

## I

(Tájékoztatók)

## SZÁMVEVŐSZÉK

## 2004/3. sz. SPECIÁLIS JELENTÉS

a közös agrárpolitika keretében szabálytalanul kifizetett összegek  
visszatérítéséről a Bizottság válaszaival együtt

(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdése második albekezdésének alapján)

(2004/C 269/01)

## TARTALOMJEGYZÉK

	<i>Bekezdés</i>	<i>Oldal</i>
ÖSSZEFOGLALÓ .....	(I)–(IX)	2
BEVEZETÉS .....	(1)–(8)	3
ELEMZÉS .....	(9)–(68)	4
Bejelentett szabálytalanságok .....	(9)–(15)	4
A szabálytalanságok bejelentése: kinek mi a feladata? .....	(16)–(20)	6
A szabálytalanságok bejelentése: késések, hiányosságok és ellentmondások .....	(21)–(27)	7
Az adatok ellenőrzése nem kielégítő .....	(28)–(29)	8
A szabálytalan kifizetésekkel kapcsolatban biztosított információ minősége: hiányos és ellentmondásos .....	(30)–(32)	8
Behajtás és leírás: a tagállamok és a Bizottság feladatai .....	(33)–(39)	8
Alacsony behajtási arány .....	(40)–(42)	9
A Bizottság határozatai arra vonatkozóan, hogy kinek kell viselnie a be nem hajtott sza- bálytalan kifizetésekkel kapcsolatos költségeket: az egyértelmű elvek hiánya .....	(43)–(51)	10
A felelőségek megoszlása a Bizottságon belül .....	(52)–(53)	11
A Bizottság nem használja ki igazán a szabálytalanságok terén szerzett tapasztalatait	(54)–(60)	11
A feketelista .....	(61)–(62)	13
Az adósságok nyilvántartása .....	(63)–(68)	13
KÖVETKEZTETÉSEK .....	(69)–(73)	14
AJÁNLÁSOK .....	(74)–(80)	14
<b>A Bizottság válaszai</b> .....		<b>18</b>

**ÖSSZEFOGLALÓ**

(I) A tagállamok kötelessége, hogy a közös agrárpolitika (KAP) keretében történt, 4 000 EUR értéken fölüli szabálytalan kifizetéseket bejelentésük a Bizottságnak, és hogy az ilyen összegeket igyekezzenek visszatéríteni. Amennyiben a visszatérítés nem lehetséges, az érintett összeg leírásra kerül, a veszteséget pedig a Közösség viseli, kivéve ha a visszatérítés elmaradásáért az érintett tagállam hanyagsága okolható. Létezik egy „feketelista”, amelyre azok kerülnek rá, akik egy éven belül 100 000 EUR-t meghaladó összegű szabálytalan kifizetésekből részesülnek. A tagállamok külön előírások szerint tesznek jelentést minden, a Közösséggel szemben a KAP-ból eredően fennálló adósságról.

(II) Az 1971 óta bejelentett szabálytalan kifizetések összege a 2002. év végén 3,1 milliárd EUR-ra rúgott. Ebből 537 millió EUR-t a kedvezményezettek visszafizettek, 252 millió EUR pedig vagy a Közösség, vagy az érintett tagállam kárára leírásra került. A bejelentett szabálytalan kifizetések többi 75 %-a továbbra is függőben volt, vagyis sem visszatérítésre, sem leírásra nem került. A legtöbb bejelentett szabálytalan kifizetés piaci intervenciókkal kapcsolatos: az egész összeg több mint felét a gyümölcs- és zöldségszektorral, illetve az export-visszatérítésekkel kapcsolatos kiadások teszik ki.

(III) A Számvevőszék megállapította, hogy a tagállamok megadják ugyan az elvárt tájékoztatást a szabálytalanságokról, de ezt kisebb-nagyobb késedelemmel teszik, s ráadásul az adataik is ellentmondásosak. Ertékelések mutatkoznak a tagállamok által szolgáltatott adatok és az ezek alapján összeállított adatbázis számadatai között is. A Bizottságnak a bejelentett szabálytalanságokat tartalmazó adatbázisa hiányos és pontatlan.

(IV) Annak az okai, hogy a szabálytalanul kifizetett összegek visszatérítési hányada igen alacsony (1971-től számítva mindösszesen 17 %-ra rúg), részben a nemzeti közigazgatási szervek késedelmeiben és hibás gyakorlatában keresendők (a csalással kapcsolatos jogi eljárások végéig felfüggesztik a visszatérítésre irányuló lépéseket; KAP-adósságokat illetően nemzeti hatóságok nem minősülhetnek elsőbbséget élvező hitelezőnek; semmi nem gátolja megalapozatlan kérelmek benyújtását), részben pedig abban, hogy a Bizottság nem szívesen fogad el részleges térítésre vonatkozó ajánlatokat.

(V) A bejelentett szabálytalan kifizetések csupán 10 %-a került leírásra, egyrészt azért, mert a tagállamok nem sok esetben ítélték ezeket visszatéríthetetlennek, másrészt azért, mert a Bizottság nem intézkedett elég gyorsan a régebbi keletű szabálytalan kifizetések ügyében. A Bizottságnak nem voltak alkalmas kritériumai annak eldöntésére, hogy az összegeket a tagállamok vagy a Közösség kárára kell-e leírni, és nem kap megfelelő tájékoztatást arról, hogy a leírásra vonatkozó döntéseit szabályszerűen hajtják-e végre.

(VI) A szabálytalan KAP-kifizetésekre vonatkozó hatáskörök megoszlanak az OLAF és a Mezőgazdasági Főigazgatóság között. Elmélet és gyakorlat eltér egymástól a hatásköröket illetően, és előfordulnak félreértések is. A KAP terén végrehajtott vagy javasolt változtatások során a Bizottság nem használja fel tervszerűen a szabálytalanságokról kapott információit.

(VII) A „feketelista” a gyakorlatban nem működik.

(VIII) A tagállamok külön előírások szerint értesítik KAP-adósságaikról a Közösséget: e rendszer az utóbbi években jobban működött, de továbbra is bizonyos gyengeségekkel küszködik. Az innen származó adatok nem egyeztethetőek össze a szabálytalan kifizetésekkel kapcsolatban szolgáltatott adatokkal.

(IX) A Számvevőszék ajánlja a Bizottságnak, hogy a fent említett gyengeségek leküzdése érdekében vegyen fontolóra változtatásokat a KAP keretében szabálytalanul kifizetett összegek bejelentése, megtérítése és leírása tárgyában. A Számvevőszék változtatásokat tart kívánatosnak a hatásköröknek az OLAF és a Mezőgazdasági Főigazgatóság közötti megosztása terén is; végül javasolja, hogy a Bizottság konzultáljon a tagállamokkal a „feketelista” jövőjéről.

**BEVEZETÉS**

(1) Az Európai Unió évente több mint 40 milliárd EUR-t költ a közös agrárpolitikára (KAP). Az e kiadások megfelelő kezeléséért és irányításáért vállalt felelősség megoszlik az Európai Bizottság és a tagállamok között. Az alábbi jelentés témája e közös felelősségvállalás, illetve irányítás egyik fontos aspektusa: a kereskedők, a mezőgazdasági termelők és a KAP-finanszírozás egyéb kedvezményezettjei részére szabálytalanul kifizetett összegek bejelentése és behajtása.

(2) A KAP keretében történő kifizetéseket szinte minden esetben a tagállamok kifizetőügynökségei végzik. A tagállamok

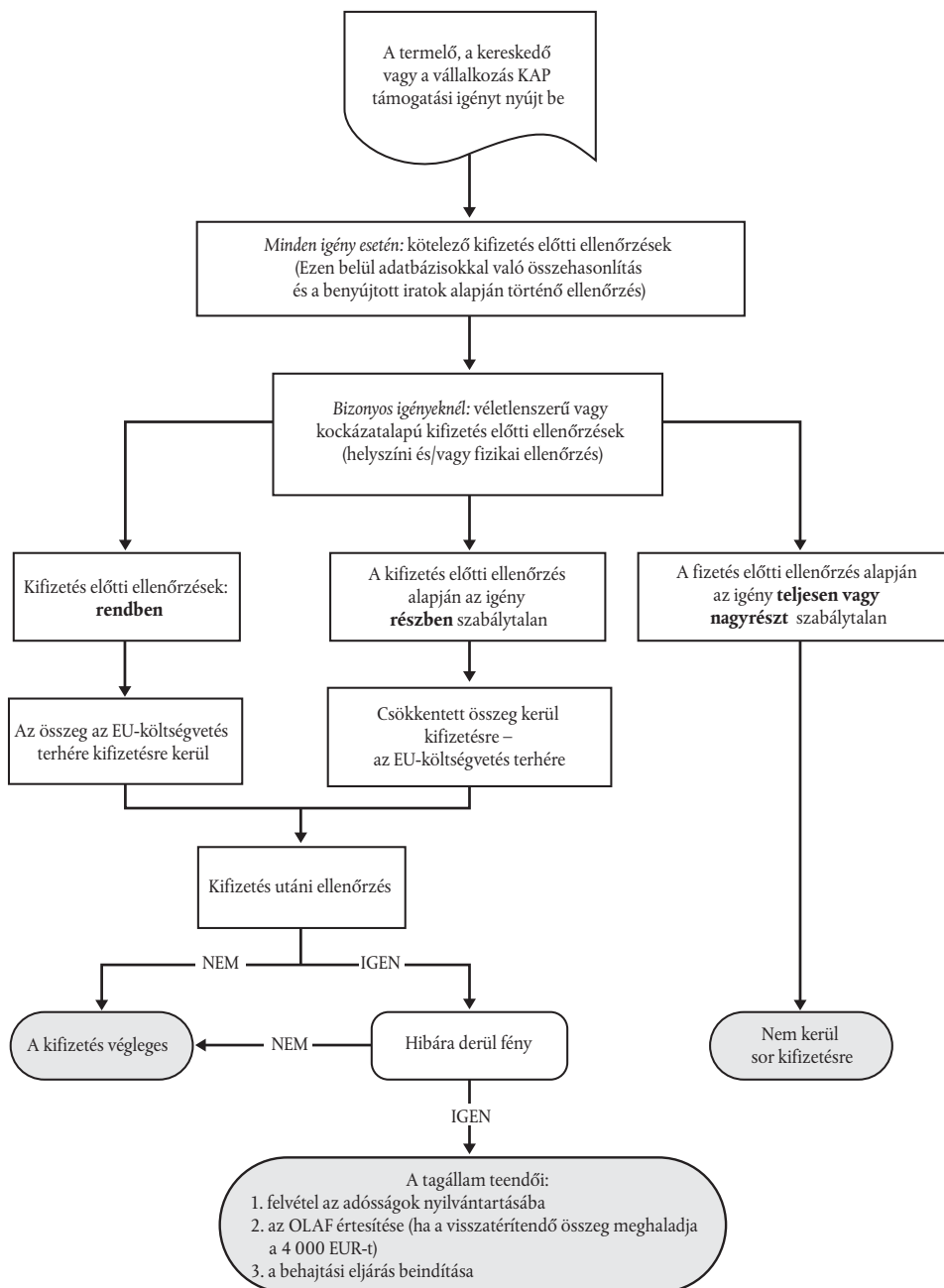
kötelessége, hogy ellenőrizzék a kifizetések helyességét, és hogy értesítsék a Bizottságot a szabálytalan kifizetésekről és a megtérítendő adósságokról, illetve hogy gondoskodjanak a szabálytalanul kifizetett összegek behajtásáról.

(3) A tagállamok által be nem hajtott szabálytalan kifizetések költségeit a közösségi költségvetés viseli, kivéve ha a behajtás elmaradása a szóban forgó tagállam gondatlanságára vezethető vissza. A szabálytalan kifizetések miatti költségeket ez esetben az érintett tagállam köteles megtéríteni. Az 1. ábra a rendszer működését szemlélteti.

1. ábra

**A KAP-kifizetésekkel kapcsolatos kifizetési és ellenőrzési eljárás**

**Az eljárás lépéseinek egyszerűsített leírása**



Forrás: Európai Számvevőszék.

(4) A Bizottság Csalás Elleni Hivatala (OLAF) szerint a tagállamok által 1971 óta a Bizottsághoz bejelentett szabálytalan KAP-kifizetések teljes összege 2002 végén 3,1 milliárd EUR-t tett ki. Az 1. táblázat a fent említett, illetve az egyelőre be nem hajtott összeg összetételét részletezi.

1. táblázat

**A Bizottsághoz 1971 óta bejelentett szabálytalanságok elemzése**

	(millió EUR)
Kifizetés után jelentett szabálytalanságok	3 139
Az igénylőktől behajtott összeg	538
A tagállamok terhére felszámított összeg	142
Az EMOGA terhére leírt összeg	110
Behajtandó összeg <sup>(1)</sup>	2 349

Az adatok a 2002. december 31-i helyzetet tükrözik.

<sup>(1)</sup> A tagállamok becslése szerint ennek az összegnek reálisan 46 %-a hajtható be.  
Forrás: OLAF ECR-adatbázis.

(5) A tagállamoknak arról is értesíteniük kell a Bizottságot (OLAF), ha a KAP-finanszírozás bármelyik kedvezményezettje éves alapon 100 000 EUR-t meghaladó szabálytalan kifizetést kapott – a „feketelista” <sup>(1)</sup>.

(6) A jelen ellenőrzés célja elsősorban az volt, hogy értékelje a Bizottság és a tagállamok szabálytalan KAP-kifizetések monitorozásának és behajtásának irányításában játszott szerepét. Ez elsősorban annak megvizsgálását foglalta magában, hogy a csalások és szabálytalanságok feltárását követően a tagállamok helyesen jelentették-e az eseteket a Bizottságnak, megfelelően állapították-e meg a vonatkozó adósságokat, és megtették-e a behajtás érdekében szükséges intézkedéseket. Arra, hogy a tagállamok ellenőrző és csalást vizsgáló ügynökségei mennyire hatékonyan tárják fel a csalást és a szabálytalanságokat, nem terjedt ki az ellenőrzés.

(7) A Számvevőszék azt vizsgálta:

- hogyan a megadott tájékoztatás mit közöl a szabálytalanságok nagyságrendjére, jellegére és okaira vonatkozóan;
- hogyan a tagállamok és a Bizottság megfelelő intézkedést tesznek-e a szabálytalan kifizetések behajtása, illetve leírása érdekében;
- hogyan a szabálytalanságokkal kapcsolatban nyújtandó tájékoztatási rendelkezések kielégítőek-e;
- hogyan a „feketelista” hatékonyan működik-e;
- hogyan a szabálytalan kifizetésekkel kapcsolatos adatok megfelelnek-e az adósságokkal kapcsolatos adatokkal.

(8) Az ellenőrzésre a Bizottságnál és kilenc tagállamban került sor: Dánia, Németország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Írország, Olaszország, Portugália és az Egyesült Királyság.

**ELEMZÉS****Bejelentett szabálytalanságok**

(9) Az 1971 óta bejelentett és a vonatkozó bizottsági adatbázisba (External Communications Registry (ECR)) bejegyzett szabálytalan kifizetések összege 2002. december 31-én 3 139 millió EUR volt <sup>(2)</sup>. Az ugyanebben az időpontban a „behajtandó” című szóval szereplő összeg 2 349 millió EUR-t tett ki. Más szóval az 1971 óta bejelentett szabálytalan kifizetések 25 %-át tette ki a kedvezményezetttektől behajtott, a tagállamok terhére elszámolt, illetve a költségvetés terhére leírt összeg.

(10) A 2. táblázat a bejelentett szabálytalan kifizetések értékét és a tagállamok által behajtott összegek összesített arányát szemlélteti <sup>(3)</sup>. Az adatokat főleg Olaszország befolyásolja, illetve torzítja el, hiszen:

- a szóban forgó szabálytalan kifizetéseknek 55 %-át Olaszország jelentette (lásd viszont a (24) bekezdésben leírtakat);
- az összesített behajtási arány Olaszországban a legalacsonyabb (az 1971 óta történt szabálytalan kifizetések 10 %-a).

