga ärenden där oegentligheten tillskrivs medlemsstaten eller där återvinningsförfarandena inte skötts med all erforderlig uthållighet påförs de aktuella beloppen den försumliga medlemsstaten.

— Återvinningsförfarandet måste inledas snarast möjligt sedan oegentligheten upptäckts och bör vara slutförd inom fyra år efter det att bedrägeriet eller oegentligheten först inrapporterades. Om inte måste medlemsstaten visa att någon oaktksamhet inte föreligger.

— Behandlingen av enskilda ärenden måste diskuteras i detalj med alla berörda medlemsstater.

Beträffande de förfarandemässiga kriterierna måste följande frågor besvaras:

— Har återvinningsförfarandet inletts? Kan det slutföras inom rimlig tid?

— Har återvinningsförfarandet inte slutförts p.g.a. force majeure eller av andra tvingande skäl?

— Inleddes återvinningen ej på grund av medlemsstatens oaktksamhet eller dess underlåtenhet att vidta åtgärder?

Sedan bildandet av arbetsgruppen för återvinning har kommissionens enheter förfinat kriterierna och upprättat en förteckning över kriterier mot vilken alla ärenden granskas så att beslut kan fattas om huruvida de aktuella beloppen skall belasta gemenskapens budget eller påföras medlemsstaten. Denna granskning omfattar alla oavslutade ärenden fram t.o.m. den 31 december 1998.

48. Det finns inte någon koppling mellan de finansiella rättelser som bygger på en systemanalys och de enskilda bedrägeriärenden där beloppen ännu inte har återvunnits. Artikel 8.2 i förordning (EG) nr 1258/1999 och artikel 5.2 i förordning (EEG) nr 595/91 innehåller tydliga procedurregler för behandlingen av specifika ärenden gällande bedrägerier och oegentligheter.

49. Som revisionsrätten nämnt i en tidigare rapport ⁽¹⁾ gjorde kommissionen år 1999 en genomgång av alla ärenden från före 1995 som ännu inte åtgärdats för att besluta om beloppen skulle belasta gemenskapen eller medlemsstaterna. Arbetet inskränkte sig till sex medlemsstater ⁽²⁾ med anledning av den dåliga kvaliteten på de tillgängliga uppgifterna och även p.g.a. begränsad tillgång på personal.

50. Efter det beslut av kommissionen som nämns av revisionsrätten aktualiserades alla berörda ärenden i ECR-databasen. Den innehåller nu numret på kommissionsbeslutet, den myndighet som bör stå för förlusten samt berörda belopp.

⁽¹⁾ Särskild rapport nr 22/2000 om utvärderingen av det reformerade förfarandet vid avslutande av räkenskaperna (EGT C 69, 2.3.2001).

⁽²⁾ Belgien, Grekland, Spanien, Irland, Nederländerna och Portugal.

Fördelningen av avskrivningskostnaderna mellan gemenskapens budget och medlemsstaternas budget i beslutet från juni 2003 skall inte ses som något prejudikat för framtida beslut. För Italiens del, som föreföll vara den största gäldenären p.g.a. det stora antalet italienska ärenden och landets dåliga samarbete, beslöt man år 1999 att koncentrera sig på andra medlemsstaters ärenden och att skjuta upp granskningen av de italienska fallen.

51. Kommissionen bildade 2003 en arbetsgrupp för återvinning i syfte att avveckla alla oavslutade fall av oegentligheter från före år 1999. Inom ramen för denna arbetsgrupps granskningsarbete under 2003 undersöktes de återstående ärendena från före 1995 över en viss tröskel (500 000 euro) för nio medlemsstater⁽¹⁾. Totalt 443 ärenden undersöktes under loppet av denna granskning, bland annat 343 ärenden som avsåg Italien. Den relaterade avslutningen av räkenskaperna för huvuddelen av de undersökta ärendena pågår just nu.

52.a) och b) Kommissionen har vidtagit erforderliga mått och steg för att åtgärda denna situation. Sedan juli 2003 lagras numret på kommissionsbeslutet och de berörda beloppen i den elektroniska akten och det finns en hänvisning till kommissionsbeslutet i pappersakten. En begäran har gjorts om att ytterligare ett fält skall skapas i ECR-databasen där numret på kommissionens beslut kan sparas. Sedan mars 2004 innehåller ECR-databasen ett särskilt fält där kommissionens beslut anges.

Förslaget till beslut om avslutningen av räkenskaperna för 1993 lades fram år 1997 och UCLAF var ansvarig för de korrigeringar som föreslogs för den inadekvata uppföljningen av oegentligheterna. På grund av det gamla förfarandet för avslutningen av räkenskaperna var ärendena inte ordentligt dokumenterade. Dessa förfaranden är dock klarlagda nu.

c) Kommissionen informerar medlemsstaterna om OLAF:s rekommendationer, som i det stadiet endast är förslag, medan det slutgiltiga beslutet fattas av kommissionskollegiet. Det är inte utslutet att en del medlemsstater redan "förutser" dessa rekommendationer och tar dem för givna.

