



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.7.2006
KOM(2006) 378 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Beskyttelse af EU's finansielle interesser - Bekæmpelse af svig
Årsberetning for 2005**

{SEK(2006)911}
{SEK(2006)912}

DA

DA

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning.....	4
1. Status over den samlede strategiske tilgang 2001-2005 for beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser.....	5
1.1. En samlet lovgivningspolitik for bekæmpelse af svig	5
1.2. En ny samarbejdskultur.....	8
1.3. Forebyggelse og bekæmpelse af korruption i institutionerne	9
1.4. Styrkelse af den strafferetlige dimension.....	10
1.5. Konklusion	11
2. Resultater af kampen mod svig: statistikker vedrørende svig og andre uregelmæssigheder indberettet af medlemsstaterne i medfør af sektorforordningerne	12
2.1. Traditionelle egne indtægter	13
2.2. Landbrugsudgifter (EUGFL, Garantisektionen)	14
2.3. Strukturforanstaltninger	15
2.4. Førtiltrædelsesfondene	15
3. Foranstaltninger truffet af medlemsstaterne og Kommissionen i 2005	16
3.1. Foranstaltninger truffet af medlemsstaterne.....	16
3.1.1. Nye foranstaltninger af horisontal rækkevidde	16
3.1.2. Nye foranstaltninger inden for EU's egne indtægter	17
3.1.3. Nye foranstaltninger inden for landbrugsudgifter.....	18
3.1.4. Nye tiltag inden for strukturforanstaltninger.....	18
3.2. Foranstaltninger truffet af Kommissionen i forbindelse med den operationelle bekæmpelse af svig	19
3.3. Supplerende foranstaltninger til beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser	19
3.3.1. Oversigt over medlemsstaternes ratifikation af konventionen af 26. juli 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og dens protokoller	19
3.3.2. Toldinformationssystemet (CIS) og ratificeringen af konventionen om brug af informationsteknologi på toldområdet og protokollen hertil om oprettelse af et elektronisk sagsregister på toldområdet (FIDE)	20
3.3.3. Aftalen med Philip Morris International	21

4.	Inddrivelse.....	21
4.1.	Nationale inddrivelsesprocedurer i forbindelse med en civil eller administrativ procedure.....	22
4.2.	Institutionernes inddrivelse	26
4.3.	Taskforcen for inddrivelser på EUGFL, Garantisektionens område	27
4.4.	Reform af systemet til finansiel opfølgning på uregelmæssigheder på det landbrugspolitiske område	28
5.	Procedurer for attesting af regnskaber	29
5.1.	Køreplan for en positiv revisionserklæring.....	29
5.2.	Attesting af forsvarlig forvaltningspraksis i forbindelse med offentlige udgifter i medlemsstaterne.....	30

INDLEDNING

Beskyttelsen af EU's finansielle interesser og bekæmpelsen af svig er et ansvarsområde, der deles mellem EU og medlemsstaterne. Kommissionen udarbejder hvert år i samarbejde med medlemsstaterne og i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 280 en beretning om de nye foranstaltninger, der træffes for at opfylde disse forpligtelser. Denne beretning sendes til Europa-Parlamentet og Rådet, ligesom den også offentliggøres.

Under det **første punkt** i beretningen gør Kommissionen **status over sin samlede strategiske tilgang i femårsperioden 2001-2005** for beskyttelse af EU's finansielle interesser. Til trods for mange forhindringer er den samlede status over den planlagte gennemførelse af mål og aktioner tilfredsstillende.

I det **andet punkt** resumeres **resultaterne af statistikkerne over meddelte tilfælde af uregelmæssigheder** i henhold til sektorforordningerne.

Det **tredje punkt** indeholder dels et udvalg af de **foranstaltninger**, medlemsstaterne har **truffet i 2005**, og dels de bestræbelser, Kommissionen har gjort for at forbedre effektiviteten i Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF).

Efter aftale med medlemsstaterne præsenteres to specifikke temaer i beretningens punkt 4 og 5. I det **fjerde punkt** beskrives de foranstaltninger, der er truffet for at **forbedre inddrivelsen** af beløb, der ikke er blevet indbetalt eller er udbetalt fejlagtigt. Den eneste måde, hvorpå der kan rådes bod på de skader, som svig og andre uregelmæssigheder forårsager på EU's budget, er at sikre en organiseret finansiell opfølgning.

Femte og sidste punkt vedrører spørgsmålet om **attestation af regnskaber**. Hovedparten af EU-budgettet forvaltes i samarbejde med medlemsstaterne. Dette punkt omfatter bl.a. en kort sammenligning mellem de revisionsprincipper og -standarder samt (eventuelle) attestationssystemer, medlemsstaterne anvender.

Beretningen giver kun et resumé og en samlet oversigt over de foranstaltninger, de 25 medlemsstater har truffet og de resultater, de har opnået. Samtidig offentliggør Kommissionen to arbejdsdokumenter¹, hvor det ene giver en oversigt over medlemsstaternes bidrag, og det andet indeholder statistikker over de uregelmæssigheder, medlemsstaterne har indberettet.

Beretningerne fra de foregående år samt arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene i den forbindelse ligger på OLAF's internetsted².

¹ "Oversigt over de foranstaltninger, medlemsstaterne har truffet" og "Statistisk analyse af uregelmæssighederne".

² http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/reports/index_en.html.

1. STATUS OVER DEN SAMLEDE STRATEGISKE TILGANG 2001-2005 FOR BESKYTTELSE AF FÆLLESSKABERNES FINANSIELLE INTERESSER

Beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser skal bygge på en stærk samarbejdskultur mellem det nationale niveau og EU-niveauet. Kommissionen ønsker at iværksætte en samlet strategisk tilgang til denne beskyttelse, der omfatter alle de aktioner, som kan bidrage til at opfylde dette fælles formål med henblik på at sikre konvergens i den indsats, der gøres af alle de nationale myndigheder og institutioner, som arbejder med forebyggelse. Det gælder den operationelle aktivitet, finansiell opfølgning, anvendte sanktioner, forebyggelse og forberedelse af lovrammen for disse aktiviteter, hvad enten der er tale om første eller tredje søjle.

I sin samlede strategiske tilgang, der blev vedtaget den 28. juni 2000³, og som hænger sammen med indførelsen af EF-traktatens (TEF) artikel 280 i Amsterdam-traktaten og oprettelsen af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) i 1999, fastsatte Kommissionen sine politiske og generelle mål for perioden 2001-2005. Kommissionen havde afdækket fire hovedakser for beskyttelse af de finansielle interesser:

- en samlet lovgivningspolitik for bekæmpelse af svig
- en ny samarbejdskultur
- en interinstitutionel indsats til forebyggelse og bekæmpelse af korruption
- styrkelse af den strafferetlige dimension.

Gennemførelsen af denne samlede strategi blev udmøntet i handlingsplaner for 2001-2003⁴ og 2004-2005⁵.

1.1. En samlet lovgivningspolitik for bekæmpelse af svig

Kommissionen har arbejdet for, at den svigbekæmpende politik kunne baseres på en horisontal lovgivning på tværs af søjlerne, der inddrager alle sektorer, hvor svig og korruption kan forekomme. Den svigbekæmpende politik skal omfatte opfølgning og samarbejde, men også forebyggelse og afsløring.

I 2001 meddelte Kommissionen, at den ville oprette en intern fraud proofing-mekanisme⁶ i Kommissionen med det formål at forbedre lovgivningens kvalitet og forvaltningen af kontrakter for at beskytte dem bedre mod svig. Siden 2003 har en gruppe på tværs af tjenestegrenene hvert år afdækket lovgivningsmæssige initiativer og kontrakttyper under udarbejdelse, der kunne udgøre en væsentlig risiko for EU's finansielle interesser. I forbindelse med disse projekter bliver Det Europæiske Kontor

³ Meddelelse fra Kommissionen om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser – Bekæmpelse af svig – Hen imod en samlet strategisk tilgang, KOM(2000) 358 endelig.

⁴ Meddelelse fra Kommissionen om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser – Bekæmpelse af svig – Handlingsplan for 2001-2003, KOM(2001) 254 endelig.

⁵ Meddelelse fra Kommissionen om beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser – Bekæmpelse af svig – Handlingsplan for 2004-2005, KOM(2004) 544 endelig.

⁶ Meddelelse fra Kommissionen om beskyttelse af lovgivningen og kontraktforvaltningen mod risikoen for svig af 7.11.2001, SEK(2001) 2029 endelig.

for Bekæmpelse af Svig hørt før udarbejdelsesprocedurerne. I perioden 2004-2005 gennemgik kontoret i alt 28 initiativer.

Indførelsen af euroen blev i hele den omhandlede programmeringsperiode ledsaget af mange foranstaltninger for at bekæmpe forfalskning af mønter og sedler. Kommissionen videreudviklede blandt andet de juridiske aktions- og interventionsrammer samt rammerne for specifikt internationalt samarbejde.

I en meddelelse fra 2002⁷, der blandt andet havde til formål at forbedre inddrivelsen af uberettiget udbetalte midler til landbruget før 1999, meddelte Kommissionen, at den ville oprette en taskforce for inddrivelse med henblik på at afklare situationen med manglende inddrivelse og forberede beslutninger om finansielt ansvar i forbindelse med den formelle regnskabsafslutningsprocedure på EUGFL, Garantisektionens område (jf. punkt 4.2).

Den nye finansforordning⁸, der trådte i kraft i 2003, styrker beskyttelsen af EU's finansielle interesser betydeligt:

- Den gør navnlig inddrivelserne mere effektive.
- Den indebærer en ændring fra kasseregnskab til periodisering. Siden 2005 har Kommissionen derfor overholdt de strengeste internationale regnskabsstandarder for den offentlige sektor, forbedret den daglige forvaltning af midlerne og reduceret risici for fejl og uregelmæssigheder til et minimum.
- Den indfører et informationssystem, der giver mulighed for at udelukke bydende, mod hvem der er afsagt endelig dom, og ansøgere, der er upålidelige, eller som har givet vildledende eller svigagtige oplysninger, fra at deltage i offentlige udbudsprocedurer. Der er indført en lignende mekanisme i direktivet om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige bygge- og anlægskontrakter⁹. Kommissionen har i forbindelse med sin meddelelse om åbenhed¹⁰ planer om at se på muligheden for i højere grad at bruge udelukkelsessystemet og påtænker at fremsætte forslag herom i det ændrede forslag om revision af finansforordningen¹¹.

⁷ Meddelelse fra Kommissionen om forbedring af inddrivelsen af fællesskabsfordringer, der opstår i forbindelse med direkte og delt forvaltning af fællesskabsudgifter, KOM(2002) 671 endelig.

⁸ Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, EFT L 248 af 16.9.2002.

⁹ Med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2004/18/EF om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT L 134 af 30.4.2004) blev der indført et informationssystem, som gør det muligt at udelukke tilbudsgivere, mod hvem der er afsagt en endelig dom, fra deltagelse i en udbudsprocedure.

¹⁰ Meddelelse til Kommissionen fra formanden, Margot Wallström, Siim Kallas, Danuta Hübner og Mariann Fischer Boel om forslag til iværksættelse af et europæisk åbenhedsinitiativ, SEK(2005) 1300.

¹¹ Kommissionen vedtog den 18.5.2006 et ændret forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, KOM(2006) 213 endelig.

I 2004 vedtog Kommissionen forslag til forordninger om ændring af forordningerne om de undersøgelser, der foretages af OLAF¹², idet disse forslag bl.a. havde til formål at tydeliggøre reglerne om informationsudveksling mellem OLAF og fællesskabsinstitutioner, -organer, -kontorer og -agenturer og give OLAF mulighed for at koncentrere sig om sine operationelle prioriteter og fremskynde sine undersøgelser for at styrke sin effektivitet. Forslagene sigter ligeledes mod at styrke de processuelle rettigheder for de personer, der er berørt af undersøgelserne. Som følge af disse forslag bad Europa-Parlamentet og Rådet om en supplerende evaluering af OLAF's indsats, som Kommissionen forelagde i oktober 2004¹³. Revisionsretten har udarbejdet en særberetning om OLAF's forvaltning¹⁴ med flere henstillinger. I juli 2005¹⁵ afholdt Europa-Parlamentet en offentlig høring om styrkelse af OLAF, hvor det blev konstateret, at OLAF's operationelle struktur fungerer, idet OLAF er administrativt integreret i Kommissionen, men uafhængig i sine undersøgelser.