2. táblázat

**A kifizetés után feltárt szabálytalanságok értéke és a behajtott összegek aránya (1971–2002)**

Tagállam	A kifizetés után feltárt szabálytalanságok összege	Behajtott összegek	Összesített behajtási arány (%)
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	pm	pm	pm
<b>Összesen</b>	<b>3 139</b>	<b>537</b>	<b>17</b>

Az adatok a 2002. december 31-i helyzetet tükrözik.

Megjegyzés: 1 000 000 EUR-ra kerekített adatok.

Forrás: OLAF ECR-adatbázis.

<sup>(2)</sup> Az ECR emellett további 1 144 millió EUR összegben tartalmaz kifizetés előtt feltárt (tehát nem kifizetett) szabálytalanságot.

<sup>(3)</sup> Az adatokat a (21)–(32) bekezdésekben leírt okok miatt körültekintően kell kezelni.

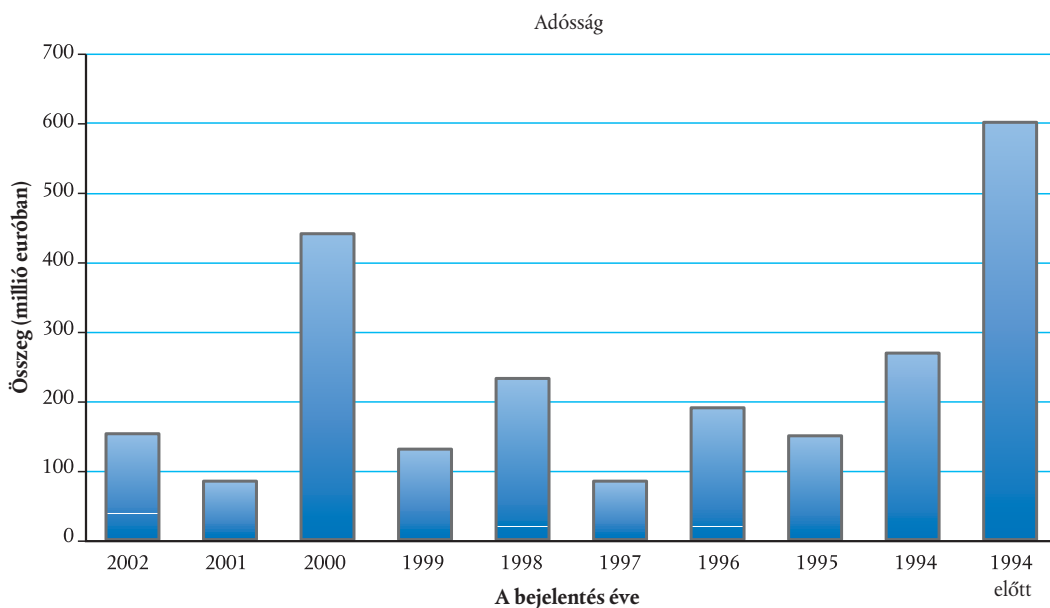
<sup>(1)</sup> 1995. június 22-i 1469/95/EK tanácsi rendelet (HL L 145., 1995.6.29., 1. o.).

(11) A 2002. december 31-én jegyzett adósságoknak 21 %-a 1994 előtti keletű (lásd a 2. ábrát).

(12) A 3. ábra a szabálytalanságok előfordulása szerinti fő költségvetési sorokat szemlélteti. A szabálytalanságoknak körülbelül egynegyede a zöldség-/gyümölcssektorban, illetve egyegyed és egyharmad közötti értéke az export-visszatérítések terén fordul elő.

2. ábra

A szabálytalanságokból eredő rendezetlen adósságok bejelentés éve szerinti megoszlása



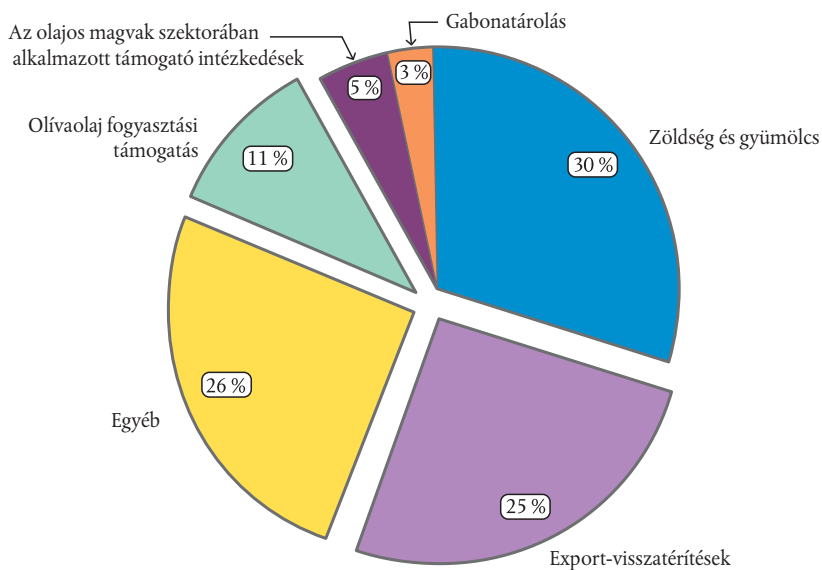
Az adatok a 2002. december 31-i helyzetet tükrözik.

Megjegyzés: Olaszország 2000-ben két jelentős értékű, összesen 300 millió EUR-nak megfelelő szabálytalanságot jelentett.

Forrás: Az 595/91/EGK rendelet értelmében bejelentett szabálytalanságok OLAF ECR-adatbázisa.

3. ábra

Az ECR-adatbázisban jegyzett szabálytalanságok előfordulása szerinti fő költségvetési sorok (1971–2002)



Az adatok a 2002. december 31-i helyzetet tükrözik.

Forrás: OLAF ECR-adatbázis.

(13) Az integrált igazgatási és ellenőrzési rendszeren (IACS) belül ellenőrzött területeken (főleg a területi támogatás és az állattenyésztői prémiumfizetések területén) viszonylag ritkák a szabálytalan kifizetésekkel kapcsolatos bejelentések. Ennek oka első sorban abban keresendő, hogy:

- a) az IACS-kérelmeket a kifizetés végrehajtása előtt számítógépes keresztellenőrzéssel és független adatokkal és helyszíni mintaellenőrzésekkel való összevetés útján végzett 100 %-os ellenőrzésnek vetik alá. Amennyiben ez az ellenőrzés szabálytalanságot tár fel, a benyújtott igény még a kifizetés megtörténte előtt zárolásra kerül;
- b) az olyan kivételes esetekben, mikor a szabálytalanságra a kifizetés után derül fény, az érintett összeg gyakran nem éri el a 4 000 EUR-t, amit a kifizetőügynökségek sok esetben a későbbi igényekből való levonás útján hajthatnak be;
- c) a rendeletekbe beépített adminisztratív bírságoknak köszönhetően a kifizetőügynökségeknek lehetősége van arra, hogy hamis, illetve szabálytalan igény felfedezése esetén maguk is

megtegyék a szükséges intézkedéseket, anélkül, hogy bírósághoz fordulnának.

(14) A bejelentett szabálytalanságok közül 29 olyan eset emelhető ki, melyek együttes összege a 2002. december 31-én visszatérítendő teljes összegnek nem kevesebb mint 40 %-át teszi ki. Az említett esetek listáját az *A. melléklet* tartalmazza.

(15) A KAP-ot érintő szabálytalanságok arányát lehetetlen pontosan felbecsülni. A bejelentett információ alapján azonban az alábbiakat állapíthatjuk meg:

- a) az 1994 és 2001 között bejelentett szabálytalanságok értéke a bejelentés évében rendelkezésre álló EU-agrárköltségvetés 0,3–1,4 %-ának felel meg. Olaszországot figyelmen kívül hagyva ez az arány maximum 0,5 %-ot ér el (lásd a 3. táblázatot);
- b) a legsúlyosabban érintett költségvetési sorokon (zöldség és gyümölcs; export-visszatérítések – lásd a 3. ábrát) belüli szabálytalanságok az 1994 és 2001 közötti időszakban e területekre költött ráfordítások 1,7 %-át teszik ki.

3. táblázat

### A bejelentett szabálytalanságok értékének alakulása

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Az EMOGA Garanciarészleg általi ráfordítás</b>	<b>33 593</b>	<b>35 654</b>	<b>39 062</b>	<b>40 884</b>	<b>38 857</b>	<b>40 726</b>	<b>40 411</b>	<b>41 594</b>	<b>42 711</b>
Bejelentett szabálytalanságok	461,2	227,6	251,7	154,6	263,1	224,0	467,3	104,1	198,0
Az éves költségvetésen belüli százalékos arány	1,4	0,6	0,6	0,4	0,7	0,6	1,2	0,3	0,5
EMOGA-ráfordítás – Olaszországot figyelmen kívül hagyva	30 000	31 285	34 631	35 559	34 708	35 709	35 874	36 124	37 022
Bejelentett szabálytalanságok – Olaszországot figyelmen kívül hagyva	136,6	139,5	86,6	124,1	100,4	163,9	166,6	65,3	134,1
Az éves költségvetésen belüli százalékos arány – Olaszországot figyelmen kívül hagyva	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,2	0,4

Forrás: Az ECA 2002-es jelentésének 4.6. táblázata és az OLAF ECR-adatbázis 2002. december 31-i adatai (melyek nincsenek minden tekintetben összhangban a Bizottság csalás elleni küzdelemről szóló 2002-es jelentésében közölt adatokkal).

### A szabálytalanságok bejelentése: kinek mi a feladata?

(16) A tagállamoknak negyedévenként kell értesíteniük a Bizottságot <sup>(1)</sup> a 4 000 EUR-t meghaladó összegű minden olyan szabálytalan kifizetésről, amely „elsődleges közigazgatási vagy bírói ténymegállapítás tárgyát képezte” <sup>(2)</sup>. A bejelentésnek a csalással kapcsolatos különböző mennyiségi és minőségi információkat kell tartalmaznia: a szóban forgó összeg, a vonatkozó költségvetési sor, a csalás típusa, feltárásának módja stb. Ezek az adatok az ECR-adatbázisban kerülnek rögzítésre.

(17) A Bizottság bevezette az „elsődleges közigazgatási vagy bírói ténymegállapítás” fogalmát a szabályozásba, és a munkadokumentumokba, a tagállamok azonban ennek ellenére is eltérően értelmezik az előírást.

(18) A tagállamoknak a szabálytalanságok bejelentését követően tett lépésekről (behajtott összegek, a behajtási eljárás beszüntetésének okai stb.) is negyedévente kell tájékoztatni a Bizottságot <sup>(3)</sup>.

(19) Amennyiben a tagállam úgy ítéli meg, hogy egy összeget nem lehet teljes egészében behajtani, tájékoztatnia kell a Bizottságot arról, hogy a vonatkozó költséget véleménye szerint az EU-nak vagy a tagállamnak kell-e viselnie <sup>(4)</sup>.

(20) Az értesítésben foglalt adatokat az OLAF az ECR-adatbázisban rögzíti. Az ECR-adatbázist sikeresen működtette a Bizottság Mezőgazdasági Főigazgatósága, illetve csalásellenes osztálya (UCLAF) felváltva, majd 1995 óta az OLAF.

<sup>(1)</sup> A gyakorlatban az OLAF-ot.

<sup>(2)</sup> Az 1991. március 4-i 595/91/EGK tanácsi rendelet 3. cikke (HL L 67., 1991.3.14., 11. o.).

<sup>(3)</sup> Az 1991. március 4-i 595/91/EGK tanácsi rendelet 5. cikkének (1) bekezdése.

<sup>(4)</sup> Az 1991. március 4-i 595/91/EGK tanácsi rendelet 5. cikkének (2) bekezdése.

### A szabálytalanságok bejelentése: késések, hiányosságok és ellentmondások

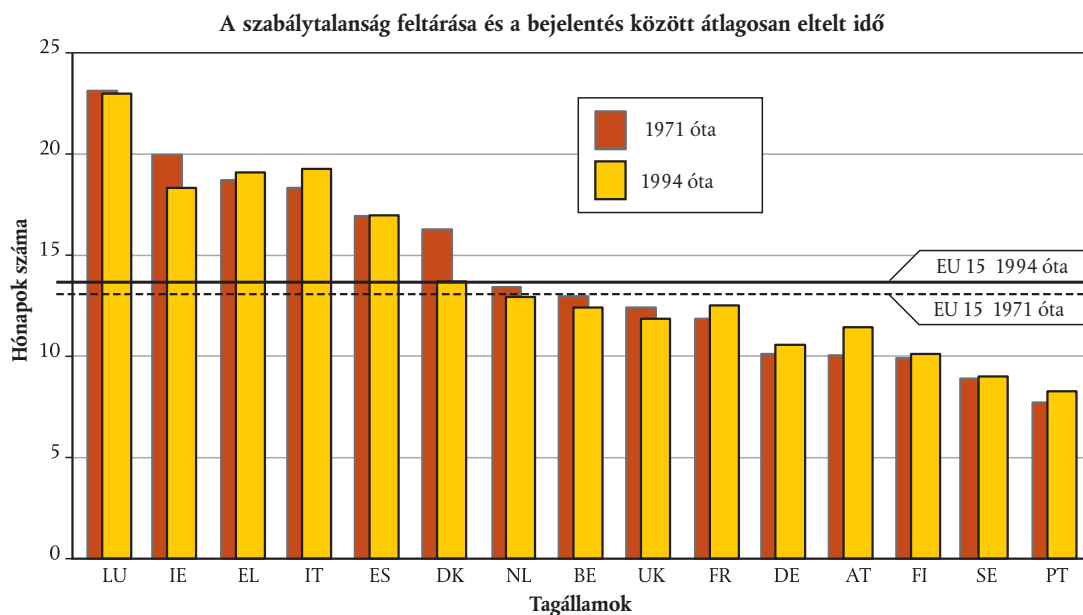
(21) A tagállamoknak a negyedév végét követő két hónapon belül kell jelenteniük a szabálytalanságokat. 2002-ben ennek ellenére is körülbelül 65 %-os (2 147 értesítés) volt a késve tett bejelentések száma <sup>(1)</sup>.

(22) A szabálytalanságok feltárását követően a tagállamok átlagosan több mint egy év elteltével értesítették a Bizottságot <sup>(2)</sup>.

A bejelentés átlagos gyorsasága tagállamonkénti lebontásban nyolc hónap (Portugália) és 23 hónap (Luxemburg) közé esett (lásd a 4. ábrát).

(23) 2002-ben Németország, Spanyolország és Franciaország jelentette a legtöbb esetet, a szabálytalanságok összegét illetően azonban 80 millió EUR-val Olaszország állt az első helyen, és 59 millió EUR-val Spanyolország foglalta el a második helyet (lásd az 5. ábrát).

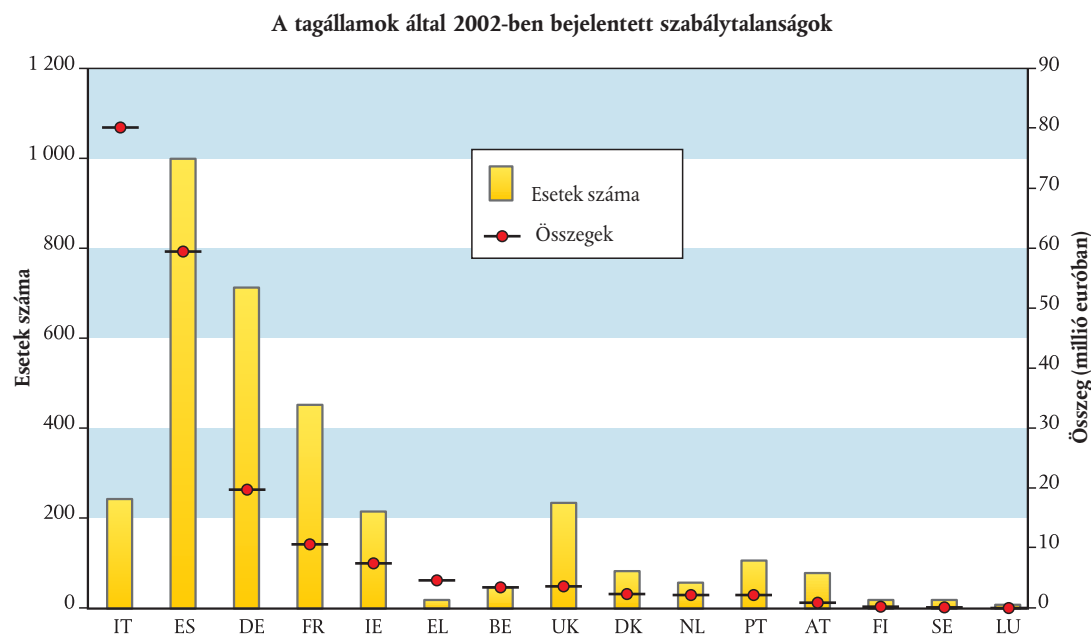
4. ábra



Az adatok a 2002. december 31-i helyzetet tükrözik.

Forrás: Az 595/91/EGK rendelet értelmében bejelentett szabálytalanságok OLAF ECR-adatbázisa.

5. ábra



Forrás: Az OLAF 2002-es éves jelentésének 2. melléklete.

<sup>(1)</sup> Forrás: A közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről és a csalás elleni küzdelemről szóló 2002-es éves jelentés 10.2. bekezdése.

<sup>(2)</sup> A 29 311 esetből 17 955 esetben állapítható meg, hogy a tagállamok milyen gyorsasággal jelentették be a szabálytalan kifizetéseket.

(24) Olaszország az ellenőrző vagy vizsgálóhatóság szabálytalansági jelentése alapján tesz bejelentést a szabálytalanságokról. Az említett hatóságok azonban még nem minden esetben bizonyították, hogy valóban sor került a feltételezett szabálytalan kifizetésekre. Az ECR-ben szereplő adat ezért a ténylegesnél jóval magasabb értéket jelöl meg behajtandó összegként.

**Az egyik olasz vizsgálóhatóság egy olyan cégről tett jelentést, amely a paradicsomfeldolgozáshoz szabálytalanul kapott KAP-támogatást. A szóban forgó összeg 2,71 millió EUR volt. Mint kiderült, a cég valóban benyújtotta az igényt, de a kifizetésre nem került sor. Ennek megfelelően adósság sem áll fenn.**

(25) Az ECR-ben 91 olyan eset szerepel, amelyre vonatkozóan a tagállamok nem adtak tájékoztatást az érintett összeg nagyságáról. E szabálytalanságok közül 37-et 1979 és 1998 között jelentettek be. A Számvevőszék erre 2002 augusztusában hívta fel az OLAF figyelmét. Az OLAF azonban még egy évvel később sem kérte meg a tagállamoktól a szóban forgó esetekre vonatkozó naprakész tájékoztatást.

(26) A bírságok és a kamatok az ECR-en belül külön rögzítendőek <sup>(1)</sup>. Bizonyos tagállamok (Spanyolország, Írország) azonban a bírságokat és a kamatokat is a főösszeg részeként közlik. A bírságokkal és a kamatokkal kapcsolatos információ az eseteknek kevesebb mint 4 %-ában került rögzítésre az ECR-ben. A 2002-ben bejelentett vagy aktualizált eseteknek mindössze 5 %-a tartalmazott a bírságokkal kapcsolatos tájékoztatást.

(27) Ezenkívül a szolgáltatott információ meghatározásában és tartalmában is jelentős ellentmondások mutatkoztak. A 2002-re vonatkozóan bejelentett eseteknek például körülbelül 47 %-a nem tartalmazta a termékleírást <sup>(2)</sup>. Az esetek 7 %-ában nem került meghatározásra a szabálytalanság típusa, és 4 % volt az olyan esetek aránya, amely emellett a szabálytalanság feltárásának módszeréről sem tájékoztatott.

### **Az adatok ellenőrzése: nem kielégítő**

(28) Mivel nem létezett eljárás az ECR-adatbázis teljességének és pontosságának a tagállamoknak a szabálytalansági esetekkel kapcsolatban a helyszínen nyilvántartott adataival szembeni szisztematikus összevetésére, az OLAF 2002-ben és 2003-ban az ECR-ben jegyzett adatok helytállóságának igazolására kérte fel a tagállamokat. A tagállamok az esetek többségében nem tértek ki a 2002 előtt bejelentett szabálytalanságokra.

(29) A legtöbb tagállam a tagállami adatok és az ECR közötti ellentmondásokra hívta fel a figyelmet. Az OLAF nem rendelkezik az említett ellentmondások, az azokat kiváltó okok, a vonatkozó helyesbítő intézkedések, és az ECR-ben végzett módosítások elemzésével. Az OLAF emellett azt sem igyekezett ellenőrizni, hogy a tagállamok valóban minden olyan esetet jelentettek-e, melyek bejelentése kötelességük volt, és azt sem vizsgálta meg, hogy a tagállamok nem zártak-e le helytelenül eseteket a szabálytalanság hatásait teljes egészében nullára leírva.

### **A szabálytalan kifizetésekkel kapcsolatban biztosított információ minősége: hiányos és ellentmondásos**

(30) A (21)–(29), illetve a (31) és a (32) bekezdésben említett okok miatt az ECR-adatbázis (és a csalás elleni küzdelemről szóló 2002-es bizottsági jelentésben a KAP szabálytalanságokra és adósságokra vonatkozóan közzétett adatok) nem tekinthető megbízhatónak, teljesnek és pontosnak.

(31) A tagállamok által bejelentett esetek mellett az OLAF maga is kezdeményezi bizonyos szabálytalanságok kivizsgálását a KAP-szektorban (akárcsak a közösségi költségvetés más szektoraiiban). Az említett szabálytalanságokhoz kapcsolódó eseményeket az OLAF az e célból kialakított és működtetett esetenedzsmenet-rendszerben (*Case Management System (CMS)*) rögzíti. A CMS-ből nem tűnik ki, hogy az eset az ECR-en belül nyilvántartott-e, illetve hogy – adott esetben – a számlaelszámolási eljárás keretében a tagállam terhére került-e elszámolásra (lásd a (34)–(37) bekezdést). Egy, a CMS-ben jegyzett 26 esetet tartalmazó mintából mindössze 13 esetet sikerült az ECR-ben megtalálni, illetve a szabálytalanság hiánya miatti lezárásra visszavezetni.

(32) A csalás elleni küzdelemről szóló 2002-es bizottsági jelentés jelentősen eltúlozza a bejelentett KAP-szabálytalanságok teljes összegét. E túlzás forrásai:

- a) az a 844 millió EUR, amely a kifizetés előtt feltárt szabálytalanságokra vonatkozóan olasz lírában történt bejelentést követően a líraösszeggel megegyező EUR-összegben került bejegyzésre;
- b) az ECR-ben a kifizetés előtt és a kifizetés után feltárt szabálytalanságok között egyaránt szereplő, és így duplán elszámolt bejelentésekből származó legalább 50 millió EUR;
- c) a nemzeti valutában bejelentett, és EUR-ba történő átszámítás nélkül bejegyzett összegekből származó legalább 19 millió EUR.

### **Behajtás és leírás: a tagállamok és a Bizottság feladatai**

(33) A tagállamoknak:

- a) meg kell győződniük arról, hogy a KAP-ügyleteket helyesen folytatják-e le és hajtják-e végre;
- b) meg kell előzniük és fel kell tárniuk a szabálytalanságokat;
- c) be kell hajtaniuk a szabálytalanság vagy gondatlanság miatt elvesztett összegeket, mely esetben a behajtott összegeknek 20 %-át megtarthatják <sup>(3)</sup>;

<sup>(1)</sup> Az 1991. március 4-i 595/91/EGK tanácsi rendelet 3. cikke a szabálytalanság pénzügyi következményeinek bejelentését, 5. cikke pedig a szankciók céljából indított bírósági és közigazgatási eljárásokról adandó tájékoztatást írja elő.

<sup>(2)</sup> Forrás: A Községek pénzügyi érdekeinek védelméről és a csalás elleni küzdelemről szóló 2002-es éves jelentés 11.2. bekezdése.

<sup>(3)</sup> Az 1999. május 17-i 1258/1999/EK tanácsi rendelet 8. cikkének (1) bekezdése (HL L 160., 1999.6.26., 103. o.).

- d) értesíteniük kell a Bizottságot a visszatérítendő összegekről; és
- e) a valószínűleg be nem hajtható összegekről.

(34) Ezt követően a Bizottság dönt arról, hogy a be nem hajtható összegekből származó veszteségeket a Közösségnek, vagy (amennyiben a be nem hajtott összegből származó veszteség az adott tagállam általi gondatlanságra vagy szabálytalanságra vezethető vissza <sup>(1)</sup>) a szóban forgó tagállamnak kell-e viselnie.

(35) Amennyiben a Bizottság úgy dönt, hogy a be nem hajtasból származó pénzügyi következményeket a szóban forgó tagállamnak kell viselnie, a határozat meghozatalára a „számlaelszámolási” eljárás részeként kerül sor. Ez az az eljárás, melynek keretében a Bizottság döntést hoz arról, hogy a kifizetőügynökségek által végrehajtott kifizetés a közösségi jogszabályok szerint történt-e, és hogy ennek megfelelően véglegesen elszámolandó-e az EU-költségvetésben. A tagállamok terhére elszámolandó összegeket a Bizottság levonja a KAP-finanszírozás keretében a kifizetőügynökségek részére havonta kifizetendő összegből.

(36) Az OLAF (és korábban az UCLAF) feladata, hogy javaslatot tegyen arra vonatkozóan, hogy az összegeket a költségvetés terhére kell-e leírni (vagyis hogy a pénzügyi következményeket a közösségi adófizetőnek kell-e viselnie), vagy hogy gondatlanság esetén a tagállam terhére kell-e elszámolni. A bizottsági határozatot a Mezőgazdasági Főigazgatóság hozza meg.

(37) A közösségi jogszabályok értelmében a Bizottságnak kell megítélnie, hogy a behajtás elmaradása a tagállam gondatlanságának tulajdonítható-e, és hogy a pénzügyi következményeket ennek megfelelően az adott ország adófizetőinek kell-e viselnie. A vonatkozó kérdésben született már európai bírósági ítélet. Az Európai Bíróság 1989-ben kimondott ítélete <sup>(2)</sup> szerint a szabálytalanul kifizetett összegek behajtására irányuló eljárás beindításával 4–10 évet váró olasz hatóságok nem megfelelő gondossággal jártak el <sup>(3)</sup>.

(38) A jól működő rendszer négy fő aspektusa:

- a) a tagállamok megtesznek minden szükséges intézkedést a szabálytalanul kifizetett összegek behajtása érdekében;
- b) a Bizottság a hatékony működésre ösztönzi a tagállamokat;
- c) a Bizottság igyekszik megfelelően megítélni, hogy a szabálytalanul kifizetett és be nem hajtott összegeket a közösségi költségvetés, vagy a szóban forgó tagállam terhére kell-e elszámolni;

<sup>(1)</sup> Az 1991. március 4-i 595/91/EKG tanácsi rendelet 5. cikkének (2) bekezdése.

<sup>(2)</sup> Az Európai Bíróság ítélete szerint a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk azon gondossági kötelezettségüket, melynek értelmében haladéktalanul meg kell tenniük a szabálytalanságok helyreigazítása érdekében szükséges lépéseket, hozzátéve, hogy a szabálytalanul kifizetett összegek behajtása az idő múlásával egyre nehezebbé vagy teljesen lehetetlenné válik például azért, mert a vállalatok beszüntették a kereskedelmi tevékenységeket, vagy mert a számviteli dokumentumok elvesztek.

<sup>(3)</sup> 1990. október 11-i C-34/89. számú eset: Olasz Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága.

- d) a Bizottság igyekszik a szabálytalanságok előfordulásával kapcsolatos információkat a KAP irányítása során az ellenőrzési eljárások javítására felhasználni.

(39) Az eddigi intézkedések mind a négy aspektus tekintetében elégtelenek voltak.

### Alacsony behajtási arány

(40) Amint az a 2. táblázatból is kiderül, az összesített behajtási arány 2002 végén mindössze 17 % volt.

(41) Ennek okai főleg az alábbiakban keresendők:

- a) bizonyos tagállamokban lassan működik a közigazgatási és az igazságszolgáltatási rendszer, ami nagyban csökkenti az esetleges behajtás valószínűségét, hiszen a vagyon eltűnik, a cégek felszámolásra kerülnek, az egyéni kedvezményezettek eltűnnek vagy meghalnak stb.;

**A sűrített must gyártásának támogatására benyújtott valótlan igény miatt 8,3 millió EUR került szabálytalanul kifizetésre.**

**A szabálytalanságot 1990-ben jelentették először a görög kifizetőügynökségnek.**

**A Görög Mezőgazdasági Minisztérium azonban csak 1996 decemberében minősítette szabálytalanságnak az esetet.**

**Az időközben a görög bírósághoz továbbított eset tárgyalása, ezzel együtt az összeg visszatérítése, azóta is várat magára.**

- b) az összegek behajtását tovább késlelteti, ha a behajtási eljárás felfüggesztésre kerül mindaddig, míg egy-egy kapcsolódó családi esetben döntés nem születik (pl. Olaszországban). Ahhoz, hogy valakire rábizonyíthassák a csalást, a szándékoság bizonyítására van szükség, ami azonban egyáltalán nem szükséges a *de facto* szabálytalan kifizetések behajtásához;
- c) bizonyos tagállamok nem minősítik elsőbbséget élvező követeléseknek a KAP-adósságokat (nem létezik ugyanis olyan EU-jogszabály, amely ezt megkövetelné tőlük);

**Az UCLAF és Németország 1992-es közös vizsgálata arra derített fényt, hogy az intervenciók készletekből származó, visszatérítéssel exportált sovány tejpor nem került az EU-n kívül forgalomba. Az ügyel kapcsolatban egy német cég 24,9 millió, egy belga cég pedig 18,6 millió EUR összegű, szabálytalanul kifizetett export-visszatérítésben részesült.**

**Németország a Bizottság 1993 februárjában tett kérelme ellenére is csak 1995 augusztusában adott utasítást az említett összegek behajtására.**

**Az 1996 augusztusában 5,1 millió EUR (a német cég rendelkezésre álló aktíváinak értéke) visszatérítésére irányuló ajánlatot a Bizottság 1997 áprilisában elutasította.**

**1999 decemberére a cég vagyona 1,5 millió EUR-ra csökkent. Az összesen 43,5 millió összegű támogatásból így végül semmi sem került visszatérítésre.**

- d) nem kerülnek megfelelően alkalmazásra az adósságok más esedékes KAP-kifizetések terhére történő ellentételezését biztosító eljárások. A kifizetőügynökségek közötti (pl. Spanyolország, Franciaország, Olaszország és Portugália), illetve az egy ügynökségen belüli (pl. Dánia) ellentételező eljárások alkalmazására gyakran azért nem kerül sor, mert azt vagy a nemzeti szabályozás, vagy az információcsere hiánya akadályozza;
- e) bizonyos tagállamok nemzeti jogszabályai fellebbezés esetén nem teszik kötelezővé a vitatott összeggel megegyező értékű óvadék letétbe helyezését (ezt a Számvevőszék 2000-ben, az olívaolaj-fogyasztás támogatásával kapcsolatos szabálytalan-ságok kontextusában ezt már észrevételezte <sup>(1)</sup>);
- f) a Bizottság eddig elutasította a tagállamok által hozzá eljuttatott adósságrendezési ajánlatokat. Ezek az összegek az adós vagyona alapján kerülnek megállapításra, és alacsonyabbak a tartozás összegénél.

A rendezetlen adósságok egy részét azonban a behajtási eljárás gyorsabb lebonyolítása, illetve a behajtási lehetőségek maximális kihasználása esetén is le kellene írni. Az ilyen – fizetésképtelenség, elhalálozás, hivatalos hiba, méltányosság, költséghatékonyaság stb. miatti – leírások számát azonban lehetetlen megbecsülni.

(42) A Bizottság korlátozott hatásköre miatt csak részben tud beleszólni abba, hogy a tagállamok hogyan hajtják végre rendelet szerinti feladataikat. Nincs joga például arra, hogy a tagállamok közigazgatási vagy igazságügyi eljárásaiba beavatkozva próbálja meg azokat felgyorsítani. Másrészt viszont:

- a) a Bizottságnak jogában áll, hogy a (37) bekezdésben említett európai bírósági ítélet alapján a régi adósságok tagállamoktól való behajtására irányuló intézkedést tegyen;
- b) a közösségi jogszabályok oly módon próbálják a tagállamokat a szabálytalanul kifizetett összegek behajtására ösztönözni, hogy azok a behajtott összegnek 20 %-át megtarthatják. Tekintettel azonban a 17 %-os összesített visszatérítési arányra, egyáltalán nem mondható el, hogy ez az ösztönzési eszköz valóban elérte volna célját. Az OLAF nem rendelkezik megbízható nyilvántartással a behajtott összegekről.

**A Bizottság határozatai arra vonatkozóan, hogy kinek kell viselnie a be nem hajtott szabálytalan kifizetésekkel kapcsolatos költségeket: az egyértelmű elvek hiánya**

(43) Az ECR-ben jegyzett adatok szerint 1971 óta összesen 110 millió EUR került leírásra az EU-költségvetésből, és 142 millió EUR-t számoltak el a tagállamok terhére. Ezek az összegek a visszatérítendő teljes összeghez képest rendkívül alacsonyak (10 %), egyrészt azért, mert a tagállamok csak kevés – meglátásuk szerint behajthatatlan – esetet javasoltak leírásra, másrészt pedig azért, mert a Bizottság nem tett időben intézkedést a régi adósságok rendezésére.

<sup>(1)</sup> A 11/2000. számú speciális jelentés (101) bekezdése (HL C 215., 2000.7.27.).

**Az 1990-ben Lengyelországba visszatérítéssel exportált szarvasmarha-vágóállatok fajtiszta tenyészállatként kerültek elvámolásra, ami három esetben 2,6 millió EUR szabálytalan kifizetést eredményezett.**

**A hasonló esetekre vonatkozó behajtási intézkedések lezárulásáig ezeket az eseteket kizárták az 1994-ben indított számlaelszámolási korrekciós eljárásból.**

**A Bizottság pénzügyi korrekcióját 1999-ben az Európai Bíróság is helybenhagyta, a Bizottságnak azonban azóta sem sikerült a három kizárt esetet lezárnia.**

(44) A Bizottság sem a leírás javaslására, sem pedig a szükséges bizonyítékok jellegére vonatkozóan nem határozott meg megfelelő kritériumokat. Nem kerültek rendszeres elemzésre a javaslatokat alátámasztó indokokat és bizonyítékokat ismertető dokumentációk.

(45) A Számvevőszék 30 olyan ECR-ben szereplő esetet vizsgált meg, amelyben a Bizottság úgy döntött, hogy a költségeket az érintett tagállamoknak kell viselniük. A kiválasztás az 1996 előtti esetekre összpontosult, mivel – az alább említett sajátos gyakorlattól eltekintve – azóta nem született számlaelszámolási döntés. A megvizsgált 30 esetből mindössze három tartalmazott kielégítő bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy az összegek valóban behajtásra kerültek a tagállamoktól <sup>(2)</sup>.

(46) Ehhez hasonlóan a Számvevőszék 30, a költségvetés terhére leírt esetet is megvizsgált. Nyolc esetben nem volt fellelhető a vonatkozó dokumentáció, 15 esetben pedig nem volt elegendő bizonyíték <sup>(3)</sup> arra, hogy az összeg valóban behajthatatlan volt. A döntést csak néhány esetben <sup>(4)</sup> támasztották alá megfelelően indokolt érvek.

(47) A tagállamok leírasi intézkedései és a számlaelszámolási eljárások egy sajátos tekintetben összefüggnek. A számlaelszámolási eljárás keretében a költségek kizárását általában „átalánykorrekció” formájában végzik: ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a tagállam bizonyos költségeket nem megfelelően kezelte, a tagállamnak járó EU-finanszírozásból – a gondatlan kezelésért járó bírság, illetve a tökéletesítés ösztönzése címén – kizárja (vagyis tulajdonképpen a tagállam terhére felszámítja) a szóban forgó kiadások egy bizonyos százalékát.

(48) Egyes tagállamok az ilyen átalánykorrekció lehetőségét a megegyező költségvetési területen elkövetett szabálytalanságokból eredő adósságok leírására használták fel az átalánykorrekció összegével megegyező értékig, ahelyett, hogy a (33)–(37) bekezdésben leírt feltételek szerinti leírást javasoltak volna. A Bizottság meglátása szerint ez a gyakorlat nem egyeztethető össze a számlaelszámolásra vonatkozó szabályozás rendelkezéseivel. Az ilyen leírásokat sem az OLAF, sem a Mezőgazdasági Főigazgatóság nem tartotta nyilván, és nem egyeztette össze a vonatkozó számlaelszámolási korrekciókkal. Az ily módon leírt teljes összeg nagysága ezért ismeretlen.

<sup>(2)</sup> Öt dosszié nem volt fellelhető; négy eset az átalánykorrekció keretében rendeztként szerepelt, és egy olyan eset is volt, amelyben az összeg nem a tagállam, hanem a költségvetés terhére került elszámolásra.

<sup>(3)</sup> Pl. csődjelvási vagy felszámolási határozat.

<sup>(4)</sup> A megvizsgált 30 dosszié közül mindössze nyolc tartalmazott megfelelően indokolt érveket.

(49) Az OLAF 1999 márciusában sajátos gyakorlatot kezdeményezett az 1996 előtti behajtandó összegek megvizsgálására. Ennek keretében a „régik esetek” kategória az alábbiak szerint került meghatározásra: olyan szabálytalanságok, melyek esetében a közigazgatási késedelem meghaladja a négy évet és/vagy az igazságszolgáltatási késedelem meghaladja a nyolc évet<sup>(1)</sup>. Az ilyen esetek közül minden 50 000 EUR-t túllépő összegű szabálytalanságot részletesen meg kellett vizsgálni. Az 50 000 EUR-nál kisebb összegű eseteket kevésbé szigorú ellenőrzésnek kellett alávetni.

(50) A Bizottság említett esetekkel kapcsolatos határozata<sup>(2)</sup> 2003. június 28-án került közzétételre. 69,4 millió EUR került leírásra a költségvetés terhére, a tagállamok terhére elszámolt összeg pedig 5,3 millió EUR volt. A határozat és a javaslatok ugyanakkor figyelmen kívül hagyták az 1995 előtti esetekre vonatkozóan behajtandó összegek 66 %-át (750 millió EUR) kitevő olasz eseteket, anélkül, hogy ezt indokolták volna. Ugyancsak figyelmen kívül hagytak 95, összesen 118,8 millió EUR összegnek megfelelő 1995 előtti esetet.

(51) A szokásos eljárás keretében tett javaslatokhoz hasonlóan itt sem került sor a javaslatok indokainak szisztematikus elemzésére. A Bizottság a közelmúltban újabb munkacsoportot hozott létre az 1999 előtti, 500 000 EUR összeget meghaladó esetek megvizsgálására.

#### **A felelőségek megoszlása a Bizottságon belül**

(52) A fent leírtaknak megfelelően az ECR-adatbázis működtetése az OLAF feladata. A számlaelszámolással kapcsolatos döntések a Mezőgazdasági Főigazgatóság hatáskörébe tartoznak. A felelőségek ily módon történő megosztása azonban bizonyos esetekben kommunikációs problémát okoz:

- a) nem volt például biztosított, hogy a Mezőgazdasági Főigazgatóság szisztematikusabban továbbítsa az OLAF-hoz az olyan számlaelszámolási határozatok másolatait, melyekben a szabálytalanságok pénzügyi következményeit a tagállamok terhére számolták el. Ennek következtében az OLAF-dokumentáció nem tartalmazott szisztematikusan bizonyítékot arról, hogy a tagállamok terhére elszámoltként nyilvántartott összegek a számlaelszámolási eljárás keretében valóban behajtásra kerültek-e;
- b) az összegek költségvetés terhére történő leírásáról szóló 1995-ös határozatban<sup>(3)</sup> foglaltakat az ECR-adatbázis nem tükrözi. Ennek eredményeként egyes esetek 2003-ban újra megvizsgálásra kerültek, és az ekkor született döntés bizonyos esetekben az 1995-ösnek éppen az ellenkezője volt;
- c) néhány tagállam az OLAF javaslatai alapján még a bizottsági határozat előtt leírt bizonyos összegeket.

<sup>(1)</sup> A meghatározás az Európai Bíróság ítéletéből származik (C-34/89. számú eset).

<sup>(2)</sup> 2003. június 27-i 2003/481/EK bizottsági határozat (HL L 160., 2003.6.28., 83. o.).

<sup>(3)</sup> Ez volt az utolsó, a tagállamok által leírásra javasolt esetekkel foglalkozó éves határozat.

**Az 1993-as számlaelszámolás keretében a Bizottság 8,2 millió EUR, Németország terhére történő elszámolását javasolta 21 olyan esetre vonatkozóan, amelyben megítélése szerint Németország gondatlanul járt el a behajtással kapcsolatos intézkedések terén. A pénzügyi korrekcióra azonban megfelelő bilaterális egyeztetés hiányában nem került sor.**

**Az 1995-ös határozat keretében az említett eseteket kettő kivétellel felülvizsgálták, és az EMOGA terhére számolták el.**

**Az eredeti javaslata megváltoztatásának okait a Bizottság nem dokumentálta.**

(53) A jelenlegi eljárás az elszámoltathatóságot gyengítő módon választja szét a névleges és a tényleges felelősséget. A leírás javaslata nem olyan funkció, amely illene egy, a csalást vizsgáló és koordináló testület szerepéhez.

#### **A Bizottság nem használja ki igazán a szabálytalanságok terén szerzett tapasztalatait**

(54) Az OLAF-nál az ECR-adatbázisba történő bevezetés érdekében tett bejelentések célja többek között a csalás és a szabálytalanságok elleni kampány megerősítése volt.

(55) E kontextusban a Tanács<sup>(4)</sup> a csalással, a szabálytalanságokkal és a tagállamok által jelentett behajtásokkal kapcsolatos információk stratégiai és operatív elemzésén alapuló vizsgálati politika kifejlesztésére kérte fel a Bizottságot. A Parlament<sup>(5)</sup> kifogásolta, hogy a szabálytalanságokból és a csalásból eredő adósságok elfogadhatatlan szintet értek el, valamint hogy a behajtási eljárások nem működnek. Felszólította a Bizottságot, hogy nyújtson be a probléma okait feltáró részletes elemzést, illetve az annak orvoslására irányuló javaslatokat. A Bizottság 2002 decemberében a Közösséget megillető összegek behajtásának javításáról szóló közleményt<sup>(6)</sup> nyújtott be. A Parlament azonban kétségének adott hangot arra vonatkozóan, hogy a behajtási eljárások valóban javíthatók-e anélkül, hogy tisztázásra kerülne az OLAF és a Mezőgazdasági Főigazgatóság közötti felelősségmegosztás.

(56) A csalás elleni küzdelemről szóló 2002-es éves jelentésében a Bizottság a tagállamok által biztosított információ gyenge minőségére hívta fel a figyelmet. Példaként hozta fel, hogy a jelentett esetek 47 %-a nem határozza meg az érintett termékeket, ami a kockázatelemzés mellett a megfelelő tanulságok levonását is nagyban megnehezíti. A bejelentések minőségét és időszerűségét a Bizottság a tagállamok számára képzési programmal és ECR felhasználói kézikönyvvel támogatott, az ECR-be való közvetlen adatbevitel lehetőségének bevezetésével igyekszik javítani.

<sup>(4)</sup> A Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmével és a csalás elleni küzdelemmel kapcsolatos tanácsi döntések 13244/1/02 REV 1., 2002. november 6.

<sup>(5)</sup> A csalás elleni küzdelemről szóló 2001-es éves jelentés költségvetési ellenőrzését végző bizottság jelentése, PE 315.805., 2003. március 3.

<sup>(6)</sup> COM(2002) 671 végleges., 2002.12.3.

(57) Az ECR-ben vezetett információknak azonban más formai gyengeségei is vannak. Túl sok (összesen 79) a csalás, illetve szabálytalanságok típusát meghatározó leírás, melyek egy része ráadásul nem is egyértelmű (lásd a 4. táblázatot); a költségvetési sorokat nem

következetes formában vitték fel, és a feltárás módjára vonatkozóan összesen 46 – bizonyos esetekben ugyancsak kétértelmű – kód létezik (lásd az 5. táblázatot). Az említett leírások racionalizálása és leegyszerűsítése nagyban megkönnyítené az értelmezést.

4. táblázat

**A szabálytalanságok típusai**

A szabálytalanság típusa	A bejelentett szabálytalanságok értéke (millió EUR)	A bejelentett teljes értéken belüli százalékos arány	Összesített arány
Fiktív felhasználás vagy feldolgozás	984	23	23
Hamis vagy hamisított kereskedelmi dokumentumok	379	9	32
Pontatlan mennyiség	270	6	38
Hamis vagy hamisított támogatási kérelem	208	5	43
Fiktív mozgás	201	5	48
Minőségi vagy tartalmi eltérés	169	4	52
Szabálytalan dokumentumok egyéb esetei	148	3	55
Egyéb szabálytalanságok	120	3	58
Piacról kivont vagy felvásárolt termékekkel való üzérkedés	97	2	60
Hamisított vámdokumentumok	91	2	62
A rendeltetési hely megváltoztatása	91	2	64
A rendeltetési helyre meg nem érkező termék	74	2	66
Egyéb feltételek be nem tartása	71	2	68

Az adatok a 2002. december 31-i helyzetet tükrözik.

Forrás: Az 595/91/EGK rendelet értelmében bejelentett szabálytalanságok OLAF ECR-adatbázisa.

5. táblázat

**Feltárési módszerek**

Feltárési módszer	A bejelentett szabálytalanságok értéke (millió EUR)	A bejelentett teljes érték százalékos aránya	Összesített arány
Dokumentumok ellenőrzése	1 137	27	27
Bírósági vizsgálat	950	22	49
Nemzeti szintű adóellenőrzés	253	6	55
Rutinellenőrzés	237	6	60
Számviteli ellenőrzés	180	4	64
EU-kezdemenyezés	153	4	68
Bírósági vizsgálat	126	3	71
Szolgálatközi együttműködés	123	3	74
Minták laboratóriumi elemzése	92	2	76
Nemzeti vámellenőrzés	90	2	78
A kedvezményezettnél végzett helyszíni ellenőrzés	85	2	80
Egyéb	81	2	82

Az adatok a 2002. december 31-i helyzetet tükrözik.

Forrás: Az 595/91/EGK rendelet értelmében bejelentett szabálytalanságok OLAF ECR-adatbázisa.

(58) A Számvevőszék emellett az ECR-ben jegyzett adatok jelentős hibáit, sőt 91 esetben a pénzügyi adatok teljes hiányát állapította meg (lásd (25) bekezdés).

(59) Az ECR rögzíti az adatbázisban keresést végző személyek nevét, és a keresések számát. A 2001 októbere és 2002 szeptembere közötti időszakban a Bizottság főigazgatóságai általi közvetlen keresések száma 11 volt. Az OLAF azonban nem értékelte az ECR-adatok felhasználását, hogy megpróbálja megállapítani, hogy az adatok valóban hasznos információkkal szolgáltak-e, s hogy így tényleg hozzájárultak-e a csalás elleni küzdelemhez.

(60) A Bizottság feladata, hogy tanulmányozza a bejelentett információkat, és hogy tájékoztassa a tagállamok (EMOGA-bizottság<sup>(1)</sup>) keretében ülésező) képviselőit az általa levonni kívánt következtetésekről<sup>(2)</sup>. A „Szabálytalanságok Munkacsoport”<sup>(3)</sup> kapott ugyan valamennyi tájékoztatást, de sem az OLAF, sem pedig elődje, az UCLAF nem készített ilyen jelentést az EMOGA-bizottság számára<sup>(4)</sup>.

### A feketelista

(61) A tagállamoknak kötelessége, hogy közöljék a Bizottsággal azoknak az érintetteknek az adatait, akik egy éven belül 100 000 EUR összeget meghaladó szabálytalanságot követtek el, s hogy ezzel együtt az ellenük tett intézkedések részleteiről is tájékoztatást adjanak. A tagállamok meglátása általában az volt, hogy a szabálytalanságot vagy csalást elkövetőket szinte lehetetlen megakadályozni abban, hogy újabb támogatást igényeljenek (pl. az üzleti tevékenység átruházható egy azonos tulajdonosokkal működő, másik jogi személyre stb.)

(62) A fent említett rendelkezések keretében mindössze hat tagállam tett bejelentést egy-egy vállalat vagy személy adatairól (lásd még 8/98. sz. speciális jelentés, 4.12–4.14. bekezdés<sup>(5)</sup>). A felkeresett tagállamok észrevételei arra mutattak rá, hogy a legnagyobb akadályt elsősorban az jelenti, hogy egy-egy vállalat vagy személy feketelistára való feljegyzése jogorvoslathoz, sőt esetleges kártérítési igényhez is vezethet. Mindaddig, míg a csalás bírósági úton (rendkívül hosszadalmas eljárás keretében) nem kerül bizonyításra, bizonytalan marad, hogy a tagállamnak önmagában jogában áll-e az érintett vállalatok vagy személyek nevét közölni.

(1) Az EMOGA (Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap) bizottság és a Szabálytalanságok Munkacsoport az Európai Bizottság tanácsadó testületei. Elnöklüket bizottsági tisztviselő látja el, tagjaik pedig a tagállamok képviselői.

(2) Az 1991. március 4-i 595/91/EGK tanácsi rendelet 2. cikkének (3) bekezdése.

(3) „Szabálytalanságok és kölcsönös segítségnyújtás, mezőgazdasági termékek” munkacsoport – az 1991. március 4-i 595/91/EGK rendelet (HL L 67., 1991.3.14., 11. o.) és az 1997. március 13-i 515/97/EGK rendelet (HL L 83., 1997.3.25., 1. o.).

(4) Szabálytalanságok és kölcsönös segítségnyújtás – mezőgazdasági termékek, 595/91/EGK és 515/97/EGK rendeletek.

(5) HL C 230., 1998.7.22., 16. o.

### Az adósságok nyilvántartása

(63) A tagállamok KAP kifizető hatóságainak 1996 óta listát kell vezetnie a Közösség részére a KAP keretében visszatérítendő adósságokról<sup>(6)</sup> („adósok analitikus nyilvántartása”). A tagállamoknak 2000 óta évente kétszer kell tájékoztatnia a Bizottságot (a Mezőgazdasági Főigazgatóságot) arról, hogy az adósok analitikus nyilvántartásában szereplő adatok szerint hogyan alakul az adósságokkal kapcsolatos helyzet, illetve hogy hogyan halad az adósságok behajtása. Ezt a tájékoztatást a 105. táblázat néven ismert számlán adják meg<sup>(7)</sup>. A 105. táblázaton bejelentett összegek a Bizottság összevont mérlegébe is bekerülnek<sup>(8)</sup>.

(64) Az igazoló szervek<sup>(9)</sup> 1996 óta értékelik, hogy az általuk ellenőrzött KAP kifizető ügynökségnél vezetett adósi nyilvántartás valóban helyes és teljes képet ad-e a behajtandó összegekről, hogy a behajtási eljárások hatékonyak-e, valamint hogy az összegek helyesen és megfelelő időben kerülnek-e jóváírásra a költségvetésben.

(65) A 105. táblázat adatait illetően a Mezőgazdasági Főigazgatóság a tagállamokban végzett ellenőrzések alapján 1999-ben azt állapította meg, hogy egyes kifizetőügynökségek esetén kétségek merültek fel az adósnilyvántartásban rögzített adatok helyességére és teljességére vonatkozóan, illetve hogy nem volt garancia arra, hogy a tagállamok valóban következetesen tartották nyilván az adósságokat. A megszületett jelentés azt javasolta, hogy a Bizottság szolgálatai, a kifizetőügynökségek belső audit osztályai és az igazoló szervek tegyenek további erőfeszítéseket az adósságok kezelésének javítása érdekében. Az igazoló szerveknek 2001 óta a 105. táblázat adatainak pontosságát is tanúsítaniuk kell.

(66) Az adósnilyvántartásban közölt adatok teljességének ellenőrzéséhez az igazolószervek nem használják fel a különböző ellenőrző, illetve csalások vizsgálatára szolgáló nyilvántartott információkat. A kifizetőügynökségek adósságokkal kapcsolatos információi alapján három igazolószervezet adott ki korlátozó záradékkal ellátott tanúsítványt, és kilenc igazolószervezet tett megjegyzést az adósságok nyilvántartásával és behajtásával kapcsolatos eljárások komoly hiányosságairól (lásd a B. mellékletet). A Számvevőszék emellett azt is megállapította, hogy az igazolószervezetek által az adósságokkal kapcsolatban végzett ellenőrzés hatóköre kilenc esetben nem felelt meg a Bizottság irányelveinek.

(67) Az adósnilyvántartást valamennyi tagállam létrehozta, és 2000 óta szintén valamennyi tagállam benyújtotta a Bizottsághoz a kért adatokat tartalmazó 105. táblázatot. Az új adósságok bejegyzésére vonatkozóan az ellenőrzés nem tárt fel lényeges hibát. Az adósnilyvántartás vezetésével kapcsolatos előírás 1996-ban lépett hatályba. Néhány tagállam (Dánia, Németország, Görögország és az Egyesült Királyság) azonban még mindig nem jegyezték be minden 1996 előtti keletű adósságot az

(6) Ez a nyilvántartás a szabálytalanságokat és az egyéb kinnlevő összegeket is tartalmazza, pl. 4 000 EUR-nál kisebb összegű szabálytalanságok, hivatalos hibák stb.

(7) A 2761/99/EK bizottsági rendelettel módosított 1996. február 16-i 296/96/EK bizottsági rendelet 3. cikkének (6) bekezdése (HL L 39., 1996.2.17., 5. o.).

(8) A VII. (rövid lejáratú eszközök) B. (forgóeszközök) 2. (tagállamok által fizetendő előlegek) a. (EMOGA Garancia) cím alatt.

(9) Az igazoló szerveket a számlaelszámolási eljárások keretében a tagállamok nevezik ki. Feladatuk a tagállamok kifizetőügynökségei által bejelentett KAP-kiadások ellenőrzése, és az ilyen kiadásokkal kapcsolatos elszámolások (esetleges korlátozó záradékkal ellátott) hitelesítő tanúsítványok kiállítása. Ezeket a tanúsítványokat a KAP-kiadások elszámolását megállapító éves pénzügyi határozat meghozatalakor a Bizottság figyelembe veszi.

adósnyilvántartásba. A tagállamok behajthatatlanság címén anélkül is írtak le összegeket, hogy a Bizottság határozatot hozott volna az adósság behajthatatlanságáról, illetve arról, hogy a költségeket a költségvetésnek vagy a tagállamoknak kell-e viselnie. A teljes adósság így 2002-re 43,8 millió EUR-al alacsonyabb összegben került megállapításra <sup>(1)</sup>.

(68) A 105. táblázatban közölt információ megkülönböztetést tesz az ECR-be jelentendő és az egyéb (nem szabálytalanságból eredő, vagy 4 000 EUR-nál kisebb összegű) esetek között. A két adatállomány jelentési időpontja eltér ugyan, mégis összevethetőnek kellene lenniük az esetleges eltérések meghatározására és korrigálására (az ECR-ben 2002. december 31-én 2 349 millió EUR szerepelt végösszegként: az ennek megfelelő adat a 105. táblázatban 2002. október 15-én 2 093 millió EUR volt). A Bizottság azonban erre egyelőre képtelen. Az OLAF és a Mezőgazdasági Főigazgatóság ezért eltérő adatállomány alapján dolgozik, anélkül, hogy azokat összegegyezteték volna.

## KÖVETKEZTETÉSEK

(69) Az Európai Unió szabálytalan kifizetések bejelentésével, behajtásával és leírásával kapcsolatos rendelkezései megadják a bejelentendő adatokat (szabálytalanság típusa, feltárás módja stb.), és ösztönzik a tagállamokat a behajtásra egyrészt jutalmazás (a behajtott összeg 20 %-a a tagállamot illeti), másrészt pedig szankciók (a be nem hajtott összeg gondatlanság esetén a tagállam terhére kerül elszámolásra) révén.

(70) A gyakorlatban azonban az 1971 óta a Bizottsághoz bejelentett, összesen 3,1 milliárd EUR összegű szabálytalan kifizetésből 2002 végéig mindössze 537 millió EUR-t sikerült behajtani a KAP-kedvezményezettektől. 110 millió EUR a közösségi költségvetés, 142 millió EUR pedig a tagállamok terhére került leírásra. A bejelentett szabálytalan kifizetések háromnegyed része tehát továbbra is „függőben” van, vagyis sem visszatérítésre, sem leírásra nem került.

(71) A szabálytalan kifizetések 100 %-os behajtását természetesen egyetlen rendszer sem képes garantálni, és némi elmaradás természetesen elkerülhetetlen. A Számvevőszék ellenőrzése azonban több gyengeséget tárt fel a KAP keretében történt szabálytalan kifizetések nyilvántartásával, behajtásával és leírásával kapcsolatos intézkedésekben, különösen az ilyen intézkedések és rendszerek Bizottság és tagállamok általi működtetésére.

- A tagállamok eltérően értelmezik azt a meghatározást, amely megszabja, hogy mikor kell bejelenteniük a szabálytalan kifizetéseket (lásd (17) bekezdés). Az adatokra vonatkozóan a tagállamokkal szemben támasztott követelmények egy része nem egyértelmű (lásd (56) és (57) bekezdés).
- A tagállamok késve jelentik a szabálytalan kifizetéseket, és a késések mértéke tagállamonként jelentősen eltér (lásd (22) bekezdés). A szolgáltatott adatokban emellett jelentős hiányosságok és ellentmondások tapasztalhatók (lásd (24)–(27) bekezdés).

- Jelentős gyengeségek mutatkoztak a tagállamok szabálytalan KAP-kifizetések behajtása érdekében tett intézkedéseiben is (lásd (41) bekezdés).
- Arról, hogy a szabálytalan kifizetések leírásra kerüljenek-e, és ha igen, a leírás a Közösség vagy a tagállam terhére történjen-e, általában csak a tagállam leírasi javaslatát követően hozható döntés. Ebben a folyamatban a Bizottság korlátozott hatásköréből adódóan csak kismértékben tud beavatkozni. A tagállamok elfogadhatatlan késlekedése esetére azonban az Európai Bíróság joggyakorlata alátámasztja a Bizottság fellépését. Ezek az okok vezettek végül az (51) bekezdésben említett munkacsoport létrehozásához.
- A Bizottság nem szabott meg egyértelmű kritériumokat annak eldöntésére, hogy a behajthatatlan összegek az érintett tagállam, vagy a közösségi költségvetés terhére kerüljenek-e elszámolásra (lásd (43)–(51) bekezdés).
- Az, hogy a leírással kapcsolatos döntések meghozásában az OLAF és a Mezőgazdasági Főigazgatóság is részt vesz, zavar és eredménytelenség forrása (lásd (52)–(55) bekezdés).

(72) Az adós-nyilvántartásra vonatkozó párhuzamos rendelkezések a KAP keretében fennálló adósságok szélesebb köréről biztosítanak mérlegkészítési célú tájékoztatást. Valamennyi tagállam létrehozta az adósnyilvántartást, és benyújtotta a kért adatokat. A Bizottság emellett az adósok ellenőrzésére vonatkozó útmutatást adott az igazoló szervezeteknek. A Számvevőszék azonban az említett adósnyilvántartások több hiányosságát és – a szabálytalan kifizetésekből eredő adósságok tekintetében – több pontatlanságát állapította meg (lásd (63)–(68) bekezdés).

(73) A „feketelista” gyakorlatilag megvalósíthatatlannak bizonyult. Mindössze hat tagállam közölt cégekre vagy személyekre vonatkozó adatokat, és az alkalmazott szankciók eredményes végrehajtása is lehetetlennek bizonyult (lásd (61)–(62) bekezdés).

## AJÁNLÁSOK

(74) A Számvevőszék a fent leírt rendelkezések és eljárások néhány olyan lehetséges módosításának mérlegelését javasolja a Bizottságnak, melyek célja:

- a szabálytalan KAP-kifizetésekkel és adósságokkal kapcsolatban a Bizottság rendelkezésére álló információk javítása,
- a szabálytalanul kifizetett összegek tagállamok általi behajtásának javítása,
- annak tisztázása, hogy a Bizottság pontosan milyen alapon hozzon döntést arról, hogy a szabálytalanul kifizetett összegek leírása esetén a költséget a tagállamnak vagy a Közösségnek kell-e viselnie,
- a Bizottságon belüli felelőségek tisztázása és a kommunikáció javítása,

<sup>(1)</sup> Tekintettel arra, hogy a 105. táblázat alkalmazása 2000 óta van érvényben, a tagállamoknak kell meghatározniuk, hogy az ezt megelőző évek során mely összegek kerültek szabálytalanul leírásra az adósnyilvántartásból.

- a KAP irányítása során szabálytalan kifizetésekkel kapcsolatban szerzett információ jobb felhasználása.

A megfontolásra javasolt változtatások egy része szabályozási intézkedést igényel.

(75) Az információ javítása és felhasználhatósága érdekében a Bizottságnak az alábbiakat ajánlatos mérlegelnie:

- annak biztosítása, hogy a szabálytalan kifizetések bejelentésekor a tagállamok egységes és következetes módon értelmezzék az „elsődleges közigazgatási vagy bírói ténymegállapítás” meghatározást,
- az esetek ECR-be történő bejelentésére vonatkozóan meghatározott 4 000 EUR összegű küszöbérték felemelése,
- a szabálytalan KAP-kifizetések bejelentési eljárásán belül a csalás típusára és a feltárás módszereire vonatkozóan használt meghatározások leegyszerűsítése, illetve számbeli csökkentése,
- a tagállamok által biztosított adatok bizottsági ellenőrzésének javítása,
- az ECR-ben és az adónyilvántartásban jegyzett adatok összegyűjtését célzó intézkedések megtétele.

(76) A szabálytalan KAP-kifizetések tagállamok általi behajtásának ösztönzése érdekében a Bizottságnak az alábbiakat ajánlatos mérlegelnie:

- az olyan szabálytalan kifizetések tagállamok terhére történő elszámolása, melyekkel kapcsolatban meghatározott időn

belül nem kerül sor az adósság rendezésére, illetve melyekre vonatkozóan nem kerül benyújtásra leírási javaslat,

- annak biztosítása, hogy a szabálytalan kifizetések a kedvezményezettnek járó egyéb EU-kifizetések terhére kerüljenek ellentételezésre,
- a tagállamok felkérése arra, hogy a KAP-adósságok behajtásának legalább olyan elsődleges minősítést adjanak, mint a nemzeti támogatások behajtásának.

(77) A Bizottságnak egyértelmű kritériumokat kell meghatároznia annak eldöntésére, hogy a szabálytalanul kifizetett összegek leírása esetén a költséget a tagállamnak vagy a Közösségnek kell-e viselnie. A Bizottságnak intézkedést kell tennie az olyan tagállamok ellen, melyek bizonyos behajtandó összegeket az átalánykorrekció terhére számoltak el.

(78) A Bizottságnak azt is feltétlenül mérlegelnie kellene, hogy a KAP-szabálytalanságokkal kapcsolatos felelősségek megfelelően oszlanak-e meg az OLAF és a Mezőgazdasági Főigazgatóság között.

(79) A Bizottságnak évente jelentést kellene tennie a szabálytalanságokkal kapcsolatos adatokból levont tanulságokról és a KAP irányítására vonatkozóan levont következtetésekről. Ez a jelentés a csalás elleni küzdelemről szóló éves jelentés, illetve az éves KAP-jelentés részét alkothatná.

(80) A Bizottságnak emellett a „feketelista” jövőjére vonatkozóan is feltétlenül konzultálnia kell a tagállamokkal.

Ezt a jelentést a Számvevőszék 2004. június 10-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

*a Számvevőszék részéről*  
*az elnök*  
Juan Manuel FABRA VALLÉS

## A. MELLÉKLET

## A LEGMAGASABB ÉRTÉKŰ BEJELENTETT ESETEK LISTÁJA

			(EUR)
Tagállam	Év	Intézkedés	Rendezetlen adósságok
IT	2000	Az olajos magvak szektorában alkalmazott támogató intézkedések	170 936 471
IT	2000	Gabonára vonatkozó export-visszatérítések	118 956 431
IT	1998	Olívaolaj-fogyasztási támogatás	65 710 432
IT	1993	Gabonára vonatkozó export-visszatérítések	63 933 593
IT	1994	Gabonára vonatkozó export-visszatérítések	41 760 653
IT	1998	Olívaolaj-fogyasztási támogatás	40 623 436
ES	1994	Gabonára vonatkozó export-visszatérítések	32 896 221
BE	2000	Vajra vonatkozó export-visszatérítések	31 547 680
IT	1994	Marhahúsról vonatkozó export-visszatérítések	29 851 835
DE	1995	Vajra vonatkozó export-visszatérítések	24 926 886
IT	1994	Olívaolaj-fogyasztási támogatás	19 743 900
IT	1996	Gabonára vonatkozó export-visszatérítések	19 054 353
DE	1995	Vajra vonatkozó export-visszatérítések	18 630 965
IT	1998	Olívaolaj-fogyasztási támogatás	17 253 375
IT	1996	Az olajos magvak szektorában alkalmazott támogató intézkedések	17 196 270
IT	1988	Zöldség- és gyümölcsfeldolgozás	16 860 045
IT	1988	Zöldség- és gyümölcsfeldolgozás	16 296 644
IT	2002	Zöldség- és gyümölcsfeldolgozás	15 805 670
IT	1996	Gabonára vonatkozó támogatás	15 774 830
IT	1994	Marhahúsról vonatkozó export-visszatérítések	14 262 505
DE	1998	Marhahúsról vonatkozó export-visszatérítések	14 023 242
IT	1988	Zöldség- és gyümölcsfeldolgozás	13 944 336
ES	1994	Borra vonatkozó export-visszatérítések	13 334 611
IT	1996	Gabonátárolás	12 302 920
IT	2001	Zöldség- és gyümölcsfeldolgozás	11 784 714
IT	1994	Olívaolaj-fogyasztási támogatás	11 445 839
IT	2002	A friss zöldségek és gyümölcsök szektorában alkalmazott támogató intézkedések	11 012 392
IT	1996	Gabonátárolás	10 949 622
BE	1994	Marhahúsról vonatkozó export-visszatérítések	10 121 398

## B. MELLÉKLET

AZ ADÓSSÁGOK NYILVÁNTARTÁSÁVAL ÉS BEHAJTÁSÁVAL KAPCSOLATOS  
ELJÁRÁSOK HIÁNYOSSÁGAI

Igazolószervek által jelzett fenntartás	Korlátozó záradék alapja
OPEKEPE (EL)	Pontossággal/teljességgel/kétséges adósságokra képzett tartalékkal kapcsolatos problémák.
Vlaamse Gemeenschap (BE)	A 105. táblázat teljessége nem hitelesíthető.
IFADAP (PT)	A 105. táblázat teljessége nem hitelesíthető.
Hitelesítő testületek által jelzett komoly hiányosságok	Hiányosságok oka
Bayern StMLU (DE)	Késlekedés az adósságok behajtásában, az adósság tőkeösszegére nincsen kamat felszámítva.
Brandenburg (DE)	A 105. táblázat teljességével és pontosságával kapcsolatos problémák.
DFFE (DK)	Kinnlevőségek késedelmes behajtása.
CATALUÑA (ES)	Hosszas késedelem az adósságok nyilvántartásba vétele és behajtása terén, nem volt következetes kamatfelszámítási politika.
AGEA (IT)	Adósságok behajtásával kapcsolatban felmerült problémák.
SEERAD (UK)	Hosszas késedelem az adósságok nyilvántartásba vétele és behajtása terén, nem történt meg a számviteli elszámolások és az adósnilyvántartás összevetése.
SDE (FR)	Korlátozó záradék készült az elmúlt évben, az idei év során továbbra is fennállnak a behajtással kapcsolatos problémák.
DAF (ES)	A szabálytalanságok bejelentése és adósnilyvántartásba való vétele között hosszú idő telik el.
INGA (PT)	Az adósságok a valós összegnél 3 %-kal alacsonyabban vannak megadva.
A hitelesítő testületek az adóssok szakasszal kapcsolatosan végzett munkája nem kielégítő <sup>(1)</sup>	A nem kielégítő munkavégzés okai
FAGA (ES)	Az igazoló szervek által az adóssokkal kapcsolatban végzett ellenőrzés hatóköre nem felelt meg a Bizottság útmutatásának.
Castilla la Mancha (ES)	
OFIMER (FR)	
OFIVAL (FR)	
BLE (DE)	
Baden-Württemberg (DE)	
DLG (NL)	
HPA (NL)	
PZ (NL)	
PVVE (NL)	

<sup>(1)</sup> A következtetések az igazolószervek jelentéseinek számvevőszéki értékelésén alapulnak.

Forrás: Az igazolószervek 2002-es, a FEOGA számára tett jelentéseinek adóssokra vonatkozó szakasza.

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

## ÖSSZEFOGLALÓ

(I) A Közösség pénzügyi érdekeinek védelme érdekében, a közösségi jogszabályok bejelentési követelményeket fogalmaztak meg a közösségi tevékenységi területekkel kapcsolatban <sup>(1)</sup>. A tagállamoknak rendszeres jelentést kell küldeniük azokról a szabálytalanságokról, melyek elsődleges adminisztratív vagy bírói tényfeltárások tárgyát képezték. Az 595/91/EGK rendelet a kiadások területén a szabálytalanságok bejelentésének rendszerét az EMOGA Garanciarészlege (Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap) révén alakítja ki.

A Bizottság számára adott információ kihasználhatóságának érdekében a közösségi jogszabályok részletes listát tartalmaznak a benyújtandó információról, különös tekintettel a megsértett rendelkezésre, a kérdéses összegekre, a szabálytalanság elkövetésére alkalmazott gyakorlatokra, valamint az érintett természetes és jogi személyiségekre <sup>(2)</sup>.

A tagállamok kötelessége, hogy megfelelően foglalkozzanak a szabálytalanságokkal, és megelőzzék azokat, valamint hogy visszanyerjék a szabálytalanságok vagy hanyagság következtében elvesztett összegeket <sup>(3)</sup>. Az 595/91/EGK rendelet megszabja, hogy minden, 4 000 eurós feletti összeget be kell jelenteni a Bizottság részére, mely azt jelenti, hogy minden olyan szándékos vagy nem szándékos magatartást, mely egy közösségi jogszabály rendelkezésének megszegését eredményezi, be kell jelenteni. A Bizottság különböző kezdeményezéseket tett annak biztosítása érdekében, hogy az ügyeket csalásként vagy szabálytalanságként azonosítsák.

Az így létrehozott kölcsönös értesítési és információs rendszer az őszinte együttműködésre való kölcsönös kötelezettségek konkrét kifejezése, amint az EK-Szerződés 10. cikkéből következik <sup>(4)</sup>, melyen a Bizottság 2000 júliusában meghatározott csalás elleni stratégiája <sup>(5)</sup> nyugszik. Ez a partneri viszony a Bizottság és a tagállamok között egyben a másodlagos törvényhozás rendelkezéseinek irányadó elve is.

<sup>(1)</sup> Lásd különösen az 595/91/EGK tanácsi rendelet (HL L 67., 1997.3.7.) 3. cikkének (1) bekezdését, az 1681/94/EK rendeletet, valamint az 1831/94/EK rendeletet (HL L 191., 1994.7.27.) a kiadásokra vonatkozóan, valamint az 1150/2000/EK, Euratom tanácsi rendelet 6. cikkének (5) bekezdését a saját hagyományos erőforrásokról.

<sup>(2)</sup> A 94/728/EK határozatot végrehajtó 1150/2000/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 130., 2000.5.31.) kivételével, mely a közösség saját erőforrásainak rendszerére vonatkozik, ahol ez az információ nem kötelező.

<sup>(3)</sup> Lásd a 2988/95/EGK rendelet (HL L 312., 1995.12.23.) 8. cikkét, valamint az 1258/1999/EK rendelet (HL L 160., 1999.6.26.) 8. cikkét.

<sup>(4)</sup> Amint a Bíróság által megerősítést nyert (a *Zwartfeld és a Jugoszláv kukorica* ügyekben). Ügyszám: C-2/88 [1990] ECR I-3365, 13.7.1990; ügyszám: C-68/88 *Commission/Greece* [1989] ECR 2965.

<sup>(5)</sup> COM(2000) 358 végleges: 2000. június 28-i és 2001-es akcióterv – 2003 [COM(2001) 254 végleges: 2001. május 15.].

Amint a Tanács számos alkalommal kihangsúlyozta, lényeges, hogy a benyújtott információ konzisztens és jó minőségű legyen, hogy a Bizottság optimálisan tudja kihasználni a csalás elleni küzdelem fokozása, illetve annak biztosítása során, hogy az ügyeket megfelelően nyomon követik <sup>(6)</sup>, nemzeti és közösségi szinten is.

A gyűjtött tapasztalatok és az elért javulások hozzájárulnak majd a bejelentő rendszer hatékonyságának és az adatok megbízhatóságának növeléséhez.

(II) A Közösség pénzügyi értékeinek védelméről és a csalás elleni küzdelemről szóló bizottsági jelentés szerint (2002-es éves jelentés), a továbbiakban „a csalás elleni küzdelemről szóló 2002-es bizottsági jelentés”, a szabálytalanságok által érintett legmagasabb összegeket a gyümölcs- és zöldségágazatban jelentették. A tagállamokat is tájékoztatták erről a trendről számos értekezlet során, mint például a COCOLAF „Art. 280” munkacsoport és a „Szabálytalanságok és kölcsönös segítségnyújtás – mezőgazdasági termékek” munkacsoport keretében.

A szabálytalanságokról való kommunikáció nagy részét tároló elektronikus adatbázist, melyet a tagállamok részére is közvetítettek, a Bizottság a tagállamok részvételével alapos minőségellenőrzésnek vetette alá, mely az adatok jobb belső konzisztenciáját eredményezte, ugyanakkor a számadatokat aktualizálták. A 2002. december 31-én hátralékos, aktualizált számadatok (lásd a 30. bekezdést) az alábbi módon olvashatók: az 1971 óta bejelentett teljes szabálytalan kifizetések 2 983 millió eurót képviselnek. Ebből az összegből 603 milliót (20 %) visszanyertek és 297 milliót (10 %) leírtak. Ez a függőben lévő összeg még mindig 2 083 millió eurót (70 %) képvisel. Ezek a számadatok tartalmazzák azokat az aktualizálásokat is, melyeket a Bizottság 2003-ban kapott, valamint a 2003/481/EK bizottsági határozat pénzügyi hatását (75 millió euro).

(III) Bizonyos tagállamok nem teljesítik azon kötelezettségüket, hogy jelentést adjanak azon negyedév végét követő két hónapon belül, melyben szabálytalanságot fedeztek fel és/vagy szabálytalansággal kapcsolatos új információ vált ismertté (595/91. rendelet 3. cikkének (1) bekezdése és 5. cikkének (1) bekezdése. E tagállamok között Németország és Spanyolország képviseli a bejelentett szabálytalanságok több mint 50 %-át. A Bizottság a tagállamok tudomására hozta ezt a problémát azáltal, hogy közzétette a csalás elleni küzdelemről szóló 2002-es bizottsági jelentésben (10.2.2. pont), és a problémát számos értekezleten megvitatta, mint például a COCOLAF „Art. 280” munkacsoport és a „Szabálytalanságok és kölcsönös segítségnyújtás – mezőgazdasági termékek” munkacsoport keretében.

<sup>(6)</sup> Beleértve a számvitel és a beszédés szempontjait.

Ami a következtelenségeket illeti, ezekről a tagállamokat értesítették, és felkérték őket ezen esetek aktualizálására digitális formában. A COCOLAF „Art. 280” munkacsoport és a „Szabálytalanságok és kölcsönös segítségnyújtás – mezőgazdasági termékek” munkacsoport keretében megtartott értekezletek során az elektronikus esetregisztráló (ECR) adatbázisra vonatkozó magyarázatot és továbbképzést nyújtottak a tagállamok számára. Általánosságban elmondható, hogy a tagállamok körében javult a szabálytalanságok bejelentése, de nem tesznek eleget teljesen az 595/91/EGK rendeletben leírt összes kötelességnek.

Ami az ellentéteket illeti, a bizottság továbbra is folytatja azon erőfeszítéseit, hogy a tagállamokat az 595/91/EGK rendelet minden előírásának tiszteletben tartására kötelezze, annak érdekében, hogy az előrelátható késedelmi időn belül teljes mértékben megbízható adatokat kapjon, mely az összes tagállam részéről homogen információkat tartalmaz.

(IV) 2004 májusában az aktualizált beszédési arányt 20,2 % -ban állapították meg (lásd a 30. bekezdést).

A Bizottság teljes mértékben tisztában van azzal, hogy a tagállamokban a beszédési arány nem optimális és ennek javítását vállalta, különösképpen a Visszaszerző Akciócsoport létrehozásával. (lásd az (V) bekezdésre adott választ is).

Bizonyos tagállamokban (Olaszország, Görögország) a kifizető ügynökségek és adminisztratív testületek, melyeknek felelősségi körébe tartozik a beszédési eljárás, mindig azt állították, hogy meg kell várniuk az igazságügyi bünyügyi eljárások eredményét a beszédés elindítása előtt, míg bizonyos esetekben a beszédési eljárásnak választható polgári vagy adminisztratív útja is, és ez nem zárja ki egy párhuzamos bünyügyi eljárás indítását.

Ennek következtében a tagállam kezdeti választása (adminisztratív eljárás, polgári eljárás, bünyügyi eljárás) hatást gyakorol majd a beszédésben jelentkező késedelmekre. Néhány, korlátozott számú tagállamban, az adminisztratív beszédési eljárások csak azután indíthatók, hogy a bünyügyi eljárásban, amennyiben ez megindult, végső döntés született, figyelembe véve, hogy az utóbbi akár 15 évig vagy tovább is eltarthat.

Olaszországban az 1995 előtti esetek 46 %-ában folytattak bünyügyi eljárást, míg ez a százalék csupán 18 % volt az 1995 utáni esetekben, melyet azzal lehet megmagyarázni, hogy a tagállam a szükséges adminisztratív lépések lehető legkorábbi megtétele mellett döntött, amint értesítést kapott a szabálytalanságról.

A megosztott menedzselés esetén a felelős tagállam közvetlen kapcsolatban áll az adóssal. A Bizottság nincs abban a helyzetben, hogy az adósságokat leírja. Az 1258/1999/EK rendelet szerint a Bizottság jogilag köteles, hogy az összes kiadást kizárja a közösségi finanszírozásból, ahol a nevezett kiadást nem a közösségi szabályok szerint hajtották végre. Kompromisszumos megállapodások és/vagy részleges kifizetések elfogadását esetenként kell figyelembe venni a nemzeti törvények alapján és az 1258/1999/EK rendelet 8. cikkében megfogalmazott kritériumok szerint.

(V) A Bizottság által 2002. december 3-án kiadott, „A közösségi kiadások közvetlen és megosztott menedzseléséből származó közösségi jogosultságok beszédésének javítása” című közleményt (COM(2002) 671 végleges) követően, a Bizottság egy közös OLAF főigazgatóság létesítése mellett döntött a mezőgazdasági beszédési munkacsoport számára, hogy a múltból származó terheket, azaz az 1999-et megelőző összes, még mindig nyitott szabálytalan esetet elhárítsa, valamint hogy előkészítsen egy határozatot arra nézve, hogy a pénzügyi következményeket a Közösségnek vagy a tagállamnak kell-e viselnie.

Ami a Bíróság azon észrevételét illeti, hogy nincsenek megfelelő kritériumok annak eldöntésére, hogy a leírt összegeket a tagállamoknak vagy a Közösségnek kell-e viselnie, a Bizottság hangsúlyozni szeretné, az idők során és a megszerzett tapasztalatok alapján négy irányadó elvet és számos eljárási kritériumot alakított ki, mely 2002 júliusában dokumentálásra került. (Lásd a 44. bekezdést is.)

A beszédési munkacsoport 2003-ban történt létrehozása óta a bizottsági szolgálatok részletes kritériumlistát hoztak létre, melynek alapján az összes esetet megvizsgálják, hogy a be nem szedett összegeket vagy a Közösség vagy a tagállam részére számítsák fel.

(VI) Az 1995. február 10-i keltezésű SEC(95) 249. bizottsági dokumentum 2. mellékletében megjelölt kötelezettségek elosztása után, az UCLAF/OLAF csoporthoz kellett küldeni a tagállamok által adott összes értesítést az 595/91/EGK tanácsi rendelet értelmében, valamint a nevezett csoport felelőssége volt az elemzés és a nyomon követés a kérdéses esetekben, beleértve az érintett adatok felvételét a szabálytalanságokat tartalmazó adatbázisba.

Az OLAF kötelezettsége a csalással és szabálytalanságokkal kapcsolatos beszédési ügyekben magában foglalja az összefoglalók készítését minden esetre nézve, mely rövid leírást tartalmaz a végrehajtott eljárásokról, valamint az esetleges pénzügyi korrekciókra vonatkozó javaslatok indoklását is tartalmazza, melyet az elszámolási folyamat keretében hajtottak végre a Mezőgazdasági Főigazgatóság, mint engedélyezésre jogosult tisztségviselő felelősségi körében. Az elszámolási eljárást a Mezőgazdasági Főigazgatóság hajtja végre, de a különböző lépések során a főigazgatóság munkáját az OLAF segíti. Lásd a (IX) bekezdést is.

A Bizottság a jogi következményeket mindig a meglévő KAP-rendeletek ellenőrző és csalást megelőző képességére alapul, különösképpen figyelembe véve a hivatal nyomon követésre vonatkozó ajánlásait.

A Bizottság úgy tekinti, hogy az OLAF és a Mezőgazdasági Főigazgatóság közötti kötelezettségmegosztást egyértelműen meghatározták. A SEC(95) 249. számú bizottsági közlemény 2. melléklete szerint az OLAF felelős a bejelentett szabálytalanságokkal kapcsolatos ügyekben. A behajthatatlan összegek leírására vonatkozó bármely döntést a Bizottság hozza meg az EMOGA elszámolási eljárás révén, melyet a Mezőgazdasági Főigazgatóság végez, és az OLAF az említett eljárás különböző lépései során segítséget nyújt.

(VII) Az 1469/95/EK számú tanácsi rendelet az EMOGA-garancia terén meghatározott egy rendszert azon gazdasági szereplők azonosítására, akik nagy kockázatot jelentenek a közösségi költségvetés számára, a Bizottságon keresztül történő értesítési rendszer által. E rendelet nyolcéves alkalmazása után úgy tűnik, hogy az értesítések száma korlátozott, illetve gyenge.

A Bizottság részletesen megvitatta az ügyet a szabálytalanságokkal és a kölcsönös segítségnyújtással/mezőgazdasági termékekkel foglalkozó csoport keretében, és vállalta egy második jelentés készítését az Európai Parlament és a Tanács részére, mely a feketelista-rendelet teljes körű kiértékelését és javasolt lépéseket tartalmaz.

(VIII) Különbség van az EMOGA pénzügyi gyakorlata céljára készült 105. táblázatban szereplő összegek (biztos kinnlevőségek, melyek nem függenek semmilyen feltételtől, pontos készpénzösszeggel kifejezett fix összegű kinnlevőségek, esedékes kinnlevőségek, melyen nem függenek semmilyen kifizetési időtől), valamint az ECR-adatbázisban szereplő (negyedévenként bejelentett szabálytalanságok összege egy adott időszakra vonatkozóan, mely a pusztá becslések szintjén lehet, s mely további finomításokra szorul) összegek között.

A Bizottság felkérte a tagállamokat, hogy próbálják egyeztetni az ECR-adatbázist a 105. táblázatban szereplő adatokkal, figyelembe véve, hogy a két adatcsoport sosem fog teljesen egyezni. Mostanáig az adatok minőségének javítására helyezték a fő hangsúlyt. Az ECR-adatbázisban található adatok mostanára elérték azt a megbízhatósági szintet, hogy az adatok összehasonlítása lehetséges.

(IX) A tagállamoknak a közeljövőben át kell állniuk elektronikus formátumra a szabálytalanságok bejelentése során. Az elektronikus formátum javítja majd az adatok minőségét, a szabálytalanságok időben történő bejelentését, és kiküszöböli a félreértéseket és félreértelmezéseket.

A Bizottság jelenleg segíti a tagállamokat ebben a vonatkozásban, valamint mérlegeli a küszöb megemelését 4 000 euróról 10 000 euro értékre, hogy az adatáramlást csökkentse, és a legfontosabb ügyekre koncentrálhasson.

A Bizottság javaslattervezetek készítését vállalta az 595/91/EGK számú tanácsi rendelet és az 1258/1999/EK számú tanácsi rendelet módosítására, azon célból, hogy a bejelentések és a beszédek és a szabálytalan KAP-kifizetések leírása terén jelentkező hibákat orvosolja.

A Bizottság úgy tekinti, hogy az OLAF és a Mezőgazdasági Főigazgatóság közötti felelősségmegosztást egyértelműen meghatározták. A Bizottság SEC (95)249. számú értesítésének 2. melléklete szerint az OLAF felelős a bejelentett szabálytalanságokkal kapcsolatos ügyekben. A behajthatatlan összegek leírására vonatkozó bármely döntést a Bizottság hozza meg az EMOGA elszámolási eljárás révén, melyet a Mezőgazdasági Főigazgatóság végez, és az OLAF az említett eljárás különböző lépései során segítséget nyújt.

Végül a feketelista javasolt eltörlésére vonatkozóan, a Bizottság, bár osztja a Bíróság azon véleményét, hogy a rendszer nem működik jól, úgy gondolja, hogy a rendszer javítható, és előnyben részesítené, hogy a tagállamok az eszköz alkalmazását megjavítsák, ahelyett, hogy pusztán eltörölnék. A rendszer feltétlenül javítható, és a rendelet pusztá megléte is megelőző hatást szolgál, mely kétségtől csökken, ha nem alkalmazzák hatékonyan. Ebben az összefüggésben fontos kihangsúlyozni, hogy az elszámolások során elkezdtek a feketelisták alkalmazásával kapcsolatos szempontok szisztematikus figyelembevételét.

## INTRODUCTION

4. During 2003, the Commission updated the figures for the cumulative total of irregular CAP payments. The updated figures are (see paragraph 30):

- irregularities notified after payment: EUR 2 983 million;
- amount recovered from claimants: EUR 603 million;
- amount written off against EAGGF: EUR 153 million;
- amount charged to Member States: EUR 144 million;
- amount to be recovered: EUR 2 083 million.

## ANALYSIS

9. At the beginning of May 2004, the amount of irregular payments notified since 1971 stood at EUR 2 983 million while the amount to be recovered represented EUR 2 083 million. The updated percentage referred to by the Court represented therefore 30 %. (The quality and reliability of the data has improved during the year 2003 due to the quality checks, audits of the Task Force Recovery and feedback from Member States). This figure includes all updates of the year 2003 and the financial impact of Commission Decision 2003/481/EC.

11. During 2003, the Commission updated its figures for debts prior to 1994. The updated percentage is 22,4 % (see paragraph 30).

13. The latest CAP reforms have been conducted and adopted in particular with the aim of minimising the risks of fraud and other irregularities.

The IACS (Integrated Administration and Control System), which is acknowledged by the Court as having a major impact on the prevention of irregular payments, is now covering, directly or indirectly, 80 % of CAP expenditure.

15.(b) Additional developments are to be found in the Commission Report 2002 on the fight against fraud.

17. The Commission shares the view that Member States interpret differently the notion of primary administrative or judicial findings of facts; however, it has defined, on various occasions, in different documents and interpretative notes what is to be meant by this notion while a definition is given in the context of the black list in Commission Regulation (EC) No 745/96, Article 1(2) <sup>(1)</sup>.

21. Germany and Spain together account for more than 50 % of the reported irregularities and these two Member States seldom report on time. The Commission has informed Member States by discussing this problem in meetings as Cocolaf and Working Group 'Irregularities and Mutual Assistance — Agricultural Products' and by publishing the relevant figures in the Commission Report 2002 on the fight against fraud (paragraph 10.2.2).

22. The Commission has made Member States aware of the fact that the time between the discovery and the reporting of an irregularity is too long. In annual reports and presentations in meetings of Cocolaf, Member States have been informed that the reporting time could have an impact on the determination of the negligence of a Member State (see Commission Report 2002 on the fight against fraud, point 10.5).

Almost 90 % of irregularities are notified within two years of their discovery.

24. The Task Force Recovery (see paragraph V) in the course of its audit also found out that Italy has not yet notified the writing off of certain debts in spite of court orders establishing that there had not been any fraud committed.

The necessary corrections have been introduced in the ECR database after July 2003.

25. OLAF has informed Member States in several meetings that some cases still had a pending financial state, i.e. amounts were still to be calculated. Member States were asked to update these cases as soon as (new) information became available (see also point 28).

26. The Commission introduced an electronic reporting system in 2001. At the same time specific fields relating to 'Interest' and 'Penalties' were introduced. Some Member States started to use this system as from 2002. For 2003, 30 % of the cases provide information concerning penalties and/or interest.

<sup>(1)</sup> The preliminary administrative or judicial report shall mean the first written assessment, even if only internal, by a competent administrative or judicial authority, concluding on the basis of concrete facts that an irregularity has been committed, deliberately or through gross negligence, without prejudice to the possibility of this conclusion being revised or withdrawn subsequently on the basis of developments in the administrative or judicial procedure.' The same definition has been provided in different working documents among which the document 'Obligations to notify irregularities: practical arrangements' discussed with Member States in the XIXth meeting of Cocolaf on 11 April 2002.

27. The Commission is aware of the problem of inconsistencies of definition and coverage in the information supplied and has already remarked on this problem (see Commission 2002 Report on the fight against fraud, paragraph 11.2). In addition, OLAF also informed Member States in several meetings that the non-reporting of the CN code (product description) would hinder the Commission in producing analyses.

28. The Commission has made substantial efforts to improve the quality of information supplied by Member States in the initial communication as well as in all updates on financial impact. In the framework of the Task Force Recovery, a first attempt has been made to audit the completeness and reliability of the communications and its updates by the Member States.

29. Efforts have been made to tackle the problem of discrepancies between Member State data and the ECR. Reasons for discrepancies can be due to the lack of human resources in order to monitor on a regular basis the constant flow of data provided by Member States. The number of staff has meanwhile been increased. The module has been translated into all languages of EU and a manual has been written.

30. The Commission asked Member States to verify the figures of draft Commission Report 2002 on the fight against fraud. Feedback of Member States was taken into account before the final version of the Commission Report 2002 on the fight against fraud was released; therefore, the figures in this Report have the agreement of Member States.

Cases and communications have been updated during the year 2003 on the basis of:

- quality checks by OLAF,
- findings of Member States concerning the data in the ECR database,
- updates of old cases by Member States,
- Commission Decision 2003/481/EC,
- audit findings by the Task Force Recovery,
- audit findings by the Court of Auditors.

Figures based on the data available in the ECR database on 2 May 2004 are in line with the figures as produced for the Commission Report 2002 on the fight against fraud. However, it was already mentioned in this Report that the 'figures must be handled with great caution' (p. 41) as 'there is no certainty that the total number of communications received represents the total frauds and irregularities detected by Member States' (p. 44).

The effects of the updates during 2003 and Commission Decision 2003/481/EC (EUR 75 million) have been taken into account.

31. The Commission recognises that there are deficiencies in the link between ECR and CMS (Case Management System). A request for a change in the ECR database was made in September 2003. An extra field will be added to the module to create a link between CMS and the ECR database, making it also possible to access the information on the financial recovery situation provided by the Member State.

32.(b) and (c) A large number of the cases were already closed.

36. The Commission considers that the allocation of responsibilities between OLAF and the Directorate-General for Agriculture has been clearly defined: According to Annex 2 to the Communication of the Commission SEC(95) 249, OLAF is responsible in matters of recovery on reported irregularities. Any decision to write off irrecoverable amounts has to be taken by the Commission via the EAGGF clearance-of-accounts procedure that is conducted by the Directorate-General for Agriculture, in which OLAF assists throughout its different steps.

37. In the absence of total recovery, the financial consequences of the irregularities shall be borne by the Member State in the event of irregularities or negligence attributable to administrative authorities or other bodies of the Member States. In other cases the burden shall be borne by the Community budget. The Commission has defined as early as 1996 the following guideline <sup>(1)</sup> that the recovery procedure should be launched as soon as possible after the irregularity had been detected and should be completed within four years after the date of the first communication of fraud or irregularity. In the opposite case, the Member State may be required to show that there was no negligence.

The four-year period is extended to eight years in case of judicial procedures, on the condition that the Commission is fully informed of the recovery procedure.

39. The Commission has identified a certain number of problems in this context. In its Communication COM(2002) 671 final of 3 December 2002, the Commission recommended the initiation of corrective measures, namely:

- setting up of the Task Force Recovery to speed up the treatment of the backlog,
- modifying Regulation (EC) No 1258/1999 and therefore Regulation (EEC) No 595/91 to prevent new backlogs in the future.

Such provisions on writing off irrecoverable Community entitlements should provide the regulatory basis to carry out this

operation prudently thanks to specific, clear-cut criteria and transparent legal procedure in particular based on:

- annual global communications by Member States regarding the stage of their national recovery procedures,
- attentive scrutiny of the files examined by the Task Force Recovery,
- approved criteria to determine whether the non-recovered amounts should be charged to the Community Budget or to the Member State.

40. During 2003, the Commission updated the cumulative recovery rate as at the end of 2002 at 20,2 % of the global financial impact of cases detected after payment (effectively recovered by the Member States).

Through the clearance-of-accounts procedure, a further EUR 144 million (4,8 %) has been charged to the Member States and EUR 153 million (5,1 %) to the EAGGF budget (see paragraph 4).

41. The Commission agrees that the recovery rate is low but this assessment can be explained by the fact that, in matters of shared management, recovery procedures are not uniform nor harmonised in Member States and this is an unexpected effect of the assimilation principle posed by Article 280 of the Treaty which jeopardises the uniformity of implementation of Community legislation because recovery of Community monies follows the national rules.

However, the Commission has undertaken to bring forward proposals to modify Regulation (EC) No 1258/1999 and Regulation (EEC) No 595/91 in order to improve the weaknesses of the actual situation (see paragraph 39).

- (a) In the absence of total recovery, the financial consequences of the irregularities shall be borne by the Member State in the event of irregularities or negligence attributable to administrative authorities or other bodies of the Member States. In other cases the burden shall be borne by the Community budget.

The case which the Court refers to was notified on 29 May 1991 and updated in 1997. The Commission wishes to point out that this case was not included in the TFR audit selection on account of the wrong amount reported in ECR.

- (b) The objective of the amendment of Regulation (EC) No 1258/1999 and Regulation (EEC) No 595/91 is, *inter alia*, to address the shortcomings pointed out by the Court by making Member States more responsible and by providing *ex post* controls in the clearance-of-accounts framework.
- (c) According to Article 280(2) of the EC Treaty 'Member States shall take the same measures to counter fraud affecting the financial interests of the Community as they take to counter fraud affecting their own financial interests'. There is a

<sup>(1)</sup> Document VI/5330/97.

constant case law of the ECJ which stipulates that the rules applicable in cases where there are violations to Community law cannot be less favourable than the rules prevailing in cases where there are violations to national law. However this does not amount to conferring a preferential status on CAP debts.

(d) As regards the outcome of the combined UCLAF/German 1992 investigation, this case will be dealt with in the clearance-of-accounts procedure.

(f) According to Regulation (EC) No 1258/1999 the Commission is legally obliged to exclude all expenditure from Community financing where that expenditure has not been executed in compliance with Community rules. Accepting transactions or partial payments are conditions to be assessed on a case-by-case approach on the basis of national law and in conjunction with the criteria as laid down in Article 8 of Regulation (EC) No 1258/1999.

42. The Commission has undertaken to bring forward proposals to modify Regulation (EC) No 1258/1999 and Regulation (EEC) No 595/91, *inter alia*, to address the shortcomings pointed out by the Court by making Member States more responsible and by providing *ex post* controls in the clearance-of-accounts framework.

43. During 2003, the Commission has updated the figures on amounts written off as at the end of 2002. The updated figures are:

- charged to Member States: EUR 144 million,
- charged to EAGGF: EUR 153 million.

The Commission shares the concern of the Court about the management and recovery of EAGGF debt. It points to the efforts made through the reform of the clearance of accounts in 1996 together with the developments discussed in paragraphs 39 and 41 of the replies.

These cases will be dealt with in the clearance-of-accounts procedure.

44. The Commission has applied four guiding principles and a number of procedural criteria documented in July 2002. As regards the guiding principles:

- if the whole amount cannot be recovered for objective reasons and the Member State has done all it can to recover the amount on time without displaying any negligence, the unrecovered amounts are charged to the Community budget.
- in all other cases, where the irregularity is attributed to the Member State or where the recovery procedures have not

been conducted with all the diligence required, the amounts in question are charged to defaulting Member States.

- the recovery procedure must be started as soon as possible after the irregularity has been detected and should be completed within four years of the fraud or irregularity first being reported. If not, the Member State must show there has been no negligence.
- the treatment of individual cases must be discussed in detail with all the Member States concerned.

As regards the procedural criteria, the questions to be answered are:

- Has the recovery procedure started? Can it be completed within a reasonable period?
- Has the recovery procedure not been completed for reasons of *force majeure* or for other compelling reasons?
- Was recovery not initiated because of the negligence of the Member State or its failure to take action?

Since the creation of the Task Force Recovery, the Commission services have refined the criteria and have drawn up a list of criteria upon which all files are audited in order to have a decision on whether the amounts at stake are charged to the Community budget or to the Member State. This audit concerns all outstanding files up to 31 December 1998.

48. There is no link between the financial corrections based on a system analysis and the individual cases of fraud for which amounts have not yet been recovered. Article 8(2) of Regulation (EC) No 1258/1999 and Article 5(2) of Regulation (EEC) No 595/91 provide clear procedural rules to be followed for the treatment of specific cases of fraud and irregularities.

49. As the Court mentioned it in an earlier report <sup>(1)</sup>, the Commission undertook in 1999 a review of all the pre-1995 cases still pending in order to take a decision on whether to charge them to the Community or to the Member States. The exercise was limited to six Member States <sup>(2)</sup>, on account of the poor quality of the available data and also taking into consideration the limited human resources available.

50. Following the Commission decision mentioned by the Court, all cases involved were updated in the ECR database. This now contains the number of the Commission Decision, the authority who should bear the loss and the amounts involved.

<sup>(1)</sup> Special Report No 22/2000 on evaluation of the reformed clearance-of-accounts procedure (OJ C 69, 2.3.2001).

<sup>(2)</sup> Belgium, Greece, Spain, Ireland, the Netherlands, Portugal.

The distribution of the costs of writes off between the Community budget and Member States budget in the June 2003 decision should not be taken as a precedent for future decisions. In respect of Italy, which appeared to be the largest debtor, due to the large number of Italian cases and the poor cooperation of the Member State, it was decided in 1999 to concentrate on the cases of other Member States and to postpone the scrutiny of Italian files.

51. The Commission set up a Task Force Recovery in 2003 in order to clear all the pending irregularity cases prior to 1999. In the framework of the audits carried out by the Task Force Recovery throughout 2003, the remaining pre-1995 files above a given threshold (EUR 500 000) were examined for nine Member States <sup>(1)</sup>. In total, 443 cases were examined in the course of this audit, among which them 343 cases for Italy. The related clearance-of-accounts procedure for the bulk of examined files is ongoing.

52.(a) and (b) The Commission has taken the necessary steps to remedy this situation. Since July 2003 the number of the Commission Decision and the amounts involved are stored in the digital file and there is a reference to the Commission Decision in the paper file. A change request has been formulated to create an extra field in the ECR database in which the Commission Decision number can be saved. Since March 2004, the ECR database contains a specific field in which the Commission decisions are listed.

The 1993 clearance-of-accounts decision was proposed in 1997, and OLAF was responsible for the corrections proposed for inadequate follow up of irregularities. Due to the old clearance-of-accounts procedure, cases were not properly documented. However, these procedures are clear now.

(c) The Commission informs Member States of OLAF's recommendations, which are only mere proposals at that stage, the final decision being taken by the College. It is not excluded that some Member States already 'anticipate' these recommendations and take them for granted.

53. The Commission considers that the allocation of responsibilities between OLAF and the Directorate-General for Agriculture has been clearly defined: According to Annex 2 to the Communication of the Commission SEC(95) 249, OLAF is responsible in matters of recovery on reported irregularities. Any decision to write off irrecoverable amounts has to be taken by the Commission via the EAGGF clearance-of-accounts procedure that is conducted by the Directorate-General for Agriculture, in which OLAF assists throughout its different steps.

55. The competent Commission service (OLAF's intelligence units) had to improve the quality of the data before it could be used for analyses and intelligence-driven investigations. In the

year 2003 the first basic analyses on the basis of the data of ECR database have been presented to Member States in the framework of the Working Group 'Irregularities and Mutual Assistance — Agricultural Products'.

The developments discussed in paragraphs 39 and 41 of the replies should facilitate and speed up the recovery process.

57. The Commission endorses the Court's statement on the weaknesses of the ECR system and has performed some analyses in which the use and the frequency of codes were examined. The Commission has started a discussion with the Member States on the simplification of the reporting system.

58. The Commission has asked Member States to update these cases the during Article 280 Working Group meeting of 12 March 2003 and Working Group 'Irregularities and Mutual Assistance — Agricultural Products' of 11 March 2003 (see paragraph 25).

59. The Commission uses the data for operational and recovery follow-up purposes as well as strategic intelligence purposes. This is however done by analysts of OLAF itself, therefore no direct link between the ECR module and (other) users can be found.

Most of the time, data is prepared by OLAF staff on request of other users inside the Community services or outside in Member States such as Austria and Germany, which are using the data to prepare Regulation (EEC) No 4045/89 controls.

60. The Commission services have presented figures and analyses of the ECR modules in several meetings with the Member States.

62. The competent authorities of Member States are faced with some delicate legal interpretation of questions and this notwithstanding the guidance provided by the Commission for a uniform interpretation of the black list tool. Among the difficulties put forward by Member States are:

- the concept of 'serious negligence' is a legal concept unknown in certain Member States in civil law, having in some Member States more affinity with the criminal process,
- the absence of an explicit clause which regulates liability in the case of a consortium or associated operators,
- the risk of having to pay for damages for a blacklisting that was ultimately overturned, which could have serious financial consequences for the Member State involved.

<sup>(1)</sup> Belgium, Germany, Greece, France, Italy, Netherlands, Spain, Portugal, United Kingdom.

66. and 67. Certifying Bodies have been provided with detailed instructions in the framework of an ad hoc expert meeting in 2002 focused on the checks to be made with Table 105. Table 105 aims at:

- overseeing and control of amounts of liabilities held by Member States,
- reflection on the level of liabilities,
- a tentative reconciliation of the data of Table 105 and the Paying Agencies' debtors' ledgers, and Table 104 with the ECR data base managed by OLAF.

The Commission services are giving increased attention to this question through a scrutiny of the annual reports of the Certification Bodies.

67. The Commission informs Member States of OLAF's recommendations, which are only mere proposals at that stage, the final decision being taken by the College. It is not excluded that some Member States already 'anticipate' these recommendations and take them for granted. During the clearance-of-accounts procedure, the Commission has very substantial powers; firstly, it is responsible for auditing and evaluating the Member State's management of EAGGF Guarantee expenditure, and secondly, it is the institution which unilaterally decides which amounts to refuse for financing.

68. There is a difference between the amounts contained in Table 105 (receivable which is certain and not subject to any condition, receivable of fixed amount expressed precisely in cash terms, receivable due and not subject to any payment time) for the EAGGF financial exercise and the amounts embodied in the ECR database (amount of quarterly reported irregularities for one particular term, which can be at that stage mere estimates subject to subsequent refinements).

The Commission has asked Member States to undertake a tentative reconciliation of the ECR database with the data of Table 105, bearing in mind that both sets of data will never coincide. Until now, the first priority was to improve the quality of the data. The data in the ECR database has now reached a level of reliability where it will be possible to compare the data.

## CONCLUSIONS

70. The Commission shares the concern of the Court about the management and recovery of EAGGF debt. In 2000, on the initiative of the Commission and based on the same observations as the Court, proposals were discussed with Member States to remedy the situation of the 'pending' cases. In 2003, following the creation of the Task Force Recovery after the Communication of the Commission of 3 December 2002, files representing more than EUR 500 000 notified before 1 January 1999 have been under scrutiny. The remaining cases will be dealt with in the near future.

See also answer to paragraphs II and 4 as regards the updated figures.

71.(a) The requirements of the Commission services are very well known to Member States authorities; but due to national communication and cooperation problems these requirements are not reflected in the communication and updating of irregularities.

(b) See answer to points 25. to 27. To encourage the communication of increasingly precise and up-to-date information, the Commission is redoubling its efforts regarding the gathering and analysis of data sent in by the Member States.

(c) The Commission shares the concern of the Court about the management and recovery of EAGGF debt, but believes that things are gradually improving.

(d) The creation of the Task Force Recovery in 2003 should enable the Commission to clear up the backlog. The Commission has undertaken to bring forward proposals to modify Regulation (EC) No 1258/1999 and Regulation (EEC) No 595/91 to prevent having a similar situation in the future.

(e) The Commission applied four guiding principles and a number of procedural criteria documented in July 2002. They are detailed in answer to point 44. Since the creation of the Task Force Recovery, the Commission services have refined a list of criteria upon which all files are audited in order to have a decision on whether the amounts at stake are charged to the Community budget or to the Member State. This audit concerns all outstanding files up to 31 December 1998.

(f) The Commission considers that the allocation of responsibilities between OLAF and the Directorate-General for Agriculture has been clearly defined: according to Annex 2 to the Communication of the Commission SEC(95) 249, OLAF is responsible in matters of recovery on reported irregularities. Any decision to write off irrecoverable amounts has to be taken by the Commission via the EAGGF clearance-of-accounts procedure that is conducted by the Directorate-General for Agriculture, in which OLAF assists throughout its different steps.

72. Detailed instructions on the audit of the debtors' ledgers have been provided to the Certifying Bodies. The Commission will increase its efforts in order to reach a better understanding of the problem.

73. The Commission has extensively discussed the application of the Black List in the framework of the Working Group 'Irregularities and Mutual Assistance — Agricultural Products' and is committed to presenting a second report to the European Parliament and to the Council containing a comprehensive assessment of the black list Regulation and suggested options for action.

## RECOMMENDATIONS

74. The Commission takes note of the recommendations of the Court and considers that some of these recommendations of the Court address primarily Member States. Moreover the

Commission estimates that, in undertaking its tasks, it should primarily focus on the appraisal of the efficiency and adequacy of adopted and executed measures. Some of the changes welcomed by the Court are already in place.

- The quality of the available data related to CAP irregular payments should be improved.
- The recovery of irregularly paid amounts should be speeded up by the introduction by Member States of efficient measures. The Commission has undertaken to bring forward proposals to this effect (see paragraphs 39 and 41).
- The Commission has undertaken to put in place criteria in order to decide on the financial consequences of irregularities as to whether to charge the Community budget or the Member State.
- The Commission considers that the allocation of responsibilities between OLAF and the Directorate-General for Agriculture has been clearly defined: according to Annex 2 to the Communication of the Commission SEC(95) 249, OLAF is responsible in matters of recovery on reported irregularities. Any decision to write off irrecoverable amounts has to be taken by the Commission via the EAGGF clearance-of-accounts procedure that is conducted by the Directorate-General for Agriculture, in which OLAF assists throughout its different steps.
- The Commission takes into consideration the antifraud aspect in every piece of its CAP legislation through the so-called fraud-proofing examination of the draft regulations.

75.

- The question of the act generating the obligation to communicate (preliminary administrative or judicial report) is defined in Article 1(2) of Regulation (EC) No 745/96. and has been widely discussed with Member States (see reply to paragraph 17).
- The Commission is currently examining the question of increasing the threshold to EUR 10 000.
- The Commission has already performed some analyses in which the use and the frequency of codes were examined. A paper concerning the type of irregularity and the qualification by Member States has been produced and will be used in a discussion between the Commission and Member States to simplify the number of codes. The same procedure will be followed for other codes.
- Efforts have been made to tackle the problem of discrepancies between Member State data and the ECR database.

- The Commission has invited Member States to proceed to a tentative reconciliation of OLAF ECR/595 data and the debtors' ledgers data.

76.

- The Commission has undertaken to bring forward a proposal of modification to Regulation (EC) No 1258/1999 which aims at enhancing the efficiency of the recovery process.
- The offset of irregular payments against other EAGGF payments is legal and common in many Member States. The Commission will seek to promote this practice in all paying agencies.
- The Commission would like to recall the principle of assimilation enshrined in Article 280 of the Treaty. In this context, it wishes to add that there is a constant caselaw of the ECJ which stipulates that the rules applicable in cases where there are violations to Community law cannot be less favourable than the rules applicable in cases where there are violations to national law. However this does not amount to conferring a preferential status to CAP debts.

77. The Commission applied four guiding principles and a number of procedural criteria documented in July 2002. They are detailed in answer to point 44. The Commission has foreseen to take action in this field.

78. The Commission considers that the allocation of responsibilities between OLAF and the Directorate-General for Agriculture has been clearly defined: According to Annex 2 to the Communication of the Commission SEC(95) 249, OLAF is responsible in matters of recovery on reported irregularities. Any decision to write off irrecoverable amounts has to be taken by the Commission via the EAGGF clearance-of-accounts procedure that is conducted by the Directorate-General for Agriculture, in which OLAF assists throughout its different steps.

79. The Commission has started this process. The Commission Report 2002 on the fight against fraud can be considered as the first report in which first steps were made on lessons learned.

80. The Commission has extensively discussed the application of the Black List in the framework of the Working Group 'Irregularities and Mutual Assistance — Agricultural Products' and is committed to presenting a second report to the European Parliament and to the Council containing comprehensive assessment of the black list Regulation and suggested options for action (see also answer in paragraph IX).