



Bruxelles, den 7.5.2015
COM(2015) 211 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

**om undersøgelsen vedrørende manipulation af statistikker i Spanien som omhandlet i
Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1173/2011 om en effektiv
håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet (Kommissionens afgørelse af 11.
juli 2014)**

{SWD(2015) 105 final}

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indholdsfortegnelse	1
Resumé.....	2
1. Indledning	6
1.1. Baggrund	6
1.2. Kommissionens formelle undersøgelse af eventuel manipulation af statistikker i Spanien i henhold til forordning (EU) nr. 1173/2011.....	9
2. Vigtigste undersøgelsesresultater	11
2.1. IGGV's registrering af kreditorkonti i SR Valencias almindelige regnskab.....	11
2.2. Rapportering fra IGGV til IGAE i 2012.....	12
2.3. Den regionale revisionsrets rapportering om uregistrerede udgifter	16
2.4. Arbejdsgruppe om sundhedsudgifter nedsat under CPFF	19
2.5. Delvis indregning af de uregistrerede udgifter via konto 411	21
2.6. Konstaterede årsager til den misvisende fremstilling af data i SR Valencia	24
3. Vurdering af resultaterne	26
4. Konklusioner.....	30

RESUMÉ

Den 11. juli 2014 iværksatte Europa-Kommissionen en formel undersøgelse af en mulig manipulation af statistikker i den selvstyrende region (SR) Valencia (*Comunidad Valenciana*) i Spanien. Afgørelsen blev truffet i overensstemmelse med artikel 8, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1173/2011 af 16. november 2011 om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet og i overensstemmelse med Kommissionens delegerede afgørelse 2012/678/EU af 29. juni 2012 om undersøgelser og bod i forbindelse med manipulation af statistikker som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1173/2011.

Formålet med undersøgelsen var at afdække, hvorvidt de alvorlige indikationer på misvisende fremstilling af data i 2012 vedrørende underskud og gæld kunne bekræftes, og i givet fald om fremstillingen var givet forsætligt eller ved grov uagtsomhed.

I denne rapport fremlægger Kommissionen sine konklusioner under indtryk af den gennemførte undersøgelse sammen med de centrale fakta, som konklusionerne bygger på. De skriftlige bemærkninger til Kommissionens foreløbige undersøgelsesresultater fremsendt af Kongeriget Spanien er også medtaget. Rapporten giver en detaljeret beskrivelse af de primære årsager til, at Spaniens offentlige underskud i 2012 blev ændret med 1,9 mia. EUR på grundlag af en analyse af, hvordan data om de offentlige udgifter blev indsamlet, registreret og rapporteret i SR Valencia.

Rapporten konkluderer, at der gennem mange år var alvorlige uregelmæssigheder i bogføring, registrering og rapportering af den selvstyrende region Valencias udgifter. Optjeningsprincippet blev ikke overholdt, konti uden for budgettet blev brugt uretmæssigt, udgifter forblev sommetider uregistrerede i lange perioder, og de statistiske oplysninger, der blev sendt fra Valencias regionale myndigheder til de nationale myndigheder, var vildledende og medførte en misvisende fremstilling af underskudsdata for Spanien. Derfor omfattede de EDP-data (Excessive Deficit Procedure), som blev fremsendt til Eurostat, ikke alle de udgifter, som blev afholdt i denne region, og regnskabsreglerne efter ENS-95 blev derved tilsidesat.

Den hovedrolle, som SR Valencias regionale revisionskontor IGGV (*Intervención General de la Generalitat Valenciana*) spillede i forbindelse med den manglende registrering og rapportering af udgifterne, fastslås i rapporten. Ligeledes drøftes andre institutioners rolle, f.eks. det nationale statistikkontor INE (*Instituto Nacional de Estadística*), det nationale revisionskontor IGAE (*Intervención General de la Administración del Estado*), Valencias regionale sundhedsministerium (*Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana*) og Valencias regionale revisionsret (*Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana*).

En anden vigtig konklusion i rapporten er, at informationen om uregistrerede udgifter var offentligt tilgængelig via de årlige rapporter fra den regionale revisionsret i Valencia, som

henstillede, at Valencias regionale revisionskontor IGGV sikrede en korrekt registrering af sådanne udgifter.

Denne praksis med ikke at registrere udgifter, der gennem længere perioder var påløbet, blev først bragt endeligt til ophør med den spanske regerings indførelse i 2012 af en særlig finansieringsmekanisme for regionerne for ubetalte udgifter. Det konkluderes i denne forbindelse, at en enhed (IGGV), der indgik i Kongeriget Spaniens generelle offentlige forvaltning, handlede groft uagtsomt ved ikke at registrere udgifter i det nationale regnskab. Derfor var de data, som Spanien sendte til Eurostat i forbindelse med EDP-indberetningen, ufuldstændige, idet betydelige sundhedsudgifter ikke blev rapporteret.

På grundlag af konklusionerne i denne rapport om medlemsstatens myndigheders adfærd i perioden fra 13. december 2011 og indtil igangsættelsen af undersøgelsen den 11. juli 2014 kan Kommissionen beslutte at vedtage en henstilling til Rådet om at pålægge Kongeriget Spanien en bod i medfør af forordning (EU) nr. 1173/2011.

Forkortelsesliste

SR – selvstyreende region (*Comunidad Autónoma*)

B.9 – offentligt underskud/overskud

CPFF – det skatte- og finanspolitiske råd (*Consejo de Política Fiscal y Financiera*)

EDP – proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud

ENS – det europæiske nationalregnskabssystem

IGAE – det nationale revisionskontor (*Intervención General de la Administración del Estado*)

IGGV – Valencias regionale revisionskontor (*Intervención General de la Generalitat Valenciana*)

INE – det nationale statistikkontor (*Instituto Nacional de Estadística*)

FM – finansministeriet (*Consejería de Hacienda y Administración Pública*)

PGCP – det almindelige offentlige regnskabssystem (*Plan General de Contabilidad Pública*)

PGCPGV – det almindelige offentlige regnskabssystem for SR Valencia (*Plan General de Contabilidad Pública de la Generalitat Valenciana*)

SGCAL – generalsekretariatet for regional og lokal samordning (*Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local*)

SBM – særlig betalingsmekanisme (*Mecanismo de Pago a Proveedores*)

SS – standardspørgeskema

AG – arbejdsgruppe

Tabeloversigt

Tabel 1: Kreditoronti på balancen for SR Valencia, almindeligt regnskab offentliggjort af IGGV

Tabel 2: Beløb på konto 409 meddelt IGAE af IGGV i standardspørgeskemaet (SS) i januar, april og juni 2012

Tabel 3: Kommunikation mellem IGGV og IGAE i kronologisk rækkefølge

Tabel 4: Ikke-indregnede (uregistrerede) udgifter beskrevet i SR Valentias regionale revisionsrets rapporter

Tabel 5: Sundhedsudgifter, der afventer budgettering ved årets udgang, oplyst i arbejdsgruppen om sundhedsudgifters rapporter, 2007

Tabel 6: Oplysninger om summen af ikke-indregnede (uregistrerede) udgifter i SR Valencia

Bilagsliste

Bilag: Kongeriget Spaniens bemærkninger til de foreløbige resultater vedrørende undersøgelsen af manipulationen af statistikker i Spanien

Fortegnelse over dokumenter, der ledsager rapporten (kun tilgængelige på engelsk)

Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: "Relevant underlying information concerning the misrepresentation of data in the Autonomous Community of Valencia" (Relevant baggrundsinformation om urigtige oplysninger afgivet af den selvstyrende region Valencia), der ledsager dette dokument "Rapport fra Kommissionen om undersøgelsen vedrørende manipulation af statistikker i Spanien som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1173/2011 om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet (Kommissionens afgørelse af 11. juli 2014)."

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

Siden december 2011 har [forordning \(EU\) nr. 1173/2011](#) om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet¹ givet Kommissionen beføjelse til at iværksætte undersøgelser, hvis der er alvorlige indikationer på, at der forsætligt eller ved grov uagtsomhed foregår manipulation af statistikker. Visse kriterier, procedurer og regler, som er relevante for udøvelsen af dette mandat, er blevet fastlagt i Kommissionens delegerede afgørelse 2012/678². Ifølge forordning (EU) nr. 1173/2011 kan sådanne undersøgelser føre til en henstilling fra Kommissionen til Rådet om, at Rådet pålægger medlemsstaten en bod. Den bod, der henstilles pålagt, beregnes af Kommissionen, men Rådet har den endelige kompetence med hensyn til at pålægge den og i givet fald beløbet. Hvis konklusionen bliver, at medlemsstaten forsætligt eller ved grov uagtsomhed giver en misvisende fremstilling af sine data vedrørende underskud og gæld, kan Rådet vedtage at pålægge den pågældende medlemsstat en bod på op til 0,2 % af medlemsstatens BNP.

Medlemsstaterne har pligt til at rapportere deres årlige underskuds- og gældsdata til Kommissionen (Eurostat) i fuld overensstemmelse med EU's statistikregler og -procedurer (det europæiske nationalregnskabssystem ENS³).

I artikel 16 i Rådets forordning (EF) nr. 479/2009 om gennemførelse af den protokol om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab⁴, hedder det: "Medlemsstaterne sikrer, at de faktiske data, der indberettes til Kommissionen (Eurostat), er udarbejdet i overensstemmelse med principperne i artikel 2 i forordning (EF) nr. 223/2009. Det er i den forbindelse de nationale statistiske myndigheder, der har ansvaret for at sikre

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1173/2011 af 16. november 2011 om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 1).