På den baggrund vedtog Kommissionen den 24. maj 2006 et forslag, der kompletterer de fremskridt, der blev gjort med forslaget fra februar 2004, som det træder i stedet for, og som trækkes tilbage. Dette forslag behandler især forvaltning og samarbejde mellem institutionerne og Overvågningsudvalget gennem sidstnævntes møder med repræsentanter for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen inden for rammerne af en struktureret dialog. Der skal i henhold til forslaget også indføres en rådgivende revisor, som kan fremsætte udtalelser i bestemte situationer, og det mandat, der gælder for generaldirektøren for OLAF, skal præciseres.

Begivenheder i 2005. I 2005 vedtog Kommissionen sin anden beretning¹⁶ om medlemsstaternes anvendelse af forordningen om den sorte liste¹⁷. I henhold til denne forordning skal økonomiske operatører, der frembyder en risiko for EU-budgettet inden for EUGFL, Garantisektionens område, identificeres, Kommissionen og medlemsstaterne skal underrettes, og der skal iværksættes forebyggende foranstaltninger. I beretningen konstateres et beskedent resultat med anvendelsen af denne forordning. Gennem denne beretning ønsker Kommissionen at rejse en bred debat med institutionerne om nødvendigheden af en eventuel reform af udelukkelsesmekanismen og retningslinjerne herfor.

¹² Forslag til forordning om ændring af Rådets forordninger (EF) nr. 1073/1999 og (Euratom) nr. 1074/1999 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), KOM(2004) 103 og 104.

¹³ Arbejdsrapport fra Kommissionens tjenestegrene om supplerende evaluering af OLAF's aktiviteter, SEK(2004) 1370. Jf. også rapport fra Kommissionen, "Evaluering af OLAF's (Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig) aktiviteter", KOM(2003) 154 endelig.

¹⁴ Revisionsretten, særberetning 1/2005 vedrørende OLAF's forvaltning ledsaget af svar fra Kommissionen, EUT C 202 af 8.8.2005.

¹⁵ Høring den 12. og 13. juli 2005 under titlen "Styrkelse af OLAF: revision af forordningen om Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig".

¹⁶ Beretning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af forordning nr. 1469/95 (den sorte liste), KOM(2005) 520.

¹⁷ Rådets forordning (EF) nr. 1469/95 af 22. juni 1995 om foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT L 145 af 29.6.1995.

1.2. En ny samarbejdskultur

Siden 2001 har Kommissionen gjort en indsats for at hjælpe de ti nye medlemsstater og kandidatlandene med at indarbejde Fællesskabets regelværk om beskyttelse af de finansielle interesser i national ret. De ti nye medlemsstater, Rumænien og Bulgarien har oprettet nationale tjenester til koordination af bedrageribekæmpelse (AFCOS) med ansvar for alle lovgivningsmæssige, administrative og operationelle aspekter af beskyttelsen af Fællesskabernes finansielle interesser, og de har vist sig at være meget nyttige. Integrationen af ti nye medlemsstater er forløbet uden særlige vanskeligheder, idet disse havde forberedt sig tilfredsstillende på deres nye opgave med at beskytte EU's finansielle interesser. For bedre at kunne støtte udvidelsesprocessen i Rumænien og Bulgarien styrkede OLAF sine aktiviteter og sin operationelle effektivitet ved at udsende en forbindelsesofficer i hvert af de to lande.

I 2004 kunne Det Europæiske Fællesskab og medlemsstaterne undertegne en samarbejdsaftale¹⁸ med Det Schweiziske Forbund med henblik på at bekæmpe svig og enhver anden ulovlig aktivitet til skade for deres finansielle interesser.

I 2004 fremsatte Kommissionen også et forslag om vedtagelse af en forordning om gensidig administrativ bistand¹⁹. Forordningen vil indeholde et detaljeret retsgrundlag og er af horisontal karakter, da det dækker alle sektorer i bekæmpelsen af svig i EU, der endnu ikke er omfattet af sektorlovgivning.

Begivenheder i 2005. Visse udenrigshandelstransaktioner, der er gennemført i strid med toldreglerne, herunder reglerne om intellektuel ejendomsret, skader medlemsstaternes økonomi og finansielle interesser og EU-budgettets toldindtægter. Handlen med Kina har givet anledning til en række problemer i de seneste år. En samarbejdsaftale, som blev forhandlet og undertegnet i 2004 og trådte i kraft i 2005, sigter mod at forbedre den gensidige bistand på toldområdet mellem Fællesskabet og Kina. Dens operationelle aspekter forvaltes af OLAF.

En permanent teknisk infrastruktur (POCU), der kan sikre et bedre samarbejde og en bedre støtte til medlemsstaternes fælles toldoperationer, blev åbnet i OLAF's lokaler. POCU vil gøre det muligt hurtigt at iværksætte fælles toldoperationer med et bedre samarbejde og færre omkostninger. Den første operation med den nye infrastruktur var operation FAKE vedrørende varemærkeforfalskede varer fra Kina. Operationen blev gennemført i maj 2005 og førte til yderst tilfredsstillende resultater (jf. punkt 3.2).

Forordningerne om medlemsstaternes forpligtelse til, i forbindelse med strukturfondene og Samhørighedsfonden, at indberette tilfælde af mistanke om uregelmæssighed i forhold til sektorforordningerne er blevet ændret og

¹⁸ Rådets afgørelse om undertegnelse af en samarbejdsaftale mellem på den ene side Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater og på den anden side Det Schweiziske Forbund om bekæmpelse af svig og enhver anden ulovlig aktivitet til skade for deres finansielle interesser, KOM(2004) 559 endelig og EUT C 244 af 1.10.2004.

¹⁹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om gensidig administrativ bistand med henblik på beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser mod svig og enhver anden ulovlig aktivitet, KOM(2004) 509 endelig.

moderniseret²⁰ for at sikre en harmonisk gennemførelse. Harmoniseringen vil fortsætte med en ændring af den forordning, der gælder for landbrugsområdet.

Vedtægten for Det Rådgivende Koordineringsudvalg for Bekæmpelse af Svig blev ændret ved Kommissionens afgørelse²¹ for at tilpasse den de ændringer, der er sket, siden udvalget blev oprettet i 1994, såsom indføjelser af artikel 280 TEF i Amsterdam-traktaten, oprettelsen af OLAF i 1999 og indførelsen af euroen. Udvalget, der består af repræsentanter for medlemsstaterne og Kommissionen, bistår Kommissionen i alle spørgsmål vedrørende beskyttelse af EU's finansielle interesser.

1.3. Forebyggelse og bekæmpelse af korruption i institutionerne

OLAF har varetaget sine opgaver med forebyggelse og bekæmpelse af korruption i overensstemmelse med den mission, kontoret fik pålagt af lovgivningsmyndigheden i 1999. EF-Domstolen har flere gange bekræftet lovligheden og sammenhængen i det interinstitutionelle aspekt af de interne undersøgelser, der gælder generelt for institutioner, organer, agenturer og kontorer²².

De aftaleprotokoller, der blev indgået mellem OLAF og den interne revisionstjeneste (IAS)²³ i 2001 og IDOC²⁴ i 2004 med beskrivelse af deres respektive aktivitetsområder, har muliggjort et frugtbart samarbejde mellem disse enheder. Hyppige kontakter mellem OLAF og IDOC i løbet af 2005 har åbnet mulighed for en koordinering af deres aktioner i konkrete tilfælde.

I forbindelse med den administrative reform er der truffet foranstaltninger for at bevidstgøre tjenestemænd og funktionærer i Kommissionen om principperne for en forsvarlig projektförvaltning, om interessekonflikter samt om, hvordan man skal forholde sig i tilfælde af mistanke om alvorlige strafbare handlinger, der kan skade Fællesskabernes interesser.

Kommissionens forslag om at ændre de juridiske rammer for de undersøgelser, OLAF foretager, der blev vedtaget den 24. maj 2006, dækker bl.a. forbedring af

²⁰ Kommissionens forordning (EF) nr. 2035/2005 af 12. december 2005 om ændring af forordning (EF) nr. 1681/94 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af strukturpolitikkerne, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EUT L 328 af 15.12.2005, og forordning (EF) nr. 2168/2005 om ændring af forordning (EF) nr. 1831/94 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af Samhørighedsfonden, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område, EUT L 345 af 28.12.2005.

²¹ Kommissionens afgørelse af 25. februar 2005 om ændring af afgørelse 94/140/EF om nedsættelse af et rådgivende koordineringsudvalg for bekæmpelse af svig, EUT L 71 af 17.3.2005.

²² EF-Domstolen stadfæstede ved sin afgørelse i sagen C-167/02 P den 30. marts 2004 den dom, De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans afsagde den 26. februar 2002 i sagen T-17/00 om afvisning af sagen fra 71 medlemmer af Europa-Parlamentet. Denne sag vedrørte en påstand om annullation af Parlamentets afgørelse af 18. november 1999 – om ændring af Parlamentets forretningsorden – hvorved OLAF fik bemyndigelse til også at foretage sine interne undersøgelser i Europa-Parlamentet. I 2003 besluttede Domstolen i sagerne C-11/00 og C-15/00, at OLAF kunne undersøge i tilfælde af mistanke om svig og uregelmæssigheder i Den Europæiske Centralbank (ECB) og Den Europæiske Investeringsbank (EIB), da forordning (EF) nr. 1073/1999 var gældende. Domstolen annullerede ligeledes ECB's og EIB's beslutninger om at forbeholde sig muligheden for at lade deres egne interne tjenestegrene gennemføre den slags undersøgelser.

²³ Aftaleprotokol OLAF – IAS af 25.7.2001, SEK(2003) 884/2.

²⁴ Kommissionens beslutning K(2004) 1588 endelig/4 af 28.4.2004.

institutionernes informationer og mulighed for ved interne undersøgelser ikke at fremsende den endelige rapport til de kompetente retslige myndigheder, når forholdene er lidet graverende, den finansielle skade er mindre væsentlig, og der findes interne foranstaltninger, der kan sikre en passende opfølgning med fremsendelse til den berørte institution eller det berørte organ, kontor eller agentur.

1.4. Styrkelse af den strafferetlige dimension

Vanskelighederne i forbindelse med de nationale retssystemers uforenelighed og en række komplekse og ofte tværnationale retssager har fået Kommissionen til at tage fat på den fjerde udfordring i dens samlede strategiske tilgang.

I 2001 forelagde Kommissionen et forslag til direktiv om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser for Europa-Parlamentet og Rådet²⁵. Dette forslag sigter mod at medtage visse strafferetlige bestemmelser (bl.a. definition af ulovlig adfærd, ansvar og sanktioner samt samarbejde med Kommissionen), der stod i konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser²⁶ og protokollerne hertil²⁷, i et EU-instrument.

Den omtalte konvention, den første protokol hertil og protokollen vedrørende Domstolens kompetence trådte i kraft i 2002 og muliggjorde således et uddybet retligt samarbejde på forskellige områder. Kommissionen anbefaler Rådet at opfordre medlemsstaterne til at forstærke deres bestræbelser på at styrke den nationale strafferet, genoverveje deres forbehold i forhold til konventionens instrumenter og ratificere den anden protokol. Kommissionen er i øjeblikket ved at forberede en anden beretning²⁸ om gennemførelse af konventionen og de protokoller hertil, der allerede er i kraft, og som ventes vedtaget i slutningen af 2007 og kommer til at dække de 25 medlemsstater.

Viljen til at gå længere med at gennemføre princippet om gensidig anerkendelse i EU, som er blevet hovedhjørnestenen i det strafferetlige samarbejde, har ført til en omfattende lovgivningsaktivitet på de områder, der hører under afsnit VI i TEU. Denne aktivitet har haft positive virkninger, navnlig for beskyttelsen af EU's finansielle interesser. Vedtagelsen af en rammeafgørelse om den europæiske arrestordre²⁹ i 2002 gør det for eksempel betydeligt lettere at anholde en person og overgive den pågældende fra én medlemsstat til en anden med henblik på

²⁵ KOM(2001) 272 endelig, EFT C 240 E af 28.8.2001, ændret i 2002 efter Revisionsrettens og Europa-Parlamentets bemærkninger, KOM(2002) 577 endelig.

²⁶ Konvention udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, undertegnet i Bruxelles den 26. juli 1995, EFT C 316 af 27.11.1995.

²⁷ Første protokol til konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT C 313 af 23.10.1996. Protokol om præjudiciel fortolkning ved De Europæiske Fællesskabers Domstol af konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT C 151 af 20.5.1997. Anden protokol til konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, Fælles erklæring vedrørende artikel 13, stk. 2 - Erklæring fra Kommissionen vedrørende artikel 7, EFT C 221 af 19.7.1997.