53. Kommissionen anser att fördelningen av ansvarsområden mellan OLAF och Generaldirektoratet för jordbruk är tydligt definierad. Enligt bilaga 2 i kommissionens meddelande SEK (95)249 är OLAF ansvarigt när det gäller att återvinna inrapporterade oegentligheter. Alla beslut att avskriva oåtervinnbara belopp måste fattas av kommissionen i samband med avslutandet av räkenskaperna för EAGGF som sköts av Generaldirektoratet för jordbruk, varvid OLAF i alla skeden lämnar assistans.

55. Behöriga enheter inom kommissionen (OLAF:s underrättelseenheter) fick förbättra kvaliteten på uppgifterna innan de kunde användas för analyser och undersökningar som bygger på

underrättelser. År 2003 har de första grundläggande analyserna på basis av uppgifter i ECR-databasen lagts fram för medlemsstaterna inom ramen för arbetsgruppen "Oegentligheter och ömsesidigt bistånd – Jordbruksprodukter".

De förändringar som diskuterats i punkterna 39 och 41 i svaret bör underlätta och påskynda återvinningsprocessen.

57. Kommissionen godtar revisionsrättens påstående om svagheter i ECR-systemet och har gjort en del analyser där kodanvändningen och kodfrekvensen undersökts. Kommissionen har inlett en diskussion med medlemsstaterna om förenklingen av rapporteringssystemet.

58. Kommissionen har bett medlemsstaterna att aktualisera dessa ärenden vid mötet i artikel 280-arbetsgruppen den 12 mars 2003 och vid mötet i arbetsgruppen "Oegentligheter och ömsesidigt bistånd – Jordbruksprodukter" den 11 mars 2003 (se punkt 25).

59. Kommissionen använder uppgifterna för operativa ändamål och vid uppföljning av återvinningen samt för strategiska underrättelseändamål. Detta görs dock av OLAF:s egna analytiker varför ingen direkt koppling återfinns mellan ECR-modulen och (övriga) användare.

Den mesta tiden förbereder OLAF:s personal uppgifter på begäran av andra användare inom gemenskapens tjänsteheter eller utanför dessa, i medlemsstater som t.ex. Österrike och Tyskland, där uppgifterna används för att förbereda kontroller enligt förordning (EEG) nr 4045/89.

60. Kommissionens enheter har presenterat siffror och analyser av ECR-modulerna vid flera möten med medlemsstaterna.

62. Behöriga myndigheter i medlemsstaterna har ibland problem med den rättsliga tolkningen av olika frågor, trots den vägledning som ges av kommissionen för en enhetlig tolkning av "svarta listan". Bland annat följande svårigheter har tagits upp av medlemsstaterna:

- Begreppet "grov oaktsamhet" är ett rättsligt begrepp som är okänt i vissa medlemsstaters civilrätt, medan det i en del medlemsstater hör mer samman med en straffrättslig process.
- Frånvaron av en uttrycklig klausul som reglerar ansvar i fall av konsortier eller associerade aktörer.
- Risken för att behöva betala skadestånd för en svartlistning som slutligen blir upphävd, vilket skulle kunna få allvarliga ekonomiska konsekvenser för medlemsstaten.

⁽¹⁾ Belgien, Tyskland, Grekland, Frankrike, Italien, Nederländerna, Spanien, Portugal och Förenade kungariket.

66 och 67. De attesterande organen har fått detaljerade anvisningar vid ett ad hoc-expertmöte 2002 som var koncentrerat på planerade kontroller av tabell 105. Syftet med tabell 105 är följande:

- Att övervaka och kontrollera beloppen på medlemsstaternas skuldfordringar.
- Att ge en bild av nivån på skulderna.
- Att ge en grund för sammanjämkning av uppgifterna i tabell 105 och utbetalningsställenas fordringsliggare samt mellan tabell 104 och ECR-databasen som sköts av OLAF.

Kommissionens enheter riktar mer och mer uppmärksamhet mot denna fråga genom noggrann granskning av årsrapporterna från de attesterande organen.

67. Kommissionen informerar medlemsstaterna om OLAF:s rekommendationer, som i det stadiet endast är förslag, medan det slutgiltiga beslutet fattas av kommissionskollegiet. Det är inte utslutet att en del medlemsstater redan "förutser" dessa rekommendationer och tar dem för givna. Under avslutandet av räkenskaperna har kommissionen mycket betydande befogenheter. Kommissionen har för det första ansvaret för granskning och utvärdering av medlemsstatens förvaltning av garantisektionens utgifter, och den är för det andra den institution som ensidigt beslutar vilka belopp som skall vägras finansiering.