² Kommissionens delegerede afgørelse 2012/678/EU af 29. juni 2012 om undersøgelser og bod i forbindelse med manipulation af statistikker som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1173/2011 om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet (EUT L 306 af 6.11.2012, s. 21).

³ Den rapportering, der er beskrevet i det foreliggende tilfælde, foregik i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 2223/96 af 25. juni 1996 om det europæiske national- og regionalregnskabssystem i Det Europæiske Fællesskab (EFT L 310 af 30.11.1996, s. 1) (ENS-95). Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 549/2013 af 21. maj 2013 om det europæiske national- og regionalregnskabssystem i Den Europæiske Union (EUT L 174 af 26.6.2013, s. 1), (ENS-2010) finder anvendelse fra den 1. september 2014.

⁴ Rådets forordning (EF) nr. 479/2009 af 25. maj 2009 om gennemførelse af den protokol om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EUT L 145 af 10.6.2009, s. 1).

overensstemmelse mellem de indberettede data og artikel 1 i denne forordning samt de tilgrundliggende regnskabsregler efter ENS 2010."

Ifølge artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 479/2009 underretter medlemsstaterne to gange om året Kommissionen (Eurostat) om deres forventede og faktiske offentlige underskud og om niveauet for deres faktiske offentlige gæld, første gang inden den 1. april i det indeværende år (år n) og anden gang inden den 1. oktober i år n. Data oplyst i år n vedrører årene n-1, n-2, n-3 og n-4.

Spanien sendte sin første 2012-indberetning i henhold til EDP-proceduren til Eurostat den 30. marts 2012. Den indeholdt bl.a. de første indberettede data for 2011. Efter at have fulgt sin sædvanlige procedure for vurdering af kvaliteten af dataene validerede og offentliggjorde Eurostat Spaniens data den 23. april 2012 i sin EDP-pressemeldelse⁵. Men den 17. maj 2012 underrettede de spanske statistikmyndigheder Eurostat om en stigning i de regionale offentlige udgifter (selvstyrende regioner) på ca. 4,5 mia. EUR (ca. 0,4 % af BNP), hvilket ville påvirke det nationale spanske underskud, primært i 2011, og medføre en forhøjelse af de underskudsdata, som blev fremsendt med EDP-indberetningen i april 2012

Eurostat aflagde et teknisk besøg i Spanien den 24. maj 2012. De opfølgende foranstaltninger, der var afledt af dette besøg, blev yderligere drøftet under et kildedialogbesøg (Upstream Dialogue Visit)⁶ i dagene 18.-22. juni 2012 og 11.-14. september 2012. Endnu et ad hoc-besøg blev gennemført i september 2013.

Disse besøg (navnlig ad hoc-besøget i september 2013) blev aflagt for fuldt ud at forstå ændringerne af 17. maj 2012 og fastslå en eventuel forekomst af "alvorlige indikationer", som kunne begrunde iværksættelsen af en undersøgelse i henhold til artikel 8, stk. 3, i forordning (EU) nr. 1173/2011, ifølge hvilken Kommissionen kan "iværksætte en undersøgelse, hvis den finder, at der foreligger alvorlige indikationer på, at der er tale om [den pågældende] misvisende fremstilling".

Den selvstyrende region Valencia (*Comunidad Valenciana*, herefter benævnt SR Valencia) blev identificeret som en region, der udviste betydelige uregelmæssigheder, idet man især i sundhedssektoren havde ladet betydelige offentlige udgifter hobe sig op gennem en årrække, uden at de blev registreret i det offentlige regnskab, hvilket var i strid med

⁵ EDP-pressemeldelsen findes på følgende link: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5147302/2-23042012-AP-EN.PDF/30b8f91b-4325-4d6b-9c6f-6e699ff87cd5>.

⁶ Det primære formål med kildedialogbesøg i forbindelse med EDP var at gennemgå kvaliteten af EDP-indberetningssystemet med særlig fokus på datakilder i form af primære offentlige regnskaber. Dette møde var planlagt allerede inden den 17. maj 2012, da Eurostat blev klar over den misvisende fremstilling af data fra SR Valencia.

optjeningsprincippet⁷. Ændringen af de udgifter, som SR Valencia havde oplyst i EDP-indberetningen i april 2012, svarende til de ubetalte udgifter, beløb sig til ca. 1,9 mia. EUR.

Grunden til, at de ubetalte udgifter blev afdækket, var, at den spanske regering i 2012 indførte en særlig finansieringsmekanisme, den særlige betalingsmekanisme (SBM) for betaling af selvstyrende regioners og kommuners restancer. Denne mekanisme blev reguleret af det skatte- og finanspolitiske råd CPFF's aftale 6/2012 af 6. marts 2012 (for de selvstyrende regioner, herefter benævnt "aftalen"), lov nr. 4/2012 (for kommunerne) og lov nr. 7/2012 (for både selvstyrende regioner og kommuner). Proceduren og tidsplanen for ansøgning om SBM-finansiering blev fastlagt i aftalen⁸. SBM indebærer, at de selvstyrende regioner eller kommunerne skulle oplyse om alle deres ubetalte regninger til gengæld for at få disse regninger betalt direkte af centralregeringen.

For at ansøge om SBM skulle de selvstyrende regioner gennemføre følgende trin:

1. sende en ansøgning til det nationale finansministerium (*Ministerio de Hacienda y Administración Pública*, herefter benævnt det nationale FM) inden den 1. april 2012
2. sende de ubetalte fakturaer til det nationale FM inden den 15. april 2012
3. fremlægge en tilpasningsplan (økonomi- og finansieringsplan) inden den 30. april 2012, som skulle valideres af CPFF inden 15 dage.

De ubetalte fakturaer var således allerede blevet fremsendt af de fleste regioner via deres regionale finansministerier til det nationale FM inden den 17. maj 2012. Desuden var tilpasningsplanerne, der skulle sikre evnen til at honorere lånene, allerede blevet fremlagt af regionerne og valideret af CPFF, som havde offentliggjort dem på sit websted. Den samme dag informerede INE for første gang Eurostat om opdagelsen af uregistrerede udgifter i visse selvstyrende regioner. For at kunne sende en ansøgning om SBM til det nationale FM før den 1. april 2012 var SR Valentias regionale finansministerium (herefter benævnt det regionale FM) derfor i besiddelse af oplysningerne om de uregistrerede udgifter på tidspunktet for indberetningen af tallene til Eurostat i forbindelse med EDP-indberetningen i april 2012.

Kravene, som skulle opfyldes, for at de ubetalte regninger kunne blive godkendt til SBM-refusion, var også fastlagt i aftalen. Et af de primære træk og vilkår var, at de ubetalte regninger skulle svare til de periodiserede, registrerede og ubetalte udgifter, der skulle være betalt ved udgangen af 2011. For at kunne få refusion fra centralregeringen for ubetalte regninger skulle de selvstyrende regioner og kommunerne derfor oplyse det fulde beløb for

⁷ Optjeningsprincippet betyder, at udgiften skal registreres, når den påløber, og ikke, når regningen bliver betalt. ENS-95 (punkt 1.57): "Systemet registrerer strømme, efter optjeningspunkt; dvs. på det tidspunkt, hvor økonomiske værdier skabes, omdannes eller afvikles, eller når fordringer og gæld opstår, omdannes eller afvikles."

⁸ Aftalerne for de selvstyrende regioner findes på følgende link: <http://www.boe.es/boe/dias/2012/04/14/pdfs/BOE-A-2012-5080.pdf>.

den eksisterende gæld (de ubetalte regninger) til leverandørerne og følgelig oplyse de tidligere uregistrerede udgifter.

I løbet af processen blev det klart, at der var påløbet visse udgifter i 2011 og de foregående år, som ikke var blevet indberettet i april 2012 i EDP-indberetningen (og ej heller i nogen af de foregående EDP-indberetninger). Disse beløb forøgede de selvstyrende regioners underskud og dermed det nationale underskud med 0,4 % af BNP.

Som nævnt ovenfor var en betydelig del af de urapporterede udgifter koncentreret i SR Valencia. Det viste sig, at overtrædelsen af optjeningsprincippet var et tilbagevendende fænomen i denne region, da store sundhedsudgiftsbeløb, der endnu ikke var betalt og ikke budgetteret, ikke blev opført i noget regnskab, uanset om de lå uden for budgettet eller ej.

1.2. Kommissionens formelle undersøgelse af eventuel manipulation af statistikker i Spanien i henhold til forordning (EU) nr. 1173/2011

På baggrund af de aflagte besøg og yderligere analyse af situationen konkluderede Eurostat, at der var alvorlige indikationer på misvisende statistikker, som berettigede iværksættelsen af en undersøgelse i henhold til artikel 8, stk. 3, i forordning (EU) nr. 1173/2011. Eurostat henstillede derfor til, at Kommissionen iværksatte en undersøgelse af den misvisende fremstilling af EDP-data i Spanien. Den 11. juli 2014 besluttede Europa-Kommissionen at iværksætte en formel undersøgelse af en mulig manipulation af statistikker i SR Valencia i Spanien⁹.