²⁸ Beretning fra Kommissionen om medlemsstaternes gennemførelse af konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og dens protokoller, KOM(2004) 709.

²⁹ Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA om den europæiske arrestordre og om procedurene for overgivelse mellem medlemsstaterne, EFT L 190 af 18.7.2002.

strafforfølgning eller fuldbyrdelse af en frihedsstraf eller en anden frihedsberøvende foranstaltning.

I henhold til aftaleprotokollen mellem OLAF og Eurojust i 2003 skal der ske gensidig meddelelse af oplysninger og samarbejde med henblik på at beskytte Fællesskabernes finansielle interesser. OLAF og Eurojust vedtog i 2004 de praktiske betingelser for gennemførelse af denne aftale. Der blev nedsat en OLAF-Eurojust kontaktgruppe for at sikre aftalens gennemførelse. Gruppen har afholdt regelmæssige møder i løbet af 2005. Inden for disse rammer har Eurojust samarbejdet med OLAF og de nationale myndigheder i en række sager, og OLAF har deltaget i undersøgelser og retsforfølgelse i forbindelse med disse sager.

I henhold til aftalen, der blev indgået mellem OLAF og Europol i 2004, skal de strategiske og tekniske informationsudvekslinger styrkes, og det gælder også udvekslingerne af information om trusselvurdering og risikoanalyse på områder af fælles interesse. I 2005 blev samarbejdet mellem OLAF og Europol intensiveret, især hvad angår bekæmpelsen af smugleri og euroforfalskning. OLAF opretholder ligeledes kontakter med internationale instanser som Interpol og Verdenstoldorganisationen (WCO).

I 2001 vedtog Kommissionen en grønbog³⁰ med det formål at iværksætte en debat om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed for at sikre en mere effektiv bekæmpelse af kriminalitet, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser. I henhold til artikel III-274 i traktaten om en forfatning for Europa, der blev vedtaget af Det Europæiske Råd i juni 2004, men som endnu ikke er ratificeret af alle medlemsstater, kan Rådet enstemmigt og efter godkendelse af Europa-Parlamentet indføre en europæisk anklagemyndighed ud fra Eurojust for at bekæmpe lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser. Denne anklagemyndighed skal have kompetence til at foretage efterforskning og retsforfølgning af gerningsmænd og medvirkende til disse overtrædelser samt til at stille dem for en domstol.

Begivenheder i 2005. I en meddelelse³¹ redegjorde Kommissionen for konsekvenserne af Domstolens principielle dom med hensyn til strafferetlige foranstaltninger vedrørende første og tredje søjle³², blandt andet om forslag til direktiv om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser. Når det er nødvendigt at vedtage en konkret strafferetlig bestemmelse på det pågældende område for at sikre fællesskabsrettens fulde virkning, skal den i overensstemmelse med denne dom udelukkende vedtages inden for den første søjle. Det medfører, at der gøres op med praksisen med to retsakter (direktiv eller forordning samt rammeafgørelse).

1.5. Konklusion

Fem år efter iværksættelsen af den samlede strategiske tilgang er status over de gennemførte aktioner positiv. Som også ovenstående resumé viser, er der gjort

³⁰ Grønbog om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, KOM(2001) 715.

³¹ Meddelelse fra Kommissionen om konsekvenserne af Domstolens dom af 13.9.2005, KOM(2005) 583 endelig.

³² Dom i sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet.

betydelige fremskridt inden for hver af de store akser for beskyttelsen af Fællesskabets finansielle interesser. Ikke desto mindre er der sket en opbremsning af styrkelsen af den strafferetlige dimension. Således er for eksempel foranstaltningerne til at forberede oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed blevet midlertidigt bremset, indtil forfatningstraktaten er blevet ratificeret.

Af samtlige planlagte aktioner for hele programmeringsperioden blev 75 % helt gennemført inden den 31. december 2005, 9 % blev delvis gennemført inden for de fastsatte frister og fortsætter. 14 % blev udskudt til 2006, og 10 % er blevet midlertidigt eller definitivt suspenderet, i al væsentlighed som følge af omstændigheder uden for Kommissionens kontrol.

2. RESULTATER AF KAMPEN MOD SVIG: STATISTIKKER VEDRØRENDE SVIG OG ANDRE UREGELMÆSSIGHEDER INDBERETTET AF MEDLEMSSTATERNE I MEDFØR AF SEKTORFORORDNINGERNE

I henhold til fællesskabslovgivningen er medlemsstaterne forpligtet til at meddele svig og andre uregelmæssigheder, der skader de finansielle interesser på alle de områder, EU beskæftiger sig med³³. Statistikkerne i dette kapitel vedrører mistanker om svig og andre uregelmæssigheder, som medlemsstaterne har givet meddelelse om, som de er defineret i sektorforordningerne. Fællesskabets direkte udgifter er ikke berørt³⁴. Dokumentet fra Kommissionens tjenestegrene³⁵, der offentliggøres samtidig med denne beretning, indeholder en dybtgående analyse af de statistikker, der er udarbejdet på grundlag af disse meddelelser. Følgende tabel indeholder en summarisk oversigt over de uregelmæssigheder, der er givet oplysning om i 2005 og de pågældende beløb for hver sektor³⁶.

Tabel – Antal uregelmæssigheder og beløb – 2005

2005 I ALT		
Område	Antal oplyste uregelmæssigheder	Samlet finansiell virkning (beløb i mio. EUR)
Egne indtægter	4 982	322
EUGFL,	3 193	102

³³ Jf. navnlig artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 595/91 af 4. marts 1991 (EFT L 67 af 14.3.1991), Kommissionens forordning (EF) nr. 1681/94 af 11. juli 1994 (EFT L 178 af 12.7.1994) og Kommissionens forordning (EF) nr. 1831/94 af 26. juli 1994 (EFT L 191 af 27.7.1994) for så vidt angår udgiftssiden og artikel 6, stk. 5, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 af 22. maj 2000 (EFT L 130 af 31.5.2000) for så vidt angår de traditionelle egne indtægter. Der er en lignende forpligtelse for de lande, der får midler fra førtiltrædelsesfondene.

³⁴ OLAF's operationelle aktivitetsrapport behandler dette spørgsmål. Den kan ses på OLAF's internetadresse: http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html.

³⁵ SEK(2006)...

³⁶ Statistikkerne i dette kapitel vedrører de udgifter, for hvilke medlemsstaterne har indberettet svig og andre uregelmæssigheder.

Garantisektionen		
Strukturfonde og Samhørighedsfonden	3 570	601
Førtiltrædelsesfonde	331	17
I alt	12 076	1042

Det er vigtigt at skelne mellem svig og uregelmæssighed. Svig defineres som en uregelmæssighed, der begås med forsæt, som er en strafbar handling, og som kun en dommer er bemyndiget til at betegne som sådan³⁷. Den reelle finansielle virkning af svig kan først måles ved afslutningen af retssagen. I forbindelse med egne indtægter tegner mistanke om svig sig for ca. 20 % af de tilfælde af uregelmæssigheder, der blev meddelt i 2005, og et samlet beløb på ca. 95,2 mio. EUR. På området for landbrugsudgifter tegner mistanke om svig sig for omkring 13 % af de oplyste uregelmæssigheder og et samlet beløb på ca. 21,5 mio. EUR, hvilket svarer til 0,05 % af de samlede bevillinger fra EUGFL, Garantisektionen. For strukturfondenes vedkommende er der tale om svig i omkring 15 % af tilfældene af uregelmæssigheder til et samlet beløb på 205 mio. EUR, hvilket svarer til ca. 0,53 % af de samlede bevillinger fra strukturfondene og Samhørighedsfonden. I forbindelse med førtiltrædelsesfondene vedrører svig ca. 18 % af de oplyste uregelmæssigheder til et samlet beløb på ca. 1,77 mio. EUR, hvilket svarer til 0,06 % af de samlede bevillinger, der er tildelt i henhold til fondene PHARE³⁸, SAPARD³⁹ og ISPA⁴⁰. Dette skøn er baseret på de af medlemsstaterne meddelte oplysninger, men bør behandles med forsigtighed.

2.1. Traditionelle egne indtægter

Antallet af tilfælde af svig og uregelmæssigheder, der er afsløret og meddelt (tilfælde over 10 000 EUR), er steget med 55 % i forhold til 2004 (4 982 tilfælde i 2005)⁴¹. Det beløb, hvor der er konstateret uregelmæssigheder, er på ca. 322 mio. EUR i 2005 mod 212 mio. EUR i 2004, dvs. en stigning på 52 %.

Denne stigning kan bl.a. forklares gennem en bedre kommunikation fra visse medlemsstaters side og ved, at visse medlemsstater har indført tilfælde i OWNRES-systemet vedrørende uafsluttede transitoperationer, der, om end sent, er blevet afsluttet efterfølgende. Man kan dog ikke blot på grund af stigningen på 55 % drage konklusioner om den reelle situation med hensyn til svig og andre uregelmæssigheder.

³⁷ Se definitionen i artikel 1 i konventionen om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser af 26. juli 1995 (EFT C 316 af 27.11.1995).

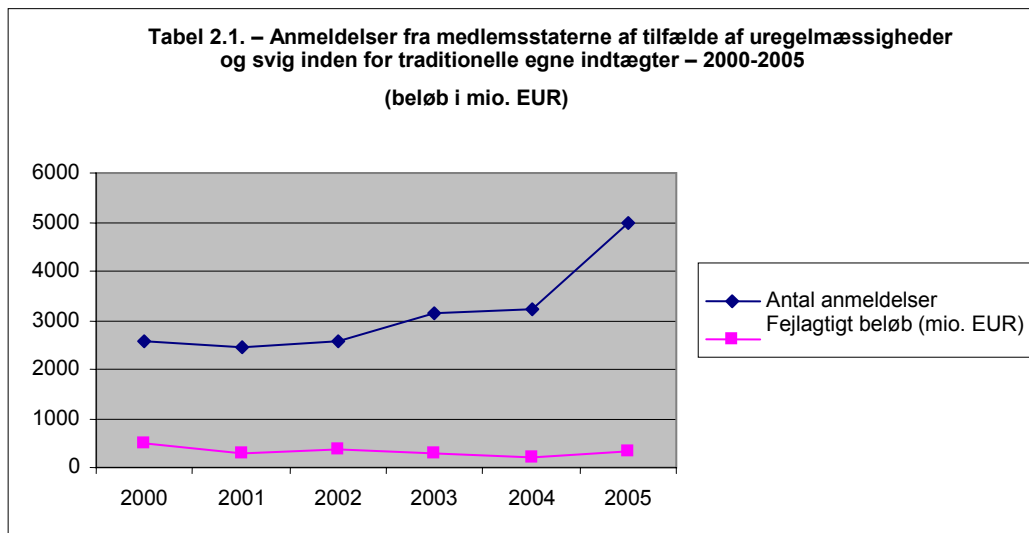
³⁸ Polen-Ungarn: bistand til økonomisk omstrukturering, forordning (EF) nr. 3906/89, EFT L 375 af 23.12.1989.

³⁹ SAPARD (förtiltrædelsesinstrumentet på landbrugsområdet), forordning (EF) nr. 1268/1999, EFT L 161 af 26.6.1999.

⁴⁰ ISPA (strukturpolitisk førtiltrædelsesinstrument), forordning (EF) nr. 1267/1999, EFT L 161 af 26.6.1999.

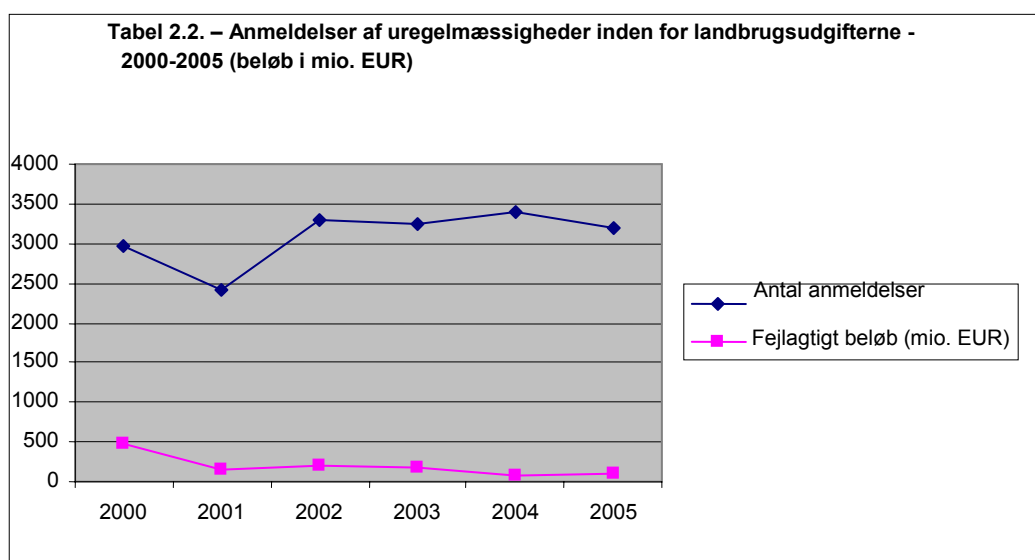
⁴¹ Tallene, der blev offentliggjort i beretningen for 2004, er blevet ført ajour.