68. Det finns en skillnad mellan beloppen i tabell 105 (fordringar som är säkra och inte föremål för några villkor, fordringar i fasta kontantbelopp, förfallna fordringar utan betalningsfrist) för EUGFJ:s budgetår och beloppen som finns i ECR-databasen (belopp av kvartalsvis inrapporterade oegentligheter för en viss bestämd period, som i det skedet kan vara uppskattningar som sedermera kan preciseras).

Kommissionen har bett medlemsstaterna att försöka sammanjämka ECR-databasen med uppgifterna i tabell 105, samtidigt som man måste vara fullt medveten om att de båda uppgiftsbaserna aldrig helt kommer stämma överens. Hittills har högsta prioritering varit att förbättra kvaliteten på uppgifterna. Uppgifterna i ECR-databasen har nu nått en tillförlitlighetsnivå som gör det möjligt att jämföra uppgifterna.

SLUTSATS

70. Kommissionen delar revisionsrättens oro över förvaltningen och återvinningen av EUGFJ-skulden. På initiativ av kommissionen och på grundval av samma iakttagelser som revisionsrättens diskuterade man under år 2000 med medlemsstaterna hur man skulle åtgärda de "pågående" ärendena. År 2003, sedan arbetsgruppen för återvinning bildats till följd av kommissionens meddelande av den 3 december 2002, har ärenden granskats som motsvarar mer än 500 000 euro som anmälts före den 1 januari 1999. Återstående ärenden kommer att behandlas inom en snar framtid.

Se även svar på avsnitt II och punkt 4 när det gäller de aktualiserade siffrorna.

71.a) De krav som kommissionens enheter ställer är välkända för medlemsstaternas myndigheter. På grund av nationella kommunikations- och samarbetsproblem återspeglas dock inte dessa krav i anmälningarna och aktualiseringarna av oegentligheter.

b) Se svaret vid punkterna 25 till 27. För att uppmuntra inlämnandet av exaktare och aktuella information intensifierar kommissionen sina ansträngningar när det gäller insamling och analys av uppgifter som sänts in av medlemsstaterna.

c) Kommissionen delar revisionsrättens oro vad gäller förvaltningen och återvinningen av EUGFJ-skulder, men anser att förhållandena gradvis förbättras.

d) Bildandet av arbetsgruppen för återvinning år 2003 torde göra det möjligt för kommissionen att komma till rätta med eftersläpningen. Kommissionen har åtagit sig att föra fram förslag till ändring av förordning (EG) nr 1258/1999 och förordning (EEG) nr 595/91 för att undvika en liknande situation i framtiden.

e) Kommissionen har tillämpat fyra vägledande principer och ett antal förfarandemässiga kriterier som dokumenterades i juli 2002. De räknas upp i svaret vid punkt 44. Sedan bildandet av arbetsgruppen för återvinning har kommissionens enheter arbetat fram en förteckning över kriterier mot vilken alla ärenden granskas så att beslut kan fattas om huruvida de aktuella beloppen skall belasta gemenskapens budget eller påföras medlemsstaten. Denna granskning omfattar alla oavslutade ärenden fram t.o.m. den 31 december 1998.

f) Kommissionen anser att fördelningen av ansvarsområden mellan OLAF och Generaldirektoratet för jordbruk är tydligt definierad. Enligt bilaga 2 i kommissionens meddelande SEK (95)249 är OLAF ansvarigt när det gäller att återvinna inrapporterade oegentligheter. Alla beslut att avskryva oåtervinnbara belopp måste fattas av kommissionen i samband med avslutandet av räkenskaperna för EUGFJ som sköts av Generaldirektoratet för jordbruk, varvid OLAF i alla skeden lämnar assistans.

72. Detaljerade anvisningar om granskningen av fordringsliggaren har lämnats till de attesterande organen. Kommissionen kommer att utöka sina ansträngningar för att skapa bättre förståelse av problemet.

73. Kommissionen har fört omfattande diskussioner om tillämpningen av "svarta listan" i gruppen "Oegentligheter och ömsesidigt bistånd – Jordbruksprodukter" och har åtagit sig att lägga fram en andra rapport till Europaparlamentet och rådet med en allsidig bedömning av den förordning som innehåller "svarta listan" samt även att föreslå alternativa åtgärder.

REKOMMENDATIONER

74. Kommissionen noterar revisionsrättens rekommendationer och anser att en del av dessa rekommendationer primärt riktar sig till medlemsstaterna. Vidare gör kommissionen

bedömningen att dess uppgifter främst bör koncentreras på att utvärdera huruvida de antagna och verkställda åtgärderna är effektiva och lämpliga. En del av de förändringar som revisionsrätten föreslår är redan införda.

- Kvaliteten på de tillgängliga uppgifter som berör felaktiga GJP-utbetalningar bör förbättras.
- Återvinningen av felaktigt utbetalda belopp bör påskyndas genom att medlemsstater inför effektiva bestämmelser. Kommissionen har åtagit sig att lägga fram förslag med denna innebörd (se punkterna 39 och 41).
- Kommissionen har åtagit sig att införa kriterier för att i fråga om oegentligheternas ekonomiska konsekvenser kunna bestämma huruvida de skall belasta gemenskapens budget eller påföras medlemsstaten.
- Kommissionen anser att fördelningen av ansvarsområden mellan OLAF och Generaldirektoratet för jordbruk är tydligt definierad. Enligt bilaga 2 i kommissionens meddelande SEK (95)249 är OLAF ansvarigt när det gäller att återvinna inrapporterade oegentligheter. Alla beslut att avskrika oåtervinnbara belopp måste fattas av kommissionen i samband med avslutandet av räkenskaperna för EUGFJ som sköts av Generaldirektoratet för jordbruk, varvid OLAF i alla skeden lämnar assistans.
- Kommissionen tar hänsyn till bedrägeribekämpningsaspekten i varje del av GJP-lagstiftningen genom den s.k. bedrägerisäkringsundersökningen av förordningsutkastet.

75.

- Den handling som ger upphov till meddelandeskyldigheten ("en första administrativ eller juridisk åtgärd") definieras i artikel 1.2 i förordning (EG) nr 745/96 och har diskuterats mycket med medlemsstaterna (se svaret vid punkt 17).
- Kommissionen undersöker för närvarande frågan om en höjning av tröskeln till 10 000 euro.
- Kommissionen har redan gjort en del analyser där kodanvändningen och kodfrekvensen undersöktes. Ett dokument rörande typer av oegentligheter och medlemsstaternas rubricering av dem har sammanställts och kommer att användas i en diskussion mellan kommissionen och medlemsstaterna för att förenkla antalet koder. Samma procedur kommer att följas för övriga koder.

- Ansträngningar har gjorts för att tackla problemet med bristen på överensstämmelse mellan medlemsstaternas uppgifter och ECR-databasen.
- Kommissionen har uppmanat medlemsstaterna att fortsätta att försöka sammanjämka OLAF ECR/595-uppgifter med dem i fordringsliggaren.

76.

- Kommissionen har åtagit sig att lägga fram ett förslag till ändring av förordning (EG) nr 1258/1999 med syfte att effektivisera återvinningsprocessen.
- Kompenseringar av felaktiga utbetalningar mot andra EUGFJ-utbetalningar är lagliga och vanligt förekommande i många medlemsstater. Kommissionen kommer att försöka verka för att denna praxis kommer till bruk vid alla utbetalningsställen.
- Kommissionen skulle vilja erinra om assimilationsprincipen som finns i artikel 280 i fördraget. I detta sammanhang önskar kommissionen tillägga att regler, som är tillämpliga i mål som gäller överträdelse av EG-rätten, enligt EG-domstolens fasta rättspraxis inte kan vara mindre förmånliga än regler tillämpliga i mål som gäller överträdelse av nationell lagstiftning. Detta är dock inte liktydigt med att ge GJP-skulderna preferensstatus.

77. Kommissionen tillämpade fyra vägledande principer och ett antal förfarandemässiga kriterier som fastställdes i juli 2002. De räknas upp i svaret vid punkt 44. Kommissionen planerar insatser på detta område.

78. Kommissionen anser att fördelningen av ansvarsområden mellan OLAF och Generaldirektoratet för jordbruk är tydligt definierad. Enligt bilaga 2 i kommissionens meddelande SEK (95)249 är OLAF ansvarigt när det gäller att återvinna inrapporterade oegentligheter. Alla beslut att avskrika oåtervinnbara belopp måste fattas av kommissionen i samband med avslutandet av räkenskaperna för EUGFJ som sköts av Generaldirektoratet för jordbruk, varvid OLAF i alla skeden lämnar assistans.

79. Kommissionen har inlett denna process. Kommissionens bedrägeribekämpningsrapport för 2002 kan anses vara den första rapport där de första stegen som bygger på insamlade erfarenheter togs.

80. Kommissionen har fört omfattande diskussioner om tillämpningen av "svarta listan" i gruppen "Oegentligheter och ömsesidigt bistånd – Jordbruksprodukter" och har åtagit sig att presentera en andra rapport till Europaparlamentet och rådet med en allsidig bedömning av den förordning som innehåller "svarta listan" samt även att föreslå alternativa åtgärder (se även svaret i avsnitt IX).