Dette er første gang, Kommissionen udnytter sine nye beføjelser efter forordning (EU) nr. 1173/2011 til at undersøge en mistanke om manipulation af en medlemsstats underskuds- og gældsdata.

Kommissionens efterforskningshold interviewede på separate møder repræsentanter for det nationale statistikkontor (*Instituto Nacional de Estadística – INE*), det nationale revisionskontor (*Intervención General de la Administración del Estado – IGAE*¹⁰), Valencias regionale revisionskontor (*Intervención General de la Generalitat Valenciana – IGGV*¹¹), Valencias regionale sundhedsministerium (*Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana*) og Valencias regionale revisionsret (*Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana*, herefter benævnt den regionale revisionsret) samt den tidligere hovedrevisor for SR Valencia (chef for IGGV) i perioden 1997-2012, som blev interviewet på egen

⁹ Kommissionens afgørelse C(2014) 4856 final af 11. juli 2014 om indledning af en undersøgelse vedrørende manipulation af statistikker i Spanien i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1173/2011 om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet. Se også http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-822_en.htm.

¹⁰ IGAE har ansvaret for at indsamle data vedrørende det ikke-finansielle statslige regnskab og for at omarbejde offentlige regnskaber til nationale regnskaber (ENS-95).

¹¹ IGGV er en særlig enhed under det regionale FM med ansvar for indsamling, intern kontrol og rapportering af regionens offentlige regnskab.

foranledning. Der blev udarbejdet referater fra hvert møde, som blev underskrevet af alle deltagere.

Citaterne i slutnoterne (anført med a, b, c osv.) i denne rapport er hentet i de officielle referater fra ovennævnte møder og gengiver nøjagtigt de udtalelser, som blev afgivet af repræsentanterne for de forskellige interviewede institutioner.

I denne rapport fremlægger Kommissionen sine konklusioner under indtryk af den undersøgelse, der er gennemført i overensstemmelse med Kommissionens delegerede afgørelse 2012/678, sammen med de centrale fakta, som konklusionerne bygger på. Yderligere faktuelle oplysninger om den misvisende fremstilling af data i 2012 findes i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene "Relevante baggrundsoplysninger om misvisende fremstilling af data i den selvstyrende region Valencia" (herefter benævnt arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene), som ledsager denne rapport.

Det skal bemærkes, at Kommissionen under sin efterforskning af den misvisende fremstilling af udgifterne har sigtet mod at afdække problemets fulde omfang, og hvordan det er opstået, med det formål at forebygge nye tilfælde. Det er derfor uundgåeligt, at undersøgelsen rummer forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen af forordning (EU) nr. 1173/2011 af 13. december 2011. Det har imidlertid været formålet med undersøgelsen at påvise misvisende fremstilling af data, som fandt sted efter forordningens ikrafttræden. Den adfærd hos medlemsstaten, som Kommissionen kan basere sin henstilling til Rådet på, er således den adfærd, der blev udvist i perioden fra den 13. december 2011 til iværksættelsen af undersøgelsen den 11. juli 2014.

De foreløbige resultater vedrørende undersøgelsen af manipulation af statistikker i Spanien i henhold til forordning (EU) nr. 1173/2011 blev den 19. februar fremsendt til Kongeriget Spanien med henblik på fremsættelse af bemærkninger i medfør af artikel 6 i Kommissionens delegerede afgørelse 2012/678. Kommissionen opfordrede Kongeriget Spanien til at fremsende skriftlige bemærkninger til de foreløbige undersøgelsesresultater inden den 19. marts 2015. Kongeriget Spanien fremsendte sine skriftlige bemærkninger den 24. marts 2015.

I en overordnet bemærkning fra Kongeriget Spanien fremgår det, at nogle af bemærkningerne er sammenfaldende med de anbringender, som denne medlemsstat fremsatte i sag T-676/14, Spanien mod Kommissionen. Denne sag verserer ved EU-Domstolen. I det omfang Spaniens bemærkninger vedrører retlige spørgsmål, herunder om retten til forsvar, som er blevet rejst af Spanien over for Domstolen, vil disse blive besvaret i forbindelse med retssagen. Kommissionen har derfor i forbindelse med denne rapport koncentreret sig om de af Spaniens bemærkninger, der vedrører sagens omstændigheder.

De skriftlige bemærkninger til Kommissionens foreløbige undersøgelsesresultater fremsendt af Kongeriget Spanien er bilagt denne endelige rapport (bilaget). Alle bemærkninger i bilag II

til de spanske bemærkninger, dvs. listen over fejl og unøjagtigheder i sagens omstændigheder, blev indarbejdet i den endelige rapport¹².

2. VIGTIGSTE UNDERSØGELSESRISULTATER

Følgende afsnit giver en detaljeret beskrivelse af de primære årsager til, at det offentlige underskud i Spanien blev ændret med 1,9 mia. EUR i maj 2012, og af de forskellige institutioners rolle heri. SR Valencia blev identificeret af Kommissionen (Eurostat) som den eneste region, der udviste betydelige uregelmæssigheder. Disse uregelmæssigheder vedrørte primært registreringen af sundhedsudgifter. Udgifterne fra forskellige år, der hverken var registreret i SR Valentias offentlige regnskab eller i det nationale regnskab, udgjorde i alt 1,9 mia. EUR.

Disse beløb var aldrig blevet rapporteret af IGGV til IGAE^a i standardspørgeskemaet (SS)¹³, selv om den regionale revisionsret i alle sine årlige rapporter fra 1988 og frem understregede, at der fandtes uregistrerede udgifter.

Først efter at den særlige betalingsmekanisme (SBM), som blev indført af centralregeringen vedrørende betaling af selvstyrende regioners restancer, var trådt i kraft, blev de 1,9 mia. EUR rapporteret til IGAE^b, fordi den primære forudsætning for at opnå SBM-finansiering var, at beløbene skulle svare til de udgifter, der var registreret til at skulle være betalt inden udgangen af 2011.

2.1. IGGV's registrering af kreditoronti i SR Valentias almindelige regnskab

Tabel 1 giver et overblik over kreditorkontiene i balancen i perioden 2001-2011 som opstillet af IGGV.

Tabel 1: Kreditoronti på balancen for SR Valencia, almindeligt regnskab offentliggjort af IGGV

Kreditoronti på balancen. Kilde: IGGV, regionens almindelige regnskab (ikke-konsolideret)
Mio. EUR

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Ny registrering 2011
Kreditoronti inkluderet i budgettet	1 107	1 478	1 521	1 501	1 484	1 195	1 224	1 972	2 211	2 368	3 917	5 791
Heraf konto 409 (*)	N.A.	21	15	41	25	15	15	40	75	37	344	2 218
Konti uden for budget (inkl. konto 411)	-12	102	204	392	432	490	1 254	1 130	2 755	2 711	2 640	2 640

(*) Konto 409 ligger uden for budgettet, men i den gamle kontoplan var den kategoriseret i gruppen af budgetkonti. Uanset hvor den kategoriseres, er kontoens indhold det samme: beløb, der ikke er betalt, ikke afsat i budgettet og burde være budgetteret det følgende år.

Tabel 1 indeholder to kolonner for 2011. Den anden kolonne (den korrekte registrering) er den version, som blev offentliggjort af IGGV ved udgangen af juni 2012 efter underskudsændringen i maj 2012. Den første kolonne viser de foreløbige data, der blev sendt af IGGV til IGAE i januar 2012 og brugt til EDP-indberetningen i april 2012.

¹² Derfor er rapporten blevet ændret.

¹³ Standardspørgeskemaet bruges til at indsamle alle oplysninger om regionens offentlige regnskab (nærmere beskrevet i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, afsnit 3.3.3. (Omarbejdning af offentlige regnskaber til nationale regnskaber)).

Den første række viser de beløb, der ikke var betalt i årets løb, men afsat i budgettet (offentlige konti) og derfor også afspejlet i nationalregnskabet. Som det ses i tabel 1, er kreditorkontiene i budgettet ret stabile, og beløbene begyndte at stige i 2008.

Den tredje række med konti uden for budgettet viser beløb, der ikke var betalt i årets løb, ikke afsat i budgettet, men registreret på denne konto med henblik på at blive budgetteret det følgende år. Beløbene steg væsentligt i 2007 og 2009. Det skyldtes indregningen af uregistrerede udgifter, som påløb i de år som følge af vedtagelsen af specifikke regionale love (artikel 59a – afsnit 2.d og 3 i loven om offentlig finansiering) og underskrivelsen af forskellige aftaler (nærmere beskrevet i afsnit 2.5).

Beløbene på konto 409¹⁴ (anden række) var ubetydelige, indtil en korrekt registrering for 2011 for første gang blev bogført på denne konto, da SBM trådte i kraft. Følgelig blev kun mindre beløb rapporteret til IGAE vedrørende konto 409 frem til juni 2012. De første ikke-ubetydelige (omend stadig ufuldstændige) beløb for 2011 blev rapporteret i januar 2012 (og bekræftet i april 2012) efter IGAE's indgriben. I den tredje dataoverførsel i juni 2012 blev der rapporteret væsentlige ændringer vedrørende konto 409 for 2011, hvilket bekræftede ændringen af underskuddet med 1,9 mia. EUR i SR Valencia.

I stedet for konto 409 brugte SR Valencia konto 411¹⁵ til sådanne udgifter. Andre regioner brugte kun konto 409^c.