Cigaretter er blandt de produkter, der er mest ramt af uregelmæssigheder, idet de fleste oplyste tilfælde omfatter cigaretsmugling. I 2005 steg antallet af tilfælde i sukkersektoren ligeledes; det drejede sig hovedsagelig om tilfælde af manglende eksport af sukker, der oversteg den tilladte mængde i henhold til EU-ordningen. Der konstateres også en stigning i antallet af tilfælde i tekstilsektoren, især hvad angår oprindelsesangivelse.



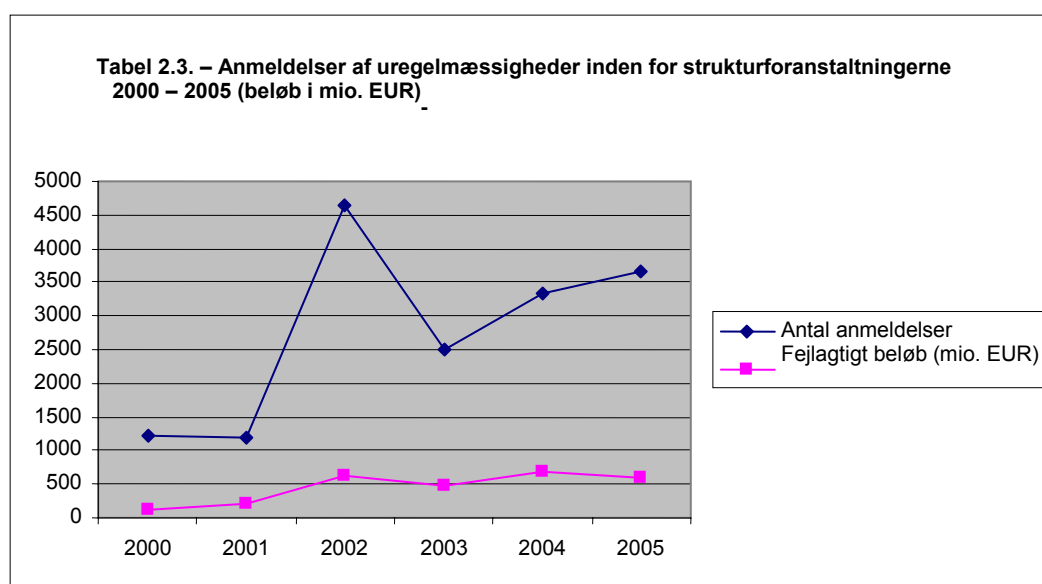
2.2. Landbrugsudgifter (EUGFL, Garantisektionen)

I 2005 var antallet af oplyste uregelmæssigheder svagt faldende i forhold til det foregående år (3 193 tilfælde i 2005, 3 401 i 2004). Endvidere steg deres finansielle virkning (102 mio. EUR i 2005 mod 82 mio. EUR i 2004), hvilket udgør ca. 0,21 % af de samlede bevillinger fra EUGFL, Garantisektionen (47 819 mio. EUR for 2005).



2.3. Strukturforanstaltninger

I 2005 steg antallet af oplyste uregelmæssigheder (3 570 tilfælde inklusive Samhørighedsfonden) i forhold til det foregående år (3 339 tilfælde af uregelmæssigheder oplyst i 2004), mens deres finansielle virkning faldt (601 mio. EUR i 2005 mod 696 mio. EUR i 2004). Den finansielle virkning af de oplyste uregelmæssigheder i 2005 udgør ca. 1,56 % af bevillingerne fra strukturfondene og Samhørighedsfonden (38 430 mio. EUR) for 2005. Den endelige virkning bliver først kendt efter afslutningen af programmerne.



2.4. Førtiltrædelsesfondene

Der er indført et system for anmeldelse af uregelmæssigheder svarende til det, der gælder for strukturfondene, idet der er indgået flerårige finansieringsaftaler for fondene PHARE, SAPARD og ISPA og for fondene til fordel for Cypern og Malta⁴².

Tabel 2.4.: Uregelmæssigheder og beløb oplyst af medlemsstaterne og de nye medlemsstater⁴³ vedrørende førtiltrædelsesfondene – 2002-2005⁴⁴.

År	PHARE ⁴⁵		SAPARD		ISPA		I ALT	
	An-tal til-fæl-de	EU-støtte, hvor der er konstateret uregel-mæssigheder	An-tal til-fæl-de	EU-støtte, hvor der er konstateret uregel-mæssigheder	An-tal til-fæl-de	EU-støtte, hvor der er konstateret uregel-mæssigheder	An-tal til-fæl-de	EU-støtte, hvor der er konstateret uregel-mæssigheder

⁴² Forordning (EF) nr. 555/2000, EFT L 68 af 16.3.2000.

⁴³ Bulgarien og Rumænien.

⁴⁴ Tallene i beretningen for 2004 er ført ajour (fordelingen af tilfælde på år er rettet, og ti nye tilfælde er anmeldt i 2005, men vedrørende årene 2002-2004).

⁴⁵ Denne kolonne omfatter indberetningerne fra Cypern og Malta i medfør af forordning nr. 555/2000.

		(1 000 EUR)		(1 000 EUR)		(1 000 EUR)		(1 000 EUR)
2002	1	21,6	0	0	6	14,9	7	36,5
2003	52	544,1	34	4 121	18	835,9	104	5 501
2004	68	1 845	134	5 533,5	25	251,7	227	7 630,2
2005	139	6 106	167	3 754,4	25	6 938,7	331	16 799,1
Total	260	8 516,7	335	13 408,9	74	8 041,2	669	29 966,8

Kvaliteten af anmeldelserne af uregelmæssigheder er blevet lidt bedre i forhold til 2004, navnlig hvad angår de nationale myndigheders overslag over fejlagtige beløb. Ikke desto mindre må disse bestræbelser fastholdes, for at der kan foretages en grundigere analyse.

Antallet af uregelmæssigheder vedrørende fondene PHARE og SAPARD i 2005 er klart højere end antallet af oplyste tilfælde for de tidligere år. Til gengæld har antallet af uregelmæssigheder, der er oplyst for ISPA ikke ændret sig, hvilket kan skyldes, at ISPA er blevet omdannet til strukturfond for de nye medlemsstater ved tiltrædelsen i 2004. Den formodede finansielle virkning af uregelmæssighederne er steget for ISPA og PHARE, men er faldet for SAPARD. For 2005 udgør det samlede beløb på de oplyste uregelmæssigheder 16 799 703 EUR, dvs. ca. 0,55 % af de samlede bevilgede beløb (3 015,9 mio. EUR).

3. FORANSTALTNINGER TRUFFET AF MEDLEMSSTATERNE OG KOMMISSIONEN I 2005

3.1. Foranstaltninger truffet af medlemsstaterne

Det udvalg af foranstaltninger, der er omtalt nedenfor, skal give et billede af den aktuelle situation. Kommissionen har i et særskilt dokument⁴⁶ lavet en oversigt over de nye foranstaltninger, der er truffet i løbet af 2005 og indberettet af medlemsstaterne.

3.1.1. Nye foranstaltninger af horisontal rækkevidde

Medlemsstaterne har oplyst om indførelse af mange foranstaltninger af horisontal rækkevidde, dvs. som bidrager til at beskytte Fællesskabernes finansielle interesser uden at begrænse sig til en bestemt sektor. Disse foranstaltninger er meget forskelligartede, nogle vedrører bl.a. forebyggelse eller inddrivelse, men de fleste hører ind under det strafferetlige område.

⁴⁶ SEK(2006)... Medlemsstaterne er blevet bedt om kun at oplyse de foranstaltninger, som ikke svarer til en traditionel gennemførelse af EU-retten. Da Kommissionens beretning udkommer en gang om året, kan det forhold, at der ikke er truffet nye foranstaltninger i løbet af 2005 i nogle medlemsstater, ikke tages som udtryk for det generelle beskyttelsesniveau for de finansielle interesser i den pågældende medlemsstat. Der kan til gengæld være tale om, at aktiviteterne har været mere dynamiske i den foregående periode.

I Grækenland er der truffet foranstaltninger til at forebygge overtrædelse af regler for indgåelse og udførelse af *offentlige kontrakter* og sikre gennemsigtighed og en sund konkurrence. Bestemmelserne om bekæmpelse af *hvidvaskning af penge* er ændret ved lov, idet navnlig beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser er tilgodeset.

I Ungarn er bestemmelserne for *inddrivelse* af EU-midler og midler fra den ungarske stat i den forbindelse blevet forbedret. De nye regler gør det lettere at bruge finansielle garantier i tilfælde af uberettiget anvendelse af midlerne. Den pågældende lov gælder med tilbagevirkende kraft og vedrører alle EU-midler – inklusive førtiltrædelsesmidlerne – for hvilke der er indgået finansieringskontrakter efter den 1. januar 2003 og EU's egne indtægter.

Ifølge en portugisisk lov skal *bankhemmeligheden ophæves*, når der foreligger bevis for, at der er begået en *overtrædelse af skatteloven*, og lovovertræderen har afgivet urigtige oplysninger.

Som følge af en ændring af loven om strafferetspleje i Frankrig gælder reglerne om *gentagelsestilfælde* også for lovovertrædelser begået af en person, der tidligere er dømt ved en domstol i en anden medlemsstat. Det gør det muligt bedre at bekæmpe lovovertrædere (inklusive dem, der skader EU's finansielle interesser), som opererer i flere medlemsstater.

Skade på De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser er indført i den slovakiske straffelovbog som en *selvstændig overtrædelse*. Den kan straffes med 6-12 måneders fængsel.

Den lettiske straffelovbog er blevet ændret og omfatter fremover en ny lovovertrædelse: *svig i et automatisk databehandlingssystem* ud over de allerede eksisterende strafbare handlinger (svig, forsikringssvig).

3.1.2. Nye foranstaltninger inden for EU's egne indtægter

Som følge af en omfattende reform af den litauiske straffelovbog er der indføjet to nye lovovertrædelser i straffelovbogen med henblik på at retsforfølge *smugleri* og *hæleri af de indsmuglede varer* begået i Litauen eller alle andre EU-medlemsstater.

Spanien har ændret gennemførelsesbestemmelserne for den generelle afgiftslov for bl.a. at forbedre *inddrivelsen* af beløb, importøren ikke har betalt.

Italien har truffet foranstaltninger til at forbedre *inddrivelsen* af afgifter og beløb, der skal betales til offentlige organer.

I Irland udvider en ny lov i betydelig grad muligheden for, at toldere i hele territoriet kan *beslaglægge penge ved mistanke om, at de skal bruges til eller er produktet af en lovovertrædelse*.

Bekæmpelse af *momssvig* er et område, der i al væsentlighed reguleres af nationale bestemmelser. Flere medlemsstater (Belgien, Letland, Ungarn, Slovenien, Italien) har oplyst om indførelse af foranstaltninger med det formål at styrke bekæmpelsen af den type overtrædelser, hvad enten det er ved kriminalisering eller i forbindelse med proceduren. For eksempel har Belgien vedtaget to nye love på det område: den ene

indfører en bestemmelse, som sigter mod at undgå misbrug af rettigheder på momsområdet, og den anden har til formål at bekæmpe organiseret insolvens gennem svigagtig afståelse af formuegoder, såsom afståelse af en forretning uden at betale skyldige afgifter. Irland har erklæret, at man fortsat opretholder sit forbehold for at medtage moms i beretningen i henhold til artikel 280⁴⁷.

3.1.3. *Nye foranstaltninger inden for landbrugsudgifter*

Spanien oplyser om nye foranstaltninger, der er truffet, for at forbedre systemet for *kontrol på stedet* i mælke- samt frugt- og grønsagssektorerne.

I Italien er der truffet beslutning om en række foranstaltninger med henblik på at forbedre *inddrivelsen* af beløb, der uberettiget er udbetalt af betalingskontorerne under EUGFL, Garantisektionen.

Der er indført flere nye lovovertrædelser om *tilsidesættelse af regnskabspligten* i ungarsk ret. Disse overtrædelser opstår, hvis de fastsatte procedurer i tilfælde af bevilling af landbrugsstøtte ikke overholdes, og kan begås uforsætligt. I visse tilfælde kan juridiske personer også pålægges strafferetlige sanktioner.

Polen oplyser, at der er indgået en *samarbejdsaftale mellem toldmyndighederne og landbrugsmarkedsagenturet* med henblik på at fremme rundsendingen af dokumenter og informationer mellem de to myndigheder.

I Portugal ændres betingelserne for udførelse af *kontrol med miljøforpligtelserne* ved to ministerielle bekendtgørelser.

3.1.4. *Nye tiltag inden for strukturforanstaltninger*

I Estland kan betalingsmyndighederne i henhold til en bekendtgørelse *suspendere betalingerne*, når de får underretning om, at kontrolsystemet på stedet ikke opfylder visse betingelser⁴⁸. I henhold til en anden bekendtgørelse skal enhver mistanke om svig eller anden uregelmæssighed meddeles departementet for finanskontrol under finansministeriet (AFCOS – departementet for samarbejde med OLAF) inden for en frist på to uger. Denne foranstaltning, der har til formål at sikre et hurtigere indgreb fra de kompetente myndigheders side, skal *forebygge uregelmæssigheder*, når det stadig er muligt, og forbedre *inddrivelserne*, når der allerede er udbetalt beløb uberettiget.

I Grækenland er proceduren for *inddrivelse* af ulovligt eller uberettiget udbetalte beløb fra nationalbudgettet til de endelige modtagere med henblik på iværksættelse af programmer, der finansieres af Den Europæiske Socialfond (ESF) inden for

⁴⁷ I modsætning til Kommissionen mener Irland, at "alle foranstaltninger på det fiskale område skal træffes i medfør af den relevante artikel i traktaten, dvs. enstemmigt". Derfor opretholder Irland fortsat sit forbehold for, at moms medtages i beretningen i henhold til artikel 280, da det ifølge Irland ikke er den rigtige artikel til at meddele foranstaltninger til bekæmpelse af momssvig.

⁴⁸ Bl.a. betingelserne i Kommissionens forordning (EF) nr. 438/2001 af 2. marts 2001 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 for så vidt angår forvaltnings- og kontrolsystemerne for strukturfondenes interventioner, EFT L 63 af 3.3.2001 og Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT L 312 af 23.12.1995.

rammerne af den tredje EF-støtteramme (EFSR), fastlagt i en ministeriel beslutning⁴⁹. Beslutningen om at foretage inddrivelsen træffes af den særlige tjeneste for iværksættelse af ESF-medfinansieringen under ministeriet for beskæftigelse og social sikkerhed, der handler i sin egenskab af endelig støttemodtager under det operationelle program fremme af beskæftigelse samt efter- og videreuddannelse.

De litauiske myndigheder har truffet foranstaltninger for at udvikle og forbedre systemet for *risikoanalyse og -styring* i forbindelse med strukturfondene (mål 1-programmerne) og Samhørighedsfonden samt de nationale medfinansieringsfonde.

3.2. Foranstaltninger truffet af Kommissionen i forbindelse med den operationelle bekæmpelse af svig

De politiske og lovgivningsmæssige foranstaltninger, der er truffet, blev præsenteret under punkt 1, så dette kapitel sigter hovedsagelig mod de foranstaltninger, Kommissionen har indført for den operationelle bekæmpelse af svig, især med henblik på at styrke OLAF's operationelle kapacitet.

Som følge af Revisionsrettens henstillinger er der foretaget visse forbedringer for at rationalisere OLAF's daglige arbejde. Især har OLAF truffet foranstaltninger for at kunne vurdere de indkomne oplysninger mere effektivt.

I 2005 indledte OLAF 257 sager (herunder overvågningssager, hvor OLAF hovedsagelig følger op på de undersøgelser, medlemsstaternes myndigheder har foretaget). OLAF afsluttede 233, hvoraf 133 blev henvist til opfølgning. Andelen af afsluttede undersøgelser, der kræver opfølgning, stiger fortsat, hvilket viser en forbedring i kvaliteten og en voksende betydning af de sager, OLAF undersøger. Desuden har OLAF forbedret sin koordinations- og støttekapacitet i forbindelse med gensidig bistand ved at afholde fælles toldovervågningsaktioner og stille logistiske midler (permanent teknisk infrastruktur – POCU) og tekniske midler (virtuel koordinationsenhed for toldaktioner – V-OCU) til medlemsstaternes rådighed i sine egne lokaler. Siden midten af 2005 har OLAF koordineret to fælles toldaktioner og har ydet logistisk og/eller teknisk støtte til fire andre fælles toldaktioner tilrettelagt af medlemsstaterne.

3.3. Supplerende foranstaltninger til beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser

3.3.1. Oversigt over medlemsstaternes ratifikation af konventionen af 26. juli 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser⁵⁰ og dens protokoller

Konventionen af 26. juli 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser samt den første protokol, der definerer aktiv og passiv korruption, og protokollen af 29. november 1996 om Domstolens fortolkning af konventionen trådte i kraft den 17. oktober 2002 i alle de gamle medlemsstater.

⁴⁹ Fælles ministeriel beslutning nr. 190622 af 16.12.2005.

⁵⁰ Jf. henvisninger i punkt 1.4.

Efter Luxembourgs ratificering i 2005 er den anden protokol om muligheden for at iværksætte sanktioner mod juridiske personer og udvidelsen af rækkevidden af kriminaliseringen af hvidvaskning af penge i forbindelse med svig nu ratificeret af tretten gamle medlemsstater. Østrig og Italien har stadig ikke ratificeret den. Østrig har meddelt, at man blandt de vigtige foranstaltninger, der er truffet i 2005 for at sikre en bedre beskyttelse af Fællesskabernes finansielle interesser, har vedtaget en ny lov, der i østrigsk ret indfører strafansvar for juridiske personer (privat- eller offentligretlige) og handelsretlige sammenslutninger, hvis de har begået en lovovertrædelse, der skader Fællesskabernes finansielle interesser. Ratificeringen af den anden protokol er i gang i Østrig.

Efter de ti nye medlemsstaters tiltrædelse har Litauen og Slovakiet ratificeret konventionen og protokollerne hertil i 2004. I 2005 deponerede Cypern, Estland og Letland også deres ratifikationsinstrumenter.

I slutningen af 2005 har fem af de ti nye medlemsstater (Den Tjekkiske Republik, Ungarn, Malta, Polen, Slovenien) dog stadig ikke ratificeret konventionen. Der findes en oversigt over medlemsstaternes ratifikation i det arbejdsrapport fra Kommissionens tjenestegrene, som blev offentliggjort samtidig med nærværende beretning⁵¹.

3.3.2. *Toldinformationssystemet (CIS) og ratificeringen af konventionen om brug af informationsteknologi på toldområdet⁵² og protokollen hertil om oprettelse af et elektronisk sagsregister på toldområdet (FIDE)⁵³*

Kommissionen (OLAF) er ansvarlig for toldinformationssystemet (CIS)⁵⁴, den forvalter det og yder den relevante tekniske bistand.

CIS blev indført for at lagre informationer om varer, transportmidler, personer og selskaber for at bidrage til forebyggelse, undersøgelser og retsforfølgning vedrørende overtrædelser af told- og landbrugslovgivningen (første søjle) og alvorlige overtrædelser af den nationale lovgivning (tredje søjle). Målet er at skabe et varslingsystem for bekæmpelse af svig og åbne mulighed for, at en medlemsstat, der deltager i systemet, kan bede en anden medlemsstat om at træffe en af følgende foranstaltninger: observation og optagelse af rapport, diskret overvågning eller særlig kontrol.

Hvad angår den tredje søjle, skal medlemsstaterne ratificere konventionen af 26. juli 1995 om brug af informationsteknologi på toldområdet for at få adgang til CIS. For de gamle medlemsstater trådte CIS-konventionen midlertidigt i kraft den

⁵¹ SEK(2006)...

⁵² Konvention om brug af informationsteknologi på toldområdet, udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, EFT C 316 af 27.11.1995.

⁵³ Rådets retsakt af 8. maj 2003 om udarbejdelse af en protokol til ændring af konventionen om brug af informationsteknologi på toldområdet for så vidt angår oprettelse af et elektronisk sagsregister på toldområdet, EUT C 139 af 13.6.2003.

⁵⁴ CIS er baseret dels på Rådets forordning (EF) nr. 515/97 af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne (EFT L 82 af 22.3.1997) og dels på konventionen af 26. juli 1995 om brug af informationsteknologi på toldområdet udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten.

1. november 2000 og endeligt i kraft den 25. december 2005 med Belgiens gennemførelse af ratificeringsprocessen.

Siden den 1. maj 2004 har de nye medlemsstater i henhold til artikel 3, stk. 4, i tiltrædelsestraktaten kunnet tiltræde aftalen om midlertidig anvendelse af CIS-konventionen.

Efter Den Tjekkiske Republiks, Estlands og Polens ratificering er konventionen derfor trådt i kraft den 25. december 2005 i næsten alle medlemsstaterne. Polen anmeldte sin ratifikation i november 2005, og konventionen trådte i kraft her 90 dage senere, dvs. i 2006. I øjeblikket er Malta den eneste medlemsstat, der ikke har indledt ratificeringen af konventionen.

Kommissionen (OLAF) er ligeledes ansvarlig for det elektroniske sagsregister på toldområdet (FIDE)⁵⁵, der indeholder alle referencer til toldmæssige undersøgelser. Målet med dette sagsregister er tredobbelt: i) at forenkle informationsudvekslingen mellem de europæiske tjenester, der undersøger samme emne (person eller virksomhed), ii) at give mulighed for koordinerede aktioner, og iii) at øge samarbejdet mellem de europæiske tjenestegrene, der har ansvar for undersøgelser på toldområdet.

FIDE har hjemmel i protokollen om ændring af konventionen om brug af informationsteknologi på toldområdet. I 2005 sluttede Den Tjekkiske Republik, Estland, Spanien, Luxembourg, Nederlandene og Polen sig til de seks medlemsstater, der allerede havde ratificeret protokollen⁵⁶, men den trådte ikke i kraft på dette tidspunkt. Der findes en oversigt over ratifikationen i det arbejdsrapport fra Kommissionens tjenestegrene, som blev offentliggjort samtidig med nærværende beretning⁵⁷.

3.3.3. *Aftalen med Philip Morris International*

I 2005 tilsluttede ni medlemsstater (Danmark, Irland, Cypern, Litauen, Malta, Østrig, Polen, Slovenien og Slovakiet) sig aftalen, som blev undertegnet i 2004 mellem Kommissionen, ti medlemsstater⁵⁸ og cigaretproducenten Philip Morris International. Aftalen fastsætter et system til effektiv bekæmpelse af smugleri og forfalskning af cigaretter. Den forbedrer informationsudvekslingen mellem parterne om beslaglæggelse af suspekterede cigaretforsendelser (med mærket Philip Morris) og regelmæssige kontakter om operationer i henhold til aftalen.

4. INDDRIVELSE

I forbindelse med EU's udgifter består inddrivelse i at inkassere beløb, der er udbetalt uberettiget som følge af fejl, uregelmæssigheder (formelle eller væsentlige)

⁵⁵ For yderligere oplysninger, se også OLAF's websted, http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/fide/i_en.html.

⁵⁶ Cypern, Tyskland, Ungarn, Litauen, Slovenien og Slovakiet.

⁵⁷ SEK(2006)...

⁵⁸ Belgien, Tyskland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal og Finland.

eller, men det er mere sjældent, svig. Inddrivelsen bidrager til så vidt muligt at rette op på den skade, der er påført EU's finansielle interesser. Dette kapitel har til formål at vise – meget skematisk – nogle af de særlige træk ved de forskellige inddrivelsesprocedurer, der findes i medlemsstaterne, og give nogle oplysninger om de vigtigste resultater af arbejdet i den taskeforce for inddrivelse vedrørende landbrug, der blev oprettet til at analysere de betydelige udeståender på inddrivelsessager fra før 1999.

4.1. Nationale inddrivelsesprocedurer i forbindelse med en civil eller administrativ procedure

I forbindelse med indirekte udgifter, dvs. de midler, der forvaltes af medlemsstaterne på vegne af Fællesskaberne, hovedsagelig strukturfondene og Samhørighedsfonden samt EUGFL, Garantisektionen, er medlemsstaterne ansvarlige for inddrivelsen. De skal kræve de beløb, der skal inddrives hos de endelige modtagere, tilbagebetalt, og videregive de pågældende beløb til Kommissionen.

Det er aftalt med medlemsstaterne, at de meddeler, hvilke regler der gælder for de administrative og civile inddrivelsesprocedurer. Disse oplysninger indsamles af Kommissionen ved hjælp af et spørgeskema. Medlemsstaternes svar har givet Kommissionen et samlet overblik over de nationale inddrivelsesprocedurer og juridiske og administrative hindringer (midlertidige eller permanente), der kan være herfor.

Der findes flere oplysninger om hver medlemsstats inddrivelsesprocedurer i det arbejdspapir, Kommissionens tjenestegrene har offentliggjort samtidig med denne beretning⁵⁹. Nedenstående præsentation er kun et kort resumé.

Hindringer for inddrivelsen. Uregelmæssigheder, der skyldes forvaltningen – berettiget forventning. Når inddrivelsen sker hos en debitor, der har handlet i god tro i overensstemmelse med de instruktioner, den pågældende har fået af en administrativ myndighed, som har taget fejl, kan den pågældende i henhold til de fleste medlemsstaters⁶⁰ nationale ret påberåbe sig den berettigede forventning, han/hun har haft til instruktionerne, og som har fået den pågældende til at gøre indsigelse mod inddrivelsen. Selv om begrebet berettiget forventning ikke findes i en medlemsstat⁶¹, kan debitor påberåbe sig, at han/hun har handlet i god tro. De fleste medlemsstater anfører som væsentlige betingelser for at kunne gøre denne undtagelse gældende, at der foreligger fejlagtige instruktioner fra forvaltningen⁶², som debitor har fulgt i god tro⁶³. Visse medlemsstater anfører også andre betingelser, som for eksempel, at der ikke var seriøse begrundelser for at trække den modtagne

⁵⁹ SEK(2006)

⁶⁰ Belgien, Danmark, Tyskland, Estland, Grækenland, Frankrig, Irland, Italien, Cypern, Letland, Østrig, Portugal, Finland og Sverige. I Polen: på skatteområdet. I Det Forenede Kongerige: på landbrugsområdet.

⁶¹ Slovakiet.

⁶² Belgien, Den Tjekkiske Republik, Estland, Grækenland, Frankrig, Irland, Letland, Litauen, Østrig og Polen.

⁶³ Tyskland, Estland, Cypern, Italien, Østrig, Portugal, Sverige og Det Forenede Kongerige. I Frankrig og Finland går lovgivning og retspraksis længere end blot god tro, og det kræves, at ændringen i situationen ikke kunne forudses af debitor.

støtte⁶⁴ tilbage, at midlerne var brugt i overensstemmelse med planen⁶⁵, at debitor allerede har tilpasset sin situation efter det beløb, der skal inddrives (debitor har investeret beløbet)⁶⁶, eller også, at en offentlig embedsmand, hvis denne kan identificeres, har handlet på en sådan måde, at han/hun er ansvarlig for at have skabt den situation, hvor debitor nærer berettiget forventning⁶⁷. Kun fire medlemsstater⁶⁸ har oplyst om muligheden for at påberåbe sig berettiget forventning i tilfælde af grov eller forsætlig forsømmelighed. Det påhviler i så fald dommeren at vurdere muligheden for at bevilge denne undtagelse i forhold til de faktiske omstændigheder. I de fleste retssystemer, der ikke kender begrebet berettiget forventning, har debitor mulighed for at anlægge erstatningssag mod den forvaltning, der har givet fejlagtige instruktioner⁶⁹.

Tredjemand i god tro. De nationale retssystemer anerkender ofte, at en tredjemand i god tro, der måtte lide skade som følge af inddrivelsen, kan modsætte sig den på visse betingelser⁷⁰. I medlemsstater, hvor denne ret ikke findes, har tredjemand mulighed for at anlægge erstatningssag mod den person, der har forårsaget skaden, og det kan undertiden være forvaltningen, som har givet fejlagtige instruktioner.

Hvad angår begreberne berettiget forventning og tredjemand i god tro, skal det understreges, at når det drejer sig om inddrivelse af beløb, der er uberettiget udbetalt af Fællesskaberne, skal medlemsstaterne fortolke dem i overensstemmelse med fællesskabsretten, således som den navnlig fremgår af Domstolens retspraksis.

Koordinering af inddrivelsesprocedurer. I tilfælde af mange medfinansieringer kan manglen på et system til koordinering af inddrivelsesprocedurerne mellem myndighederne udgøre en alvorlig hindring for inddrivelsen af midlerne. Syv medlemsstater⁷¹ har anført, at de har iværksat en mekanisme til koordinering af inddrivelsen, og myndighederne har mulighed for at samarbejde fra sag til sag i to andre⁷². I Danmark er én administrativ myndighed ansvarlig for inddrivelse af alle fordringer, som de statslige myndigheder har indsamlet eller inddrevet. Desuden har to medlemsstater meddelt, at det er muligt at udveksle informationer ved at konsultere forskellige databaser⁷³.

⁶⁴ Belgien.

⁶⁵ Østrig.

⁶⁶ Sverige.

⁶⁷ Portugal. Imidlertid kræver portugisisk lov ikke, at alle betingelser er opfyldt samtidig; når ét af de elementer, der skaber den berettigede forventning, er særligt stærk, kan det opveje, at en anden betingelse mangler.

⁶⁸ Danmark, Cypern, Polen og Sverige.

⁶⁹ Den Tjekkiske Republik, Litauen, Ungarn, Nederlandene og Slovakiet.

⁷⁰ I Sverige er det ikke muligt at inddrive en gæld hos en tredjemand i god tro. I Frankrig, Italien, Finland, Skotland og Slovenien kan tredjemand i god tro modsætte sig inddrivelsen, når det påfører dem skade, men på visse betingelser. I Spanien kan de gøre det, når de var uvidende om fællesskabsretten, for denne var ikke gennemført i spansk ret. I Belgien kan de modsætte sig inddrivelse på landbrugsområdet. I Polen og Slovakiet kan de bl.a. gøre det, når de har rettigheder til et aktiv, der skulle beslaglægges. I østrigsk ret kan det inddrevne beløb nedsættes, når det viser sig nødvendigt at beskytte en tredjemand i god tro (f.eks. for udbetalte lønninger).

⁷¹ Belgien (den vallonske region), Estland, Grækenland, Letland (for så vidt angår strukturfondene), Østrig, Polen (på landbrugsområdet) og Slovakiet.

⁷² Cypern og Det Forenede Kongerige.

⁷³ Finland og Det Forenede Kongerige.

Administrativ inddrivelsesprocedure. Den administrative inddrivelsesprocedure forløber meget forskelligt i de 25 medlemsstater. Efter at det under en administrativ inddrivelsesprocedure er fastslået, at der foreligger en gæld, består første etape som regel i at opfordre modtageren til at tilbagebetale det uberettiget modtagne beløb. Den betegnelse, der bruges for denne administrative foranstaltning, varierer betydeligt fra den ene medlemsstat til den anden. Hvad enten det er i form af en debetnota, en afgørelse om inddrivelse, der offentliggøres af det administrative organ, en skriftlig rykker, en faktura eller en opfordring til at betale, har hver stat sin egen administrative procedure til at opfordre modtageren til **frivillig tilbagebetaling**, før der træffes tvangsforanstaltninger. I nogle få medlemsstater⁷⁴ skal modtageren i henhold til loven høres, før der indledes en inddrivelsessag.

Når debitor opfordres til at betale frivilligt, har han/hun normalt en **frist** til at tilbagebetale det skyldige beløb. Denne frist kan være fastsat ved lov, ved den kompetente myndigheds administrative beslutning eller ved administrativ praksis. Den gennemsnitlige frist for frivillig betaling er på ca. 30 dage (de frister, medlemsstaterne har oplyst, svinger fra 15 dage til to måneder), selv om der i visse retssystemer ikke er fastsat nogen præcis frist. Frankrig og Finland henviser til en rimelig frist.

Næsten alle medlemsstater har anført, at der træffes administrative **tvangsforanstaltninger**, når debitor ikke betaler frivilligt inden for de fastsatte frister. Disse foranstaltninger kan antage forskellige former og har forskellige betegnelser i de 25 medlemsstater. Indtægtsordre, endelig betalingsordre, betalingspåbud og eksigibelt påbud er de hyppigst brugte udtryk. Fristen for åbningsskrivelsen er normalt en måned, selv om nogle medlemsstater har kortere frister. Denne frist er normalt lovfæstet, men bestemmes undertiden i hvert enkelt tilfælde⁷⁵.

Tvangseksekution. Når debitor ikke betaler, er der to muligheder: der kan træffes fuldbyrdelsesforanstaltninger på grundlag af en retsafgørelse eller andet retsgrundlag. I de fleste medlemsstater kan der træffes beslutning om sådanne foranstaltninger uden domstolens mellemkomst, især på skatteområdet. I så fald er den relevante inddrivelsesmyndighed i reglen den finansielle myndighed eller skattemyndigheden. Som oftest kan tvangsforanstaltningerne iværksættes ved påbud fra den kompetente domstol (forvaltningsdomstol⁷⁶ eller en civil domstol⁷⁷).

Forvaltningsretlig tvist. Efter at der er anlagt tvangsfuldbyrdelsessag kan debitor anlægge **sag ved en domstol** mod indtægtsordren. I næsten alle medlemsstater er den kompetente myndighed forvaltningsdomstolen. Kun i nogle få medlemsstater skal debitor anlægge sag ved en civil domstol⁷⁸.

Såfremt debitor mener, at denne domstols afgørelse ikke i tilstrækkelig grad giver ham/hende medhold, kan den pågældende beslutte at **anke** afgørelsen. Anken har i

⁷⁴ Grækenland, Portugal og Finland.

⁷⁵ Irland, Ungarn og Finland.

⁷⁶ Estland, Grækenland, Nederlandene, Portugal og Finland.

⁷⁷ Den Tjekkiske Republik, Italien, Cypern, Letland, Østrig, Polen, Slovakiet og Sverige.

⁷⁸ Belgien, Spanien, Irland, Italien og Østrig (i visse tilfælde).

visse retssystemer⁷⁹ opsættende virkning med hensyn til fuldbyrdelse af indtægtsordren. I visse medlemsstater kan dommeren kun træffe beslutning om at udsætte fuldbyrdelsen på debtors eksplicitte anmodning herom⁸⁰.

Under retssagen kan dommeren træffe **midlertidige beskyttelsesforanstaltninger** for at sikre, at inddrivelsen faktisk foretages efter den endelige dom. Disse foranstaltninger omfatter bl.a. arrest, tinglysning, bankgaranti, forbud mod visse dispositioner i forhold til debtors formue og konfiskering, for blot at nævne nogle få eksempler.

Offentlige kreditors rettigheder. Visse offentlige fordringer, navnlig skatte- eller toldskyld, kan være privilegerede krav⁸¹ – bl.a. under en universalforfølgning – hvilket betyder, at fordringshaver kan blive fyldestgjort, selv om den samlede gæld overstiger formuens værdi. Ifølge analysen af medlemsstaternes bidrag er offentlige fordringer i forbindelse med støtte (national eller fra EU) ikke omfattet af nogen fortrinsrettigheder og behandles på samme måde som andre fordringer, medmindre der er fastsat kontraktlige garantier.

Inddrivelse ved modregning. Modregning – som defineres forskelligt i de forskellige retssystemer – betragtes normalt som bortfald af to gensidige pengeforpligtelser. Modregning er et meget effektivt middel til at inddrive offentlige penge på betingelse af, at de nationale retsregler giver mulighed herfor, og at debitor har en kredit eller en fordring (eller en kombination af de to) i forhold til de offentlige myndigheder, der er egnet til modregning.

Hvad angår **medlemsstaternes offentlige midler** generelt har alle retssystemer, med to undtagelser⁸², en modregningsmekanisme, selv om der er forskel på definition og anvendelsesområde fra land til land. Størstedelen af medlemsstaterne erklærer, at de anvender modregning for alle offentlige midler, uanset områder eller sektorer⁸³. Andre bruger modregning mellem offentlige midler inden for samme område eller sektor⁸⁴. I visse medlemsstater kan denne mekanisme kun bruges til inddrivelse af skattegæld⁸⁵. Hvad angår **EU-midler**, oplyser alle medlemsstater undtagen to⁸⁶, at de bruger modregning, når det er muligt for at fremskynde inddrivelsen. I virkeligheden er der væsentlige forskelle i den måde, modregning anvendes på. Undertiden er modregning mulig for eksempel til at behandle gæld og fordringer, der er opstået i forbindelse med samme program eller projekt⁸⁷, eller som vedrører samme betalingskontor⁸⁸, eller som forvaltes af samme myndighed⁸⁹. I nogle medlemsstater

⁷⁹ Belgien, Tyskland, Cypern, Irland, Letland, Litauen, Østrig, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige. Ingen opsættende virkning: Den Tjekkiske Republik, Grækenland, Spanien, Frankrig, Italien, Nederlandene, Polen, Portugal og Slovakiet.

⁸⁰ Spanien, Grækenland, Luxembourg og Den Tjekkiske Republik.

⁸¹ Flere medlemsstater har oplyst, at der til skatte- eller toldskyld er knyttet en fortrinsret: Den Tjekkiske Republik, Spanien, Frankrig, Irland, Cypern, Litauen, Ungarn, Nederlandene og Slovakiet.

⁸² Malta og Litauen.

⁸³ Danmark, Grækenland, Spanien, Frankrig, Ungarn, Nederlandene, Østrig, Polen, Portugal, Slovenien og Slovakiet.

⁸⁴ Letland, Finland og Det Forenede Kongerige.

⁸⁵ Belgien, Den Tjekkiske Republik, Nederlandene og Sverige.

⁸⁶ Malta og Litauen, hvor denne mekanisme slet ikke findes.

⁸⁷ Danmark (for Socialfonden), Estland, Portugal.

⁸⁸ Belgien, Østrig og Finland.

anvendes modregning mere bredt, for eksempel mellem gældsposter og fordringer hos betalingskontorer, der har oprettet en koordineringsmekanisme⁹⁰. To medlemsstater⁹¹ har anført, at det var muligt for en EU-fond at inddrive en skattegæld, men der er ingen detaljerede oplysninger herom.

4.2. Institutionernes inddrivelse

På områder, hvor fondene forvaltes direkte af institutionerne, foretages inddrivelsen af uberettiget udbetalte beløb direkte af disse uden medlemsstaternes medvirken.

De forskellige trin af inddrivelsesproceduren er fastsat i finansforordningen og gennemførelsesbestemmelserne hertil: den anvisningsberettigedes overslag over og fastlæggelse af fordringen (der skal være sikker, opgjort og forfalden til betaling), udstedelse af en indtægtsordre (den anvisningsberettigedes instruktion til regnskabsføreren om at foretage inddrivelsen) efterfulgt af en debetnota til debitor og endelig regnskabsføreren inddrivelse. Med henblik herpå foretager regnskabsføreren om muligt inddrivelsen ved modregning over for enhver debitor, der selv har en sikker, opgjort og forfalden fordring på Fællesskabet.

Der kan efter skriftlig og behørigt begrundet anmodning bevilges debitor supplerende betalingsfrister på betingelse af, at denne forpligter sig til at betale renter og stiller finansiell sikkerhed.

Såfremt debitor efter rykkerbreve og åbningsskrivelse ikke betaler sin gæld, og hvis regnskabsføreren ikke har kunnet inddrive fordringen ved modregning eller ved træk på den bankgaranti, debitor har oprettet, fastsætter den anvisningsberettigede straks, hvordan fordringen skal tvangsinddrives.

Der findes to måder, som gensidigt udelukker hinanden, hvorpå man kan få et tvangsfuldbyrdesdokument, så der kan gøres udlæg i debitors formue:

- der træffes en afgørelse om tvangsfuldbyrdelse i henhold til artikel 256 EF (i så fald formaliserer institutionen fastlæggelsen af fordringen til en afgørelse, der kan tvangsfuldbyrdes)
- der erhverves et fuldbyrdesgrundlag ad rettens vej ved de nationale domstole eller EU's domstole.

Den anvisningsberettigede har ikke ret til at vælge mellem disse to måder. Når Kommissionens fordring er omfattet af anvendelsesområdet for afgørelser, der kan tvangsfuldbyrdes i henhold til artikel 256 EF (subsider, der opfylder visse kriterier), skal inddrivelsen ske ved en sådan afgørelse. I så fald kan den samlede frist mellem tidspunktet for fastlæggelsen af fordringen og den faktiske inddrivelse nedsættes betydeligt.

⁸⁹ Den Tjekkiske Republik, Grækenland, Letland og Nederlandene.

⁹⁰ Frankrig, Italien, Polen, Slovenien og Slovakiet.

⁹¹ Danmark (for landbrugsområdet) og Ungarn.

4.3. Taskforcen for inddrivelser på EUGFL, Garantisektionens område

I 2002⁹² meddelte Kommissionen, at den ville oprette en taskforce for inddrivelser (TFR), der skulle analysere det betydelige udestående i inddrivelsessagerne på EUGFL, Garantisektionens område. TFR skulle forberede afgørelser om det finansielle ansvar i forbindelse med den formelle procedure for regnskabsafslutning vedrørende beløb, der som følge af uregelmæssighed ikke var blevet inddrevet og meddelt Kommissionen før 1999 inden for det pågældende område.

På grundlag af de revisioner, TFR foretog på stedet i 2004, blev der udarbejdet forslag angående det finansielle ansvar til et samlet ikke-inddrevet beløb på ca. 765 mio. EUR, svarende til 431 tilfælde af uregelmæssigheder (på over 500 000 EUR hver). Disse forslag blev i 2005 gennemgået i detaljer med samtlige berørte medlemsstater på formelle bilaterale møder i overensstemmelse med det gældende retsgrundlag. Blandt andet blev deres overensstemmelse med medlemsstaternes formelle inddrivelsesforpligtelser vurderet.

I 2005 reviderede TFR ligeledes 32 tilfælde, der hver vedrørte et beløb på over 500 000 EUR, og som ikke tidligere var blevet revideret. I disse tilfælde blev der sendt officielle breve om det finansielle ansvar til de berørte medlemsstater med Kommissionens forslag til, hvilke finansielle korrektioner der skulle iværksættes til et samlet beløb på ca. 92 mio. EUR.

For så vidt angår 3 227 tilfælde til et beløb på under 500 000 EUR hver, der var meddelt før 1999, blev der i 2005 iværksat revision på grundlag af dokumenter ved hjælp af SAGE-systemet (automatiseret forvaltnings- og evalueringssystem). For disse tilfælde vil den formelle regnskabsafslutningsprocedure blive gennemført ifølge den mekanisme, der blev indført ved Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005⁹³, og som gælder fra 16. oktober 2006. Nedenstående tabel giver en oversigt over TFR's arbejde og de omhandlede beløb.

Oversigt over beløb, der som følge af uregelmæssigheder ikke er inddrevet (EUGFL, Garantisektionen), meddelt af medlemsstaterne i henhold til forordning (EF) nr. 595/91						
	I alt		Tilfælde > 500 000 EUR		Tilfælde < 500 000 EUR	
	Tilfælde	Beløb (mio. EUR)	Tilfælde	Beløb (mio. EUR)	Tilfælde	Beløb (mio. EUR)

⁹² Jf. henvisning i punkt 1.1.

⁹³ Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EUT L 209 af 11.8.2005. Jf. punkt 4.3.

Oprindelig situation ultimo 2002. Inddrivelsessager meddelt før 1999 og revideret af TFR	4 228	1 212	419	1 035	3 809	177
Situation ultimo 2004 efter TFR's revisioner	3 690	1 059	463	857	3 227	202

Revisionerne af samtlige 463 inddrivelsessager på over 500 000 EUR hver blev afsluttet i løbet af 2005. Disse sager svarer til et samlet ikke-inddrevet beløb på ca. 857 mio. EUR.

Fremskridt i 2005		
	Tilfælde	Beløb (i mio. EUR)
A. Revisioner og bilateralt møde med medlemsstaten inden for rammerne af regnskabsafslutningsproceduren (hver sag overstiger 500 000 EUR).	431	765
B. Revision afsluttet, men endnu ikke drøftet med medlemsstaten inden for rammerne af regnskabsafslutningsproceduren (hver sag overstiger 500 000 EUR)	32	92
C. Sager på under 500 000 EUR, der endnu ikke er behandlet/revideret af TRF, og hvor regnskabsafslutningsproceduren endnu ikke er indledt	3 227	202

I 2006 vedtager Kommissionen en formel beslutning inden for rammerne af regnskabsafslutningsproceduren (EUGFL, Garantisektionen) for de fleste af de sager, der overstiger 500 000 EUR.

4.4. Reform af systemet til finansiel opfølgning på uregelmæssigheder på det landbrugspolitiske område

I 2005 traf Rådet ved sin forordning 1290/2005⁹⁴ beslutning om den fremtidige finansiering af den fælles landbrugspolitik gennem oprettelse af to selvstændige EU-landbrugsfonde, nemlig Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) til finansiering af bl.a. markedsforanstaltninger og direkte betalinger og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL).

⁹⁴ Rådets forordning (EF) nr. 1290/2005 af 21. juni 2005 om finansiering af den fælles landbrugspolitik, EUT L 209 af 11.8.2005.

Med denne nye forordning, bl.a. artikel 32 og 33, reformeres hele systemet for finansiel opfølgning af uregelmæssigheder i forbindelse med disse to nye fonde (EGFL og ELFUL), og proceduren for opfølgning på inddrivelser forenkles for fremtiden. I henhold til disse artikler skal de finansielle konsekvenser bæres af den pågældende medlemsstat med 50 % og af fællesskabsbudgettet med 50 %, hvis inddrivelsen ikke har fundet sted inden for en frist på fire år efter datoen for den første administrative eller retslige konstatering eller på otte år, hvis inddrivelsen er genstand for søgsmål ved de nationale domstole (for EGFL og ELFUL) eller inden afslutningen af et landdistriktsudviklingsprogram (for ELFUL).

5. PROCEDURER FOR ATTESTERING AF REGNSKABER

5.1. Køreplan for en positiv revisionserklæring

Selv om Revisionsretten har anerkendt de fremskridt, Kommissionen og medlemsstaterne har gjort med at forbedre budgetkontrollsystemerne, har den for ellefte år i træk kun udstedt en delvis positiv revisionserklæring for betalingsbevillingerne på EU-budgettet. Hovedproblemet ligger ifølge rettens rapporter i de fonde, hvor forvaltningen deles med medlemsstaterne. I sin udtalelse Nr. 2/2004⁹⁵ foreslår Revisionsretten, at der udvikles en struktur for intern kontrol i Fællesskabet med fælles principper og standarder, der kan give rimelig sikkerhed for, at indtægterne er indgået og udgifterne betalt i overensstemmelse med gældende retsfor skrifter, samtidig med at der sikres balance mellem omkostninger og fordele ved den interne kontrol. Det er blandt Barroso-Kommissionens strategiske mål at få en positiv revisionserklæring⁹⁶. På den baggrund og efter rettens udtalelse vedtog Kommissionen i juni 2005 en køreplan⁹⁷ med en række forslag til en fællesskabsstruktur for integreret kontrol. I det dokument henviser Kommissionen til det forslag, Europa-Parlamentet fremsatte under sin decharge i 2003, til en bestemmelse om ex ante-oplysninger i en formel oplysende erklæring og en årlig efterfølgende revisionserklæring, for så vidt angår de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed, fra de enkelte medlemsstaters øverste politiske og forvaltende myndigheder (finansministeren). Denne køreplan var ledsaget af en vurdering af mangler mellem strukturen for intern kontrol i Kommissionens tjenestegrene og kontrolprincipperne i Revisionsrettens udtalelse Nr. 2/2004⁹⁸ (gap assessment).

På grundlag af disse dokumenter fra Kommissionen og drøftelserne i en gruppe eksperter fra medlemsstaternes nationale forvaltninger vedtog Rådet (Økofin) den 8. november 2005 konklusioner, hvori det anfører, at de eksisterende erklæringer på operationelt plan kan være en vigtig måde, hvorpå Kommissionen og i sidste ende Revisionsretten kan opnå sikkerhed, og at de bør være hensigtsmæssige og give en

⁹⁵ Udtalelse Nr. 2/2004 fra Revisionsretten for De Europæiske Fællesskaber om indførelse af "én enkelt revisionsmodel" (og et forslag til en struktur for intern kontrol i Fællesskabet), EUT C 107 af 30.4.2004.

⁹⁶ Strategiske mål 2005-2009, KOM(2005) 12 af 26.1.2005.

⁹⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Den Europæiske Revisionsret om en køreplan for indførelse af en integreret struktur for intern kontrol, KOM(2005) 252.

⁹⁸ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om evaluering af manglerne mellem strukturen for intern kontrol i Kommissionens tjenestegrene og kontrolprincipperne i Revisionsrettens udtalelse Nr. 2/2004 "Forslag til en struktur for intern kontrol i Fællesskabet", SEK(2005) 1152.

passende value for money og må inddrages af Kommissionen og i sidste ende af Revisionsretten med henblik på at få en positiv revisionserklæring. Rådet anmoder Kommissionen om at foretage en vurdering af de kontroller og værdien af de erklæringer, der allerede findes.

Under hensyntagen til Rådets konklusioner har Kommissionen i januar 2006 vedtaget sin handlingsplan for en struktur for integreret kontrol⁹⁹, hvori den anfører, at det er vigtigt, at medlemsstaterne sikrer, at deres forvaltning af bevillinger på Kommissionens vegne nedbringer risikoen for uregelmæssigheder på udgiftssiden til et acceptabelt niveau, og at de kan bevise det for de nationale revisorer og EU's revisorer. Da forvaltningen deles med medlemsstaterne, som det er tilfældet med 80 % af EU-midlerne, er der lagt vægt på at forenkle lovgivningen for programmeringsperioden 2007-2013, på at harmonisere de kontrolprincipper og -standarder, Kommissionen og medlemsstaterne anvender ved at udveksle kontrolresultater og lægge vægt på rentabilitet, samt på at anvende de eksisterende erklæringer vedrørende den forvaltning, der varetages af de operationelle organer i medlemsstaterne, hvilket er en vigtig måde, hvorpå Kommissionen og i sidste ende også Revisionsretten kan opnå sikkerhed.

5.2. Attestering af forsvarlig forvaltningspraksis i forbindelse med offentlige udgifter i medlemsstaterne

Kommissionen og medlemsstaterne mente, at de havde en fælles interesse i at samle oplysninger om medlemsstaternes systemer for attestering af forsvarlig forvaltningspraksis i forbindelse med offentlige udgifter for at prøve at nå frem til bedste praksis. Endvidere kan man i den forbindelse undersøge anvendelsen af princippet om lige beskyttelse, der blev indført ved traktatens artikel 280.

Svarene på det spørgeskema, der blev udsendt til medlemsstaterne, har gjort det muligt at få et billede af den nationale praksis på dette område, og det præsenteres nedenfor i en sammenfattende oversigt.

Denne oversigt viser i forenklet form de svar, medlemsstaterne har givet. Der findes en mere nuanceret sammenfatning med mere detaljerede svar i det arbejdsrapport fra Kommissionens tjenestegrene, som blev offentliggjort samtidig med nærværende beretning.

⁹⁹ Kommissionens handlingsplan om overgang til en integreret ramme for intern kontrol: Mangelanalyse og handlingsplan for Kommissionens tjenestegrene, SEK(2006) 9.

	Attestering af nationale regnskaber ved en intern instans ¹⁰⁰	Attestering af nationale regnskaber ved en ekstern instans ¹⁰¹
BE	Nej	Nej ¹⁰²
CZ	Ja	Nej ¹⁰³
DK	Ja	Ja.
DE	Nej	Ja.
EE	Ja.	Ja.
EL	Nej	Nej
ES	Nej	Nej ¹⁰⁴
FR	Nej	Ja.
IE	Ja.	Ja.
IT	Nej	Ja
CY	Nej	Ja.
LV	Ja.	Ja.
LT	Ja	Ja.
LU	Ja	Ja.
HU	Ja.	Ja.
MT	Nej	Ja
NL	Ja	Ja.

¹⁰⁰ Intern instans: person, afdeling eller tjenestegren, der administrativt er underlagt den tjenestegren, som forvalter og/eller betaler det budget, der skal attesteres.

¹⁰¹ Ekstern instans: person, afdeling eller tjenestegren, der er administrativt uafhængig af den tjenestegren, som forvalter og/eller betaler det budget, der skal attesteres. De årsberetninger, der attesteres af eksterne instanser og forelægges det nationale parlament, anses for at være regnskabsattesteringssystemer.

¹⁰² Der findes dog regnskabsgodkendelse ved en ekstern instans for visse regioners budget.

¹⁰³ Der er ingen godkendelsesforpligtelse, men Den Tjekkiske Republiks overordnede revisionsorgan forelægger parlamentet sin udtalelse om gennemførelsen af budgettet og oversigten over udgifter og indtægter. Denne udtalelse har imidlertid ikke status af en revision.

¹⁰⁴ Der er ingen attesteringsforpligtelse, men Revisionsretten ligner statens almindelige regnskab og den offentlige sektors øvrige regnskaber, samt sikrer, at den offentlige sektors økonomiske forvaltning er lovlig og rationel (omkostningseffektivitet og økonomi).

AT	Nej	Nej ¹⁰⁵
PL	Nej	Ja.
PT	Nej	Ja
SL	Nej	Ja.
SK	Ja	Ja.
FI	Ja.	Ja.
SE	Nej.	Ja.
UK	Ja	Ja.

Godkendelse ved en intern instans.

Ca. halvdelen af de medlemsstater, der har besvaret spørgeskemaet, har en attestationsprocedure ved en intern instans til at sikre de offentlige udgifters lovlighed og formelle rigtighed¹⁰⁶. Blandt disse erklærer kun Letland eksplicit, at denne attestation også vedrører midler bevilget af Det Europæiske Fællesskab, der forvaltes af de nationale myndigheder. Det må imidlertid anføres, at denne attestation ofte foretages af forvaltningen og ikke af en egentlig intern revisor¹⁰⁷. I en betydelig del af sagerne fremsætter de instanser, der foretager attestationen, også en udtalelse om, hvilke beløb der skal inddrives af betalingsorganerne¹⁰⁸. Godkendelsen fra en intern instans udstedes undertiden på nationalt plan¹⁰⁹; i andre tilfælde sker det via amtet eller forvaltningskontoret¹¹⁰. De særlige tilfælde skal nævnes, hvor der findes flere attestationsniveauer (nationalt, regionalt og via fondene); det drejer sig om Det Forenede Kongerige og Slovakiet. Disse attestationer, der foretages af en intern instans, forelægges kun i visse tilfælde de nationale parlamenter¹¹¹.

Nogle medlemsstater¹¹² har et internt revisionssystem for at sikre de nationale regnskabsers lovlighed og formelle rigtighed, selv om der ikke er noget lovkrav om attestation ved en intern instans. Blandt disse har to oplyst, at disse revisioner vedrører EU-midler¹¹³.

¹⁰⁵ Selv om der ikke er nogen forpligtelse til at få udstedt den østrigske revisionsrets godkendelse af forbundets og Ländernes regnskabsers troværdighed, kontrollerer retten, at anvendelsen af offentlige midler lever op til principperne om troværdighed, lovlighed, retmæssighed, økonomi, produktivitet og effektivitet.

¹⁰⁶ Danmark, Estland, Irland, Letland, Luxembourg, Ungarn, Nederlandene, Slovakiet, Finland og Det Forenede Kongerige.

¹⁰⁷ Kun i Estland, Nederlandene og Slovakiet foretages attestationen af en intern revisor.

¹⁰⁸ Danmark, Estland, Letland, Litauen, Luxembourg, Slovakiet og Det Forenede Kongerige.

¹⁰⁹ Den Tjekkiske Republik, Litauen, Luxembourg, Ungarn og Nederlandene.

¹¹⁰ Estland, Irland, Letland og Finland.

¹¹¹ Den Tjekkiske Republik, Litauen, Slovakiet og Det Forenede Kongerige.

¹¹² Frankrig, Italien, Cypern, Litauen, Malta, Grækenland og Portugal.

¹¹³ Litauen, Grækenland og Malta.

Ifølge svarene fra medlemsstater, der har et internt kontrol- og revisionssystem, ser INTOSAI ud til at være den mest udbredte standard.

Attestation ved en ekstern instans.

Det store flertal af medlemsstater oplyser, at de har en lovbestemt forpligtelse til at få en årlig godkendelse fra en ekstern instans, der sikrer de offentlige udgifters lovlighed og formelle rigtighed; de eneste undtagelser er Italien og Østrig. Grækenland, Spanien og Italien udgør dog særtilfælde, idet den nationale revisionsret her udfærdiger en årsberetning snarere end en attestation.

I de fleste tilfælde er denne eksterne instans det offentligretlige organ, som er statens øverste revisionsinstans. Attestationerne foretages på nationalt plan i de fleste lande¹¹⁴. De vedrører hele budgettet¹¹⁵ og videresendes i alle tilfælde til de nationale parlamenter, bl.a. for at attestere lovligheden og den formelle rigtighed i forvaltningen af nationalregnskabet. Kun i nogle stater indeholder de en udtalelse om, hvilke beløb der skal inddrives¹¹⁶.

Kontrol med EU-midler (midler omfattet af delt forvaltning)

I deres svar på spørgeskemaet oplyste medlemsstaterne, at over halvdelen af de nationale attesterende organer i henhold til artikel 3 i forordning (EØF) nr. 1663/95 for EUGFL, Garantisektionen opfylder de nødvendige betingelser for at blive anerkendt af de nationale myndigheder som organer, der kan attestere nationale regnskaber¹¹⁷. I de tilfælde, hvor de ikke opfylder disse betingelser, forklarer medlemsstaterne det med manglende retsgrundlag og med, at disse organer er blevet oprettet med det specifikke formål at forvalte og kontrollere EU-midler. Under alle omstændigheder fremsætter disse enheder, med undtagelse af Estland, Nederlandene og Sverige, også en udtalelse om, hvilke beløb der skal inddrives af betalingskontorerne.

På strukturfondsområdet har kun en lille del af de nationale tjenestegrene, der har ansvar for at udstede en gyldighedsattest ved afslutningen af et program som fastsat i artikel 38 i forordning (EF) nr. 1260/1999 og artikel 15 i forordning (EF) nr. 438/2001¹¹⁸, også kompetence til at attestere de nationale regnskaber¹¹⁹.

De fleste medlemsstater¹²⁰ har anført, at attestationsorganerne fremsætter en udtalelse om, hvilke beløb der skal inddrives.

¹¹⁴ De eneste undtagelser er Belgien (forbunds niveau og regionalt niveau), Tyskland (attestationer på forbunds niveau og i de enkelte delstater), Finland (attestationer fra den offentlige regnskabsfører) og Det Forenede Kongerige (attestationer på nationalt plan og på projektniveau).

¹¹⁵ Det skal bemærkes, at attestationen i Polen, som foretages af en ekstern instans, er begrænset til landbrugsudgifterne.

¹¹⁶ Cypren, Estland, Ungarn, Litauen, Letland, Luxembourg, Slovakiet og Det Forenede Kongerige.

¹¹⁷ Den Tjekkiske Republik, Grækenland, Frankrig, Cypren, Letland, Litauen, Luxembourg, nogle Länder i Østrig, Polen, Slovenien, Slovakiet, Finland og Det Forenede Kongerige.

¹¹⁸ Ud over attestaten ved afslutningen af et program, der udstedes af en person eller et uafhængigt organ, attesterer betalingsmyndigheden alle udgiftserklæringer, der forelægges Kommissionen flere gange om året.

¹¹⁹ Italien (for den del, der vedrører den nationale medfinansiering), Litauen, Nederlandene og Slovakiet.

¹²⁰ Danmark, Tyskland, Irland, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Østrig, Slovenien, Slovakiet, Finland og Det Forenede Kongerige.

Konklusioner

De fleste nationale regler indeholder en forpligtelse til at få attesteret de nationale regnskaber af en uafhængig ekstern instans. Der er næsten altid tale om et nationalt overordnet revisionsorgan. I de fleste tilfælde vedrører de overordnede revisionsorganers revisioner hele budgettet, og beretninger eller regnskabsattester forelægges de nationale parlamenter.

Forpligtelsen til at få en attest fra en intern instans er ikke lige så udbredt. Den gælder kun i en halv snes stater. Situationen er derfor mere uensartet end for attestationer ved en ekstern instans. I nogle få tilfælde udstedes attesten ikke af en revisor, men i det amt, der har ansvaret for forvaltningen.

Kommissionen mener, at disse dokumenter, i de tilfælde, hvor de også vedrører EU-midler, vil kunne være en supplerende sikkerhed, der kan vise en korrekt anvendelse af EU-midler. Revisionsretten vil derfor eventuelt se på muligheden for at anvende dem for at sikre lovligheden og den formelle rigtighed af regnskabet for EU-midlerne.