2.2. Rapportering fra IGGV til IGAE i 2012

Tabel 2 viser de beløb, som IGGV rapporterede til IGAE i januar, april og juni 2012 i de tabeller, der svarer til konto 409 i standardspørgeskemaet (SS). Tabellen viser, at ikke alle beløb var blevet rapporteret af IGGV til IGAE i det SS, der blev sendt ind i januar 2012.

Tabel 2: Beløb på konto 409 overført af IGGV til IGAE i SS i januar, april og juni 2012

Mio. EUR		Brugt til EDP-indberetning i april 2012			Brugt til EDP-indberetning i oktober 2012	
Tabel i SS		SS sendt januar 2012	Tilføjet telefonisk efter spørgsmål fra IGAE	Total januar 2012	SS sendt april 2012	SS sendt juni 2012
A7	Generel forvaltning	33	0	33	37	163
C7	Andre enheder	139	5	144	174	174
E7	Sundhed	0	323	323	257	2 048
F7	Sociale tjenester	1	0	1	1	7
TOTAL		173	328	501	469	2 392
Januar 2012 (EDP april 2012) - juni 2012 (EDP oktober 2012)						1 891

¹⁴ Konto 409 består af udgifter, der ikke er budgetteret i år T, og for hvilke betalingsforpligtelsen er erkendt (faktura modtaget) og skal indregnes i budgettet for år T+1. Sådanne udgifter påvirker EDP-underskuddet (B.9) i år T. Se nærmere i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, afsnit 2 (Oversigt over kreditorkonti i det spanske offentlige regnskabssystem).

¹⁵ Konto 411 består af udgifter, der ikke er budgetteret i år T, og for hvilke betalingsforpligtelsen ikke er opstået, idet udgiften ikke er udmøntet (den officielle faktura var endnu ikke modtaget). De skal indregnes i budgettet for år T+1, når fakturaen er modtaget efter fristen, og betalingsforpligtelsen er erkendt. Sådanne udgifter påvirker EDP-underskuddet (B.9) i år T. Se nærmere i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, afsnit 2 (Oversigt over kreditorkonti i det spanske offentlige regnskabssystem).

I forbindelse med dataindsamlingen i januar 2012 kontaktede IGAE IGGV og satte spørgsmålstegn ved de data, der var rapporteret på konto 409, idet IGAE havde bemærket, at beløbene på denne konto var yderst beskedne. IGGV indrapporterede derfor pr. telefon en yderligere udgift på ca. 300 mio. EUR, som ikke var medtaget på SS. IGAE medtog derefter denne yderligere oplysning, som var indløbet telefonisk, i de data, der blev sendt til Eurostat i forbindelse med EDP-indberetningen i april 2012. IGGV rapporterede først officielt disse data via SS den 30. april 2012.

Beløbet på 1,9 mia. EUR for ubetalte regninger blev ikke oplyst til IGAE i nogen af de versioner af SS, som IGGV sendte ved udgangen af januar og udgangen af april 2012. Men ved udgangen af april 2012 var de samme ubetalte regninger, som indgik i beløbet på 1,9 mia. EUR, allerede blevet sendt af det regionale FM til det nationale FM, og SR Valencias økonomi- og finansieringsplan for 2012-2014 (tilpasningsplanen), som også omfattede dette beløb, var blevet indsendt til CPFF.

I begyndelsen af maj 2012 påbegyndte det nationale FM og CPFF at analysere og kontrollere både fakturaerne og tilpasningsplanen. Først på det tidspunkt blev IGAE informeret af det nationale FM^d om ændringen på 1,9 mia. EUR i SR Valencias regnskab. IGAE kontaktede straks IGGV for at få oplysningen bekræftet. I en telefonsamtale bekræftede IGGV, at den yderligere gæld var på ca. 1,8 mia. EUR, men at det var umuligt på det tidspunkt at kende det nøjagtige beløb, da dataene stadig var ved at blive valideret. IGAE rejste dernæst spørgsmålet over for det spanske tekniske nationalregnskabsudvalg¹⁶, og det blev besluttet straks at viderebringe disse forhold til Eurostat (17. maj 2012), selv om tallene stadig var til validering.

Dataene vedrørende de ubetalte regninger, der blev registreret på konto 409 for første gang, blev omsider overført officielt af IGGV til IGAE ved udgangen af juni 2012.

Størstedelen af de uregistrerede og ubetalte regninger, der officielt blev rapporteret i juni 2012 (1,9 mia. EUR), påløb i 2011. Et beløb på 862 mio. EUR blev tilregnet 2011, mens omtrent 1 mia. EUR blev tilregnet tidligere år som følger: 2008 og tidligere 29 mio. EUR, 2009 378 mio. EUR og 2010 624 mio. EUR.

Tabel 3 viser den vigtigste kommunikation mellem IGGV og IGAE i kronologisk rækkefølge. Beløbet på 1,9 mia. EUR indgik i tilpasningsplanen for 2012-2014, som SR Valencia indsendte til det nationale FM i april 2012, men var ikke medtaget i SS, som blev sendt til IGAE ved udgangen af april 2012, selv om fristen for begge var den 30. april 2012¹⁷.

¹⁶ Udvalget består af INE, IGAE og den spanske nationalbank, og dets opgave er begrænset til klassificering af enheder og metodologiske spørgsmål.

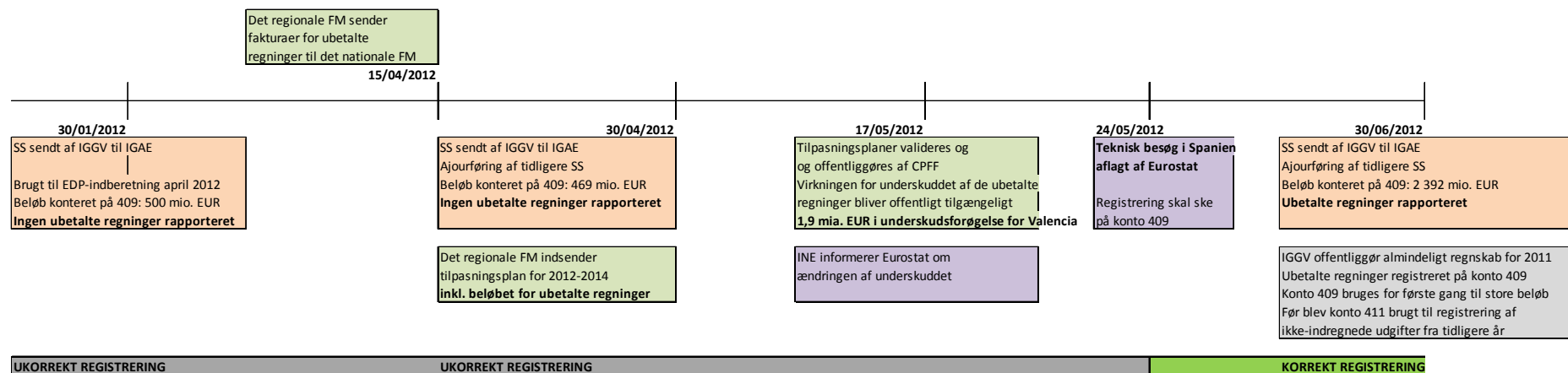
¹⁷ Dette tal blev anset af de regionale myndigheder i Valencia for at være fornuftigt nok til at blive sendt til de nationale myndigheder med henblik på SBM, men ikke fornuftigt nok til at blive sendt til IGAE for at vise det reelle beløb for uregistrerede sundhedsudgifter. Dette viser, at dataene fandtes på regionalt plan, men ikke blev sendt af IGGV til IGAE i forbindelse med EDP-indberetningen i april 2012.

Følgende konklusioner kan drages om registreringen af sundhedsudgifter i SR Valencia:

- Kun ubetydelige beløb¹⁸ blev registreret på konto 409, indtil SBM blev indført (marts 2012) som vist i række 2 i tabel 2. Den korrekte registrering kunne først ske for 2011 efter den ændring af tallene, der blev foretaget med henblik på at søge SBM-finansiering (i juni 2012, som berørte konto 409 for 2011).
- Store beløb for ikke-indregnet gæld fra tidligere år blev registreret og indregnet på konto 411 som vist i række 3 i tabel 1.
- Beløbene vedrørende konto 409 for 2011 sendt af IGGV til IGAE blev forhøjet med 1,9 mia. EUR fra den ene dataoverførsel i januar 2012 til den næste i juni 2012.
- De udgifter, der blev rapporteret for 2011 på konto 409 i SS indsendt i juni 2012, omfatter beløb for tidligere år.

¹⁸ Eller nogle år slet intet beløb.

Tabel 3: Kommunikation mellem IGGV og IGAE i kronologisk rækkefølge



2.3. Den regionale revisionsrets rapportering om uregistrerede udgifter

Hvert år i juni fremsender IGGV den selvstyrede regions almindelige regnskab for år T-1 til den regionale revisionsret. I november sender den regionale revisionsret IGGV sit udkast til en revisionsrapport med henblik på fremsættelse af bemærkninger. IGGV rundsender udkastet til alle sine enheder i regionen, som kan være berørt, og indsamler alle bemærkninger/ændringsforslag, som derefter fremsendes til den regionale revisionsret, som eventuelt ændrer udkastet til rapporten. Den regionale revisionsret analyserer bemærkningerne enkeltvis og beslutter, om den vil tage hensyn til dem i den endelige version af rapporten. Den endelige version af rapporten for år T-1, herunder ændringer, som den regionale revisionsret har fundet relevante, godkendes og offentliggøres inden december i år T.

Hvert år er bemærkningerne, som på vegne af alle berørte enheder er blevet sendt af IGGV til den regionale revisionsret med henblik på en eventuel ændring af rapporten, blevet offentliggjort af den regionale revisionsret i form af bilag II¹⁹ til rapporten, herunder den regionale revisionsrets beslutning og de efterfølgende begrundelser for at tage (eller ikke tage) hensyn til bemærkningerne.

Den regionale revisionsrets årlige rapporter om SR Valencias almindelige regnskaber viste, at der fandtes ikke-indregnede (og uregistrerede) udgifter i regionen helt tilbage fra 1988. Tabel 4 viser summen af ikke-indregnede udgifter pr. år i perioden 1988-2011 som angivet i rapporterne fra den regionale revisionsret²⁰.

I alle sine rapporter gennem årene gjorde den regionale revisionsret således rede for eksistensen af betydelige uregistrerede udgifter, især på sundhedsområdet. I rapporterne henstillede den regionale revisionsret (i hvert fald fra 2003 og frem) til, at disse ikke-indregnede sundhedsudgifter blev registreret på konto 409 i overensstemmelse med regel 5 i SR Valencias regnskabsinstruks (*Instrucción de Contabilidad de la Generalitat*). Den regionale revisionsret specificerede de uregistrerede udgiftsbeløb for hvert år. Men IGGV tog aldrig initiativ til at efterkomme henstillingerne^e.

Den regionale revisionsret henstillede derfor til regionalregeringen (*Consell*) at træffe foranstaltninger til opgørelse og betaling af de resterende ikke-indregnede udgifter. I denne forbindelse henstillede den til at analysere og fordele udgifterne på de relevante år på kreditorkontiene. Desuden henstillede den regionale revisionsret i sin rapport til at udarbejde

¹⁹ Alle rapporter findes på følgende link:

<http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/vInformesCastellanoCGGV?SearchView&idioma=castellano&query=field%20Titulo=anexo%20or%20field%20Titol=anexo%20or%20field%20claves=anexo&check=1&nomVista=Informes+castellano+-+Cuenta+general+de+la+GV&vista=vInformesCastellanoCGGV&qOriginal=anexo>.

²⁰ Rapporterne fra den regionale revisionsret om de almindelige regnskaber for perioden 1988-2013 findes på følgende link:

<http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/vInformesCastellanoCGGV?OpenView&start=1&Count=20>.

et budget for sundhedssektoren i overensstemmelse med den faktiske situation, da det aktuelle budget hindrede anvendelsen af principperne om effektivitet, produktivitet, sparsommelighed og lovlighed. For at løse situationen blev der iværksat forskellige foranstaltninger af regionalregeringen fra 2007 og frem (underskrivelse af aftaler, indregning af gammel gæld), og det blev henstillet, at sådanne foranstaltninger fortsat blev iværksat, indtil situationen var afhjulpet.

I begyndelsen blev det fulde ikke-indregnede udgiftsbeløb i et givet år straks tilregnet det følgende år, og desuden var beløbene temmelig små, hvilket begrænsede den samlede virkning. Men fra 1993 blev kun en del af og ikke det fulde ikke-indregnede udgiftsbeløb i et givet år tilregnet det følgende år. Derfor steg de udgiftsbeløb, der endnu ikke var betalt og ikke budgetteret, og som heller ikke blev opført i noget regnskab, gradvist til betydelige summer.

I rapporter fra den regionale revisionsret blev det anført, at dataene kom fra det regionale sundhedsministerium og derfor var offentligt tilgængelige^f.

Undervejs i undersøgelsen bekræftede den regionale revisionsret, at den altid modtog alle de nødvendige regnskabsoplysninger på de foreskrevne datoer af det regionale sundhedsministerium, og at samarbejdet med ministeriet altid havde været godt i den henseende^g.

Det regionale sundhedsministerium fremsendte sædvanligvis alle oplysninger om sundhedsudgifter til den regionale revisionsret på et tidspunkt fra februar til maj hvert år. Datoen vekslede fra år til år og afhang af, hvornår den regionale revisionsret bad om oplysningerne. Normalt fik det regionale sundhedsministerium adgang til oplysningerne i begyndelsen af året og sendte dem straks videre til den regionale revisionsret. I 2006 sendte det regionale sundhedsministerium undtagelsesvis det fulde beløb for de uregistrerede sundhedsudgifter, der var påløbet i 2001-2005, direkte til IGGV i begyndelsen af året^h.

Tabel 4: Ikke-indregnede (uregistrerede) udgifter beskrevet i den regionale revisionsrets rapporter

Mio. EUR

År	Ikke-indregnede udgifter	Reference	Link til rapporten	% af ikke-indregnede udgifter tilregnet det følgende års budget	% af ikke-indregnede udgifter ikke tilregnet det følgende år
1988	24,5	13.2.2	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/7ED932E37B2D89C9C1257211002C3406/\$file/88VII.pdf	100%	0%
1989	12,0	2.5.b), 11.3	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/FE78A748C9951364C125721000391B88/\$file/89VII.pdf	100%	0%
1990	63,6	2.4.f), 4.7.d)	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/F165391EBC95D8B5C12571FD002A38DE/\$file/90VII.pdf	100%	0%
1991	95,6	2.4.d), 4.4	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/9F861B063101A3A1C12571FB003986EF/\$file/91VII.pdf	100%	0%
1992	33,9	4.3, 15.e)	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/A9D05DAD187B1DB2C12571F7003D53F6/\$file/92VII.pdf	100%	0%
1993	50,9	4.4	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/93DEDBE0A3F785B3C12571F4002D07E3/\$file/93VII.pdf	12%	88%
1994	88,1	2.4	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/DD6EBAD994C6EC4BC12571F0003B5249/\$file/94VII.pdf	0%	100%
1995	178,2	2.4	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/4EA5B8B04CF0FF9FC12570D60039FB62/\$file/95CVII.pdf	94%	6%
1996	62,9	2.4	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/02B6A6DCABDE2FB6C12570D60029E982/\$file/96CVII.pdf	93%	7%
1997	191,4	2.4.2	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/AB233C4C9771008FC12570D5003CBFE5/\$file/97CVII.pdf	98%	2%
1998	344,9	2.4.2	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/54B5FAC803B41A3BC12570D20045515D/\$file/98CVII.pdf	83%	17%
1999	338,1	2.4.2	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/110725455807BD1CC12570D00049D5D5/\$file/99CVII.pdf	57%	43%
2000	445,1	2.4.2	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/D60C8AA2AC1F26FAC12570CE00325BE8/\$file/00CVII.pdf	46%	54%
2001	643,5	4.3.2	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/0D0F73ABAA4EBCB0C12570CB0045522D/\$file/01CVII.pdf	47%	53%
2002	840,5	4.3.2	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/491E691ED6D84E43C12570CB0034EC83/\$file/02CVII.PDF	36%	64%
2003	1.121,3	4.3.2	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/ACDF5C75264DF25FC12570BC003B77C8/\$file/03CVII.pdf	43%	57%
2004	1.240,1	4.3.2	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/8B8A1302179A54ECC12570DF00308BFB/\$file/04CVII.PDF	30%	70%
2005	1.129,8	2.1.c), 8.1.g)	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/D81BD32BABA363F5C12573B100446B8A/\$file/05CVI.pdf	25%	75%
2006	1.224,4	2.1.c), 8.1.g)	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/EEC5B83032458B03C1257248002C98B4/\$file/06CVI.pdf	21% + stort beløb på konto 411	ca. 10%
2007	562,9	2.1.d), 8.1.g)	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/90BE8262F5D1CDF5C125751B002CD842/\$file/07CVI.pdf	46%	54%
2008	1.061,0	2.1.d), 8.1.g)	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/1599791B22614DA2C125768E00495C53/\$file/08CVI.pdf	26% + stort beløb på konto 411	ca. 0%
2009	962,6	3.1.d), 8.1.f)	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/C70D02311ADD9F98C1257801002B513C/\$file/09CVI.pdf	34% + lille beløb på konto 411	ca. 50%
2010	1.602,3	3.1.d), 8.1.f)	http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/8FC2E0021E79B8D6C1257968002DB8DD/\$file/10CVI.pdf	34% + lille beløb på konto 411	ca. 50%
2011 ¹	300,5	3.1.e)	Rapporten blev offentliggjort i december 2012 og indeholder ændrede data, som blev sendt til Eurostat i forbindelse med EDP-indberetningen i oktober 2012 http://www.sindicom.gva.es/web/informes.nsf/0/80054832E39EEBCC1257C3C002D37FB/\$file/11C_VI.pdf		

¹ 1 april 2012, da dataene blev sendt til Eurostat i forbindelse med EDP-indberetningen i april 2012, beløb de ikke-indregnede udgifter sig til 1 842 mio. EUR.

Den regionale revisionsret tilbød at sende IGGV alle oplysninger (hvis IGGV ikke allerede havde adgang til dem) om uregistrerede og ubetalte regninger i sundhedssektoren som beskrevet i dens offentlige rapport fra 2010ⁱ. På trods af dette tilbud bad IGGV aldrig den regionale revisionsret om at få tilsendt disse data.

Den regionale revisionsret sendte sine rapporter til ca. 60 personer hos forskellige organer inden for de selvstyrede regioner, herunder det regionale sundhedsministerium og IGGV^j. Der blev sendt rapportudkast til IGGV til rundsending blandt de ledere, som udarbejdede bemærkningerne. Den endelige rapport (med konklusioner og henstillinger) blev sendt til alle ledere af de forskellige organer og til IGGV.

Det fremgår af undersøgelsen, at forvaltningscentre (f.eks. det regionale sundhedsministerium) ikke har beføjelser til at bogføre påløbne, men ubetalte udgifter på konto 409 eller lignende konti til det formål (hvilket kun IGGV kunne), men kun på konti i budgettet. I henhold til loven om offentlig finansiering er det IGGV i SR Valencia, der har ansvaret for at sikre sig, at udgifterne registreres efter optjeningsprincippet. Den korrekte anvendelse af optjeningsprincippet er et rent regnskabsmæssigt anliggende.

2.4. Arbejdsgruppe om sundhedsudgifter nedsat under CPFF

I 2007 nedsatte CPFF en arbejdsgruppe (AG) om sundhedsudgifter med det formål at analysere disse udgifter²¹. Alle 17 regioner var repræsenteret ved den regionale sundhedsminister ledsaget af den regionale hovedrevisor (chef for det regionale revisionskontor). Valencia var repræsenteret ved det regionale sundhedsministerium og det regionale FM, som var IGGV's direkte overordnede instans. IGAE deltog også i denne AG.

Tre selvstyrede regioner (Andalucía, Cataluña og Valencia) repræsenterede 75 % af de samlede ubetalte udgifter, der skulle tilregnes budgettet ved udgangen af hvert år (se tabel 5). Der var imidlertid en stor indbyrdes forskel. I Andalucía og Cataluña var beløbene blevet korrekt registreret på en konto uden for budgettet (409 eller lignende) og derefter rapporteret til IGAE. I Valencia var dette ikke tilfældet.

²¹ 2007-rapporten fra denne AG findes på følgende websted: <http://www.meh.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Grupo%20de%20Trabajo%20Gasto%20Sanitario.pdf>

Tabel 5: Sundhedsudgifter, der afventer budgettering ved årets udgang, oplyst i AG om sundhedsudgifters rapporter, 2007

Tusinde EUR

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Andalucía	1 086 077	975 389	1 178 710	1 303 220	1 357 858	1 498 278	1 573 254	1 570 740
Aragón	0	0	0	0	0	43 399	118 568	34 404
Asturias	0	0	0	35 211	66 606	128 979	144 551	116 132
Baleares	0	0	0	0	27 861	53 690	57 980	56 789
Canarias	28 145	58 924	45 734	53 594	48 625	184 937	17 370	48 738
Cantabria	0	0	0	20 748	19 110	33 271	41 525	28 130
Castilla y León	0	0	0	0	0	150 408	258 643	233 738
Castilla-La Mancha	0	0	0	0	0	71 119	0	93 000
Cataluña	1 234 950	1 341 047	1 444 787	1 530 882	1 769 734	2 175 896	1 928 310	1 536 480
Comunidad Valenciana	344 934	337 292	469 777	643 691	817 696	1 111 633	1 222 924	1 112 924
Extremadura	0	0	0	0	14 400	73 959	123 014	118 960
Galicia	62 832	102 318	128 396	168 220	93 811	218 061	389 832	176 661
Madrid	0	0	0	0	125 038	223 579	407 618	281 115
Murcia	0	0	0	0	45 480	93 025	153 134	165 148
Navarra	0	0	0	0	0	0	0	1 075
País Vasco	0	0	0	0	0	0	0	0
La Rioja	0	0	0	0	0	0	0	0
I ALT	2 756 938	2 814 970	3 267 404	3 755 566	4 386 219	6 060 234	6 436 723	5 574 035

For SR Valencias vedkommende var der ubetalte regninger af en betydelig størrelse fra sundhedssektoren, som ikke var bogført på nogen konto. Da IGAE også deltog i disse møder, blev de bekendt med disse "uregistrerede ubetalte regninger".

Under undersøgelsen bekræftede IGAE, at den manglende registrering af sundhedsudgifter i Valencia første gang blev konstateret i 2007 efter rapporten fra CPFF's AG om sundhedsudgifter.

I denne forbindelse havde IGAE bedt IGGV om at bekræfte de beløb, der var bogført på konto 409 og 411, og IGGV havde bekræftet, at de data, de havde sendt til IGAE, var korrekte.

I 2007 underskrev SR Valencia den første aftale, hvorved den indregnede en stor sum tidligere uregistrerede regninger på konto 411. I 2007 rapporterede SR Valencia til IGAE for første gang en række tidligere uregistrerede og ubetalte regninger fordelt på de forskellige år, hvor udgiften burde have været bogført. IGAE antog derfor, at alle tidligere uregistrerede ubetalte regninger nu var registreret enten på konto 411 eller i budgettet^p.

Undersøgelsens konklusioner blev, at IGAE hverken havde direkte eller indirekte relationer til den regionale revisionsret eller noget andet eksternt kontrolorgan. Der findes ingen eksisterende aftale mellem IGAE og den regionale revisionsret. IGAE har først adgang til rapporterne fra den regionale revisionsret, når de offentliggøres. Disse rapporter blev først regelmæssigt kontrolleret fra 2009 og frem. Men rapporterne over data for år T-1 er sædvanligvis først tilgængelige tidligst i december i år T, mens dataene skal rapporteres til Eurostat allerede i april.

Undervejs i undersøgelsen rapporterede IGAE, at det jævnligt spurgte IGGV, hvorfor så betydelige beløb, som blev omtalt i den regionale revisionsrets rapporter, ikke blev registreret i regionens regnskab. IGGV svarede, at det ikke havde grundlag for at kontrollere, om de data, som den regionale revisionsret rapporterede, var korrekte.

Dette fik IGAE til at tro, at disse beløb senest ville blive medregnet i budgettet for januar/februar det følgende år. IGAE understregede, at det havde brug for IGGV's medvirken, og at rapporterne fra den regionale revisionsret ikke var detaljerede nok til at kunne bruges direkte i det nationale regnskab, idet IGAE kræver mere detaljerede oplysninger i deres SS end det, der er tilgængeligt i den regionale revisionsrets rapport. Oplysningerne i den regionale revisionsrets rapporter var ifølge IGAE ikke i sig selv tilstrækkelige til at foretage de nødvendige justeringer i nationalregnskabet.

Desuden havde IGAE ikke beføjelser til ensidigt at ændre data fremsendt af IGGV og heller ikke midler til at kontrollere, om de af IGGV fremsendte data var korrekte. IGAE kunne kun bede om yderligere præciseringer af dataene og måtte acceptere de data, der blev fremsendt officielt af de selvstyrede regioner. Hvis resultatet af IGAE's forespørgsel er, at regionerne bekræfter de indsendte data, må IGAE acceptere dette.

Det skal understreges, at de selvstyrede regioner har mulighed for at sende reviderede data til IGAE via SS frem til den 15. marts hvert år, så de kan indgå i EDP-indberetningen i april samme år. Der blev sendt reviderede SS'er fra visse regioner, men aldrig fra SR Valencia.

Ifølge IGAE bekræftede IGGV de data, det oprindeligt havde sendt, når IGAE stillede spørgsmål ved kvaliteten af SR Valencias data.

2.5. Delvis indregning af de uregistrerede udgifter via konto 411

Da summen af uregistrerede udgifter ved udgangen af 2006 var steget til et betydeligt niveau (se tabel 6), traf regionalregeringen foranstaltninger til at indregne en del af disse udgifter.

Tabel 6 viser, hvordan de uregistrerede udgiftsbeløb blev bogført. Med udgangspunkt i summen af uregistrerede udgifter primo året blev visse beløb hvert år fratrukket (beløbene, der var tilregnet budgettet det år, og beløbene, der skulle tilskrives konto 411), og visse beløb blev tilføjet (de uregistrerede udgifter, der var påløbet det år) for at beregne den nye sum af uregistrerede udgifter ultimo hvert år.

Table 6: Information on the sum of non-registered (unregistered) expenses in SR Valencia

OVERSICHT OVER SUMMEN AF IKKE-INDREGNEDE UDGIFTER. Kilde: Rapporter fra den regionale revisionsret

Mio. EUR

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Sum af ikke-indregnede udgifter primo året	1 240	1 130	1 224	563	1 061	963	1 602
Beløb fra året før tilregnet budgettet det pågældende år	-377	-283	-254	-258	-275	-326	-259
Tilskrevet konto 411			-847		-786	-96	-106
Gæld fra tidligere år, der skal tilskrives konto 411					96		
Ikke-indregnede udgifter påløbet i indeværende år	267	377	439	756	866	1 062	637
Sum af ikke-indregnede udgifter ultimo året	1 130	1 224	563	1 061	963	1 602	1 874

Kilde: Revisionsrettens rapport for 2005-2010

* 2011-dataene er baseret på skæringsdatoen i april 2012 og omfatter ikke ændringen af data rapporteret i oktober 2012.

Revisionsrettens rapport offentliggjort i december 2012 bekræftede, at tidligere ikke-registrerede udgifter for første gang blev registreret på konto 409 og derfor rapporteret til Eurostat i forbindelse med EDP-indberetningen i oktober 2012.

Men 2012-rapporten afslørede, at 300 mio. EUR af de udgifter, der påløb i 2011, stadig ikke var registreret i regnskabet.

In practice, a part of the unregistered expenses was removed from the non-registered debt and booked on account 411 (included in the public accounts) from 2007 and onwards. There were two amendments, which according to the regional government allowed the inclusion of non-registered debt on account 411.

For the first time, the law on public financing²² on the budget system and the accounting framework, which forms the basis for the control of the region's public accounts, was amended several times, for as far as it concerns the inclusion of expenses. By law no. 12/2004 of 27. december, article 59 was extended with article 59a on the framework for non-inclusion of payment obligations under certain circumstances. Later, by law no. 10/2006 of 26. december, two new paragraphs (2.d and 3) were added to article 59a. These new paragraphs 2.d and 3 would have made it possible to introduce specific mechanisms for budgeting of accrued, but non-registered expenses in subsequent years, if there were no available budget appropriations to honor previous and current payment obligations.

²² The law on public financing in SR Valencia (*Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana*) can be found at this link: http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/va-dleg260691.html.

I denne oprindelige version af artikel 59a hedder det:

"1. I tilfælde, hvor forudgående godkendelse er obligatorisk i henhold til de gældende bestemmelser, men er undladt, vil det ikke være muligt at indregne betalingsforpligtelsen, effektuere betalingen eller foretage disse retslige handlinger, førend en sådan undladelse er afhjulpet i overensstemmelse med betingelserne i denne artikel.

2. Den enhed hos IGGV, som har kendskab til den i punkt 1 nævnte undladelse, skal udføre revisionen/kontrollen af dokumentationen ved at anse de forvaltningsdokumenter for valideret, som ville være blevet udfærdiget i sagen, hvis gældende lov – uanset den lovovertrædelse, der består i en manglende revisionsrapport – var blevet overholdt. Alternativt skal en sådan enhed udarbejde en rapport, som i det mindste viser følgende:

a. De regelovertrædelser, der ville være blevet afsløret, hvis revisionskontrollen var blevet rapporteret på det korrekte tidspunkt.

b. De fordele, et sådan dokument ville have medført.

c. Baggrunden for revisionen af de dokumenter, der blev ugyldige som følge af overtrædelsen af den pågældende regel.

d. Eksistensen af tilstrækkelige midler i det aktuelle år til at honorere forpligtelserne, eller i relevant omfang den i punkt 3 foreslåede flerårige mekanisme til budgettering med udtrykkeligt samtykke fra det regionale FM. Denne rapport fremsendes til den myndighed, som igangsatte sagen, og hvis den er udstedt af den regionale vicerevisor, skal denne informere det regionale revisionskontor.

3. Vedtagelsen af den egnede løsning skal ske af chefen for den afdeling i regionen, hvorunder hører den enhed, der er ansvarlig for sagsbehandlingen, eller hvortil enheden er knyttet, uden mulighed for at delegerede beføjelser. Regionen Valencias regering skal informeres herom. Men hvis der i det aktuelle år mangler tilstrækkelige budgetmidler til at honorere de aktuelle forpligtelser, og hvis den mulighed, der gives i artikel 32 i denne lov, desuden ikke anses for velegnet, vil det være nødvendigt på forhånd at fremlægge dokumentationen for regionalregeringen sammen med en gunstig udtalelse fra det regionale FM, sådan at regionalregeringen i givet fald kan vedtage et budgetbevillingsprogram i kommende år.

4. Den gunstige løsning af sagen i henhold til denne artikel fritager ikke nogen for et ansvar, som vedkommende i givet fald ville have pådraget sig."

For det andet blev der underskrevet specifikke aftaler²³ af regionalregeringen i perioden 2007-2010. Ifølge regionalregeringen muliggjorde disse aftaler registrering i det offentlige regnskab (bl.a. på konto 411) af ikke-indregnede sundhedsudgifter fra tidligere år.

²³ Vedtaget af SR Valencia.

Der er tale om følgende aftaler:

- Aftale undertegnet den 20. april 2007. Indregning af 847,4 mio. EUR på konto 411. Udgiften blev indregnet i 2007, men påløb i perioden 2002-2004.
- Aftale undertegnet den 13. juni 2008. Indregning af 145,4 mio. EUR på konto 411. Udgiften blev indregnet i 2008, men påløb i perioden 2002-2004. Denne aftale er blot en forlængelse af den foregående aftale.
- Aftale undertegnet den 13. marts 2009. Indregning af 774,3 mio. EUR på konto 411. Udgiften blev indregnet i 2009, men påløb i perioden 2006-2008.
- Aftale undertegnet den 31. juli 2009. Indregning af 82,7 mio. EUR på konto 411. Udgiften blev indregnet i 2009, men påløb i perioden 2004-2008.
- Aftale undertegnet den 15. oktober 2010. Indregning af 96,3 mio. EUR på konto 411. Udgiften blev indregnet i 2010, men påløb i perioden 2002-2004. Denne aftale er blot endnu en forlængelse af aftalen, der blev underskrevet den 20. april 2007.

Hver gang en aftale blev indgået, nedbragte det pågældende beløb summen af uregistrerede udgifter og blev automatisk bogført på konto 411 med øjeblikkelig virkning for både det offentlige og nationale regnskab.

Dette forklarer stigningerne på konto 411, der ligger uden for budgettet, i 2007 og 2009 og det tilsvarende fald i summen af ikke-indregnede udgifter, som kan ses i henholdsvis tabel 1 og 6.

I 2007 blev der på konto 411 bogført 847 mio. EUR, som svarede til de ikke-indregnede sundhedsudgifter, der var påløbet i perioden 2002-2004. I 2009 blev der bogført 857 mio. EUR på konto 411, og denne gang svarede beløbet til de ikke-indregnede sundhedsudgifter, der var påløbet i perioden 2004-2008. I 2008 og 2010 blev andre, små beløb²⁴ svarende til ikke-indregnede sundhedsudgifter fra tidligere år bogført på konto 411, men på grund af deres størrelse er det vanskeligt at se virkningen af dem. Nedbringelsen af summen af ikke-indregnede udgifter var ikke tydelig, da indregningen af de små beløb på konto 411 blev ophævet af betydelige ikke-indregnede udgiftsbeløb, der var påløbet det pågældende år,

2.6. Konstaterede årsager til den misvisende fremstilling af data i SR Valencia

I dette afsnit gøres der rede for de uregelmæssigheder, der blev fundet i bogføring, registrering og rapportering af udgifter i SR Valencia. Uregelmæssighederne foregik på regionalt plan hos det regionale FM og især IGGV.

For det første er manglende registrering af udgifter, der faktisk er påløbet, i strid med de basale optjeningsprincipper, som gælder på både nationalt plan og ifølge ENS-95²⁵.

²⁴ Herunder nogle udgifter afholdt så langt tilbage som i 2002.

²⁵ Optjeningsprincippet skal overholdes både i det nationale regnskab (ifølge ENS-95) og ifølge det spanske almindelige offentlige regnskabssystem.

For det andet er konto 409 angivet i både lov om offentlig finansiering og i SR Valencias regnskabsinstruks som den konto, der skal anvendes til registrering af udgifter, der afventer budgettering.²⁶ Var konto 409 blevet brugt korrekt i overensstemmelse med de nævnte forskrifter, ville det have sikret korrekt rapportering af dataene. Men ved tilsidesættelsen af den obligatoriske brug af denne konto blev de uregistrerede udgifter aldrig bogført af IGGV på denne konto trods forpligtelsen hertil. Beløbene på konto 409 var ubetydelige indtil rapporteringen af de korrekte tal i maj 2012 og den senere ændring af underskuddet.

I sine rapporter henstillede den regionale revisionsret udtrykkeligt til bogføring af ikke-indregnede og uregistrerede sundhedsudgifter på konto 409. Henstillingen blev bifaldet af det regionale sundhedsministerium²⁷, men blev dog ikke efterkommet af IGGV. IGGV begyndte at indregne (registrere) nogle beløb fra 2007, men kun delvist, og denne praksis med ikke at registrere udgifter, der faktisk var påløbet, fortsatte, hvilket øgede summen af uregistrerede udgifter i regionen.

Resultatet var, at optjeningsprincippet ikke blev fulgt i SR Valencia i strid med ENS-95, og EDP-indberetninger og statslige finansstatistiske data blev rapporteret med fejl og først korrigeret med ændringen i forbindelse med EDP-indberetningen i oktober 2012. IGGV angav i sit SS til IGAE ingen betydelige udgifter, der afventede budgettering (konto 409). Dette førte til ukorrekt registrering af beløb fra tidligere år med deraf følgende virkning for underskuddet (B.9) i år, hvor de ikke påløb, ved indregningen af tidligere udgifter på konto 411. Resultatet af den manglende overholdelse af optjeningsprincippet i SR Valencia i strid med ENS-95 var, at EDP-indberetninger og statslige finansstatistiske data blev rapporteret i 2012 med fejl og først korrigeret med ændringen i forbindelse med EDP-indberetningen i oktober 2012.

Ifølge SR Valencias lov om offentlig finansiering har IGGV ansvaret for den interne kontrol af regionens regnskaber og for udarbejdelse af det almindelige regnskab, som skal være en korrekt fremstilling af den økonomiske situation. Denne opgave blev ikke varetaget, da betydelige udgiftsbeløb ikke fremgik af regnskabet (regionens almindelige regnskab), og IGGV ikke anerkendte dem. IGGV må have været klar over disse beløb, idet det regionale sundhedsministerium og den regionale revisionsret var bekendt med dem og meddelte dem til IGGV såvel uformelt via e-mails fra sundhedsministeriet som formelt via rapporterne fra den regionale revisionsret.

Selv om denne ad hoc-regulering, som regionen godkendte (artikel 59a i loven om offentlig finansiering og de forskellige andre aftaler underskrevet af regionalregeringen), ville have tilladt den procedure, som IGGV brugte til regnskabet i form af registrering af relevante ikke-indregnede gældsbeløb fra tidligere år på konto 411, fritog dette ikke de spanske myndigheder for at overholde ENS-95-principperne for indberetning af EDP-data^k.

²⁶ Optjeningsprincippet er et universelt princip i det spanske almindelige offentlige regnskabssystem (PGCP).

²⁷ Se bilag II til den regionale revisionsrets rapport for 2008.

Desuden syntes regionens almindelige regnskab opstillet af IGGV ikke at være detaljeret nok, hvad angik konti uden for budgettet. Betydelige påløbne sundhedsudgiftsbeløb blev ikke rapporteret i det almindelige regnskab. De beløb, der blev indregnet på konto 411 fra 2007 og frem, var ikke tydeligt forklaret, og der blev ikke fremsendt en specificeret fordeling. I andre tabeller blev meget små beløb forklaret indgående, mens der ikke blev gjort rede for de næsten 2 mia. EUR, der blev indregnet på konto 411 fra 2007 til 2010. Rapporten nævnte kun kort kreditorerne uden for budgettet og konto 411. Den regionale revisionsret henstillede i sine årlige rapporter til IGGV om at skabe mere klarhed i denne henseende og bad IGGV tilvejebringe flere detaljer i form af forklaring på og specificering af visse konti i regionens almindelige regnskab.

I sit SS sendt den 30. april 2012 til IGAE angav IGGV ikke noget beløb for ubetalte, uregistrerede regninger, selv om dette beløb allerede var fremsendt til det nationale FM i form af de fakturaer, som blev sendt med henblik på SBM, og fremgik af tilpasningsplanen, der var forelagt CPFF. Desuden havde IGGV fået oplyst disse beløb pr. e-mail af det regionale sundhedsministerium allerede i februar 2012.

Uregelmæssighederne i SR Valencia blev da også først afsløret for Eurostat, efter at INE havde fremsendt den nye ændring af underskuddet (B.9) til Eurostat i maj 2012. I lyset af denne information aflagde Eurostat et teknisk besøg i Spanien, og først efter dette besøg indledtes en ny registreringsprocedure i SR Valencia med brug af konto 409 og angivelse af de pågældende beløb i både regionens almindelige regnskab og SS, der blev fremsendt til IGAE.

3. VURDERING AF RESULTATERNE

Den endelige rapport viser, at der gennem mange år var alvorlige uregelmæssigheder i bogføringen, registreringen og rapporteringen af SR Valentias udgifter. Optjeningsprincippet blev ikke overholdt²⁸, konti uden for budgettet blev brugt uretmæssigt, udgifter forblev sommetider uregistrerede i årevis, og de statistiske oplysninger, der blev sendt fra Valentias regionale myndigheder til de nationale myndigheder, var vildledende og medførte en misvisende fremstilling af underskudsdata for Spanien i 2012.

Denne praksis med ikke at registrere udgifter blev bragt til ophør senere i 2012 med indførelsen af SBM, som gav regionerne incitament til at indberette det fulde beløb for deres ubetalte regninger for at kunne modtage finansiel støtte fra centralregeringen. Denne fulde indberetning af udgifter var nødvendig, fordi de ubetalte regninger som en af de primære SBM-kriterier udelukkende måtte omhandle udgifter, der allerede var påløbet og registreret ved udgangen af 2011.

Det må derfor konkluderes, at de EDP-data, der blev fremsendt til Eurostat i 2012, ikke omfattede samtlige udgifter, som SR Valencia havde afholdt. Optjeningsprincippet, der følger

²⁸ Optjeningsprincippet skal overholdes både i det nationale regnskab (ENS-95) og i det spanske almindelige offentlige regnskabssystem.

af ENS-95-reglerne, blev tilsidesat. Desuden blev det nationalt og regionalt vedtagne system for budgettering, finansiering og regnskabsføring også i vidt omfang tilsidesat, for så vidt angik registrering af sundhedsudgifter (og for mindre beløbs vedkommende andre typer udgifter). Konti, der var beregnet til registrering af udgifter, som var påløbet, men ikke betalt (for at blive budgetteret det følgende år og bogført i ENS-95-forstand i det aktuelle år), blev ikke anvendt.

Den manglende registrering af visse udgifter begyndte i 1988. Dette gjaldt i første omgang meget små beløb, og udgifter, der ikke blev registreret i bestemte år, blev efterfølgende registreret året efter. Fra 1993 steg det samlede beløb for de uregistrerede udgifter, og ikke alle uregistrerede udgifter et givet år blev registreret det følgende.

Inden 2007 nåede det akkumulerede beløb for uregistrerede udgifter gennem en årrække op på over 1 mia. EUR. Der blev underskrevet fem aftaler mellem 2007 og 2010, som takket være vedtagelsen af særlige regionale regler tillod registrering på regionens konti af sådanne udgifter samt betaling til leverandørerne for varer og tjenesteydelser, som var leveret til regionalregeringen i forbindelse med dens sundhedspolitik, og for hvilke man for længst havde overskredet betalingsfristen. I denne forbindelse traf IGGV ingen foranstaltninger til at sikre korrekt registrering af udgifter i fremtiden. Denne praksis med manglende registrering af udgifter fortsatte og førte til en betydelig opjustering af Spaniens underskud i 2011 til ca. 1,9 mia. EUR.

Dette beløb blev ikke rapporteret af IGGV til IGAE i SS i januar 2012. Det blev heller ikke bragt til IGAE's kendskab gennem SS tre måneder senere i slutningen af april 2012²⁹ i forbindelse med den anden årlige fremsendelse af SS, selv om regionalregeringen på det tidspunkt allerede havde oplyst centralregeringen om, at der fandtes ubetalte og uregistrerede regninger svarende til dette beløb. Det korrekte tal blev først endeligt bekræftet over for IGAE i maj 2012.

Den manglende registrering af udgifter i SR Valencia som beskrevet i denne rapport medførte overførsel af ukorrekte data til Eurostat i forbindelse med den første EDP-indberetning i 2012.

De primære aktører i de ovenfor beskrevne begivenheder er IGGV, IGAE, INE, det regionale sundhedsministerium og den regionale revisionsret¹. Alle de interviewede enheder har været hjælpsomme og samarbejdsvillige over for Kommissionens efterforskningshold og har givet Kommissionen (Eurostat) de for undersøgelsen nødvendige oplysninger.

Den regionale revisionsret rapporterede konsekvent i sine årlige rapporter om de uregistrerede udgifter fra 1988 og frem og henstillede, at disse beløb blev registreret i SR Valencias regnskab^m ⁿ. Den rapporterede navnlig ikke-indregnede udgifter på over 1 mia. EUR for årene 2003-2010 i SR Valencia (med undtagelse af 2007 og 2009, hvor

²⁹ Til trods for at IGGV allerede havde modtaget beløbet for de uregistrerede sundhedsudgifter fra det regionale sundhedsministerium i februar 2012 pr. e-mail.

beløbet var mindre på grund af indregningen af uregistrerede udgifter på konto 411). Men det forhold, at forekomsten (gradvist stigende beløb) af ikke-indregnede udgifter systematisk blev påpeget af den regionale revisionsret, førte ikke til nogen specifik indsats på regionalt plan for at afhjælpe denne situation, som først blev korrigeret i regnskabet for 2011, sådan som det bekræftes i rapporten fra den regionale revisionsret^o.

Det nationale statistikkontor (INE) informerede Eurostat om situationen den 17. maj 2012, efter at IGGV havde bekræftet over for IGAE, at dataene skulle ændres med 1,9 mia. EUR på grund af tidligere uregistrerede udgifter.

IGAE indså i 2007 via AG, der blev nedsat til at se på regionens problemer med sundhedsudgifter, at der var noget galt. Men IGAE troede, at problemet var blevet løst i kraft af de aftaler, som SR Valencia havde godkendt, og hvoraf den første blev indgået i 2007^p, idet regionen dermed erkendte de betydelige tidligere uregistrerede udgifter, som derefter blev bogført på konto 411 (selv om det burde have været konto 409)³⁰. Men praksis med ikke at registrere udgifter fortsatte. Desuden synes undersøgelsen at vise, at IGAE havde begrænsede beføjelser til at korrigere situationen, da den ikke ensidigt kunne (og stadig ikke kan) ændre data, som regionerne havde indsendt^q.

Det var det regionale sundhedsministerium, som fremsendte kildedataene til registrering af SR Valentias sundhedsudgifter^r. Det regionale sundhedsministerium fremsendte den tilgængelige information om udgifter uden for budgettet til den regionale revisionsret (og til det nationale sundhedsministerium)^s på en formaliseret måde og samtidig uformelt via e-mail^t til IGGV^u. Desuden var det regionale sundhedsministerium enig med den regionale revisionsret i, at udgifter uden for budgettet burde have været bogført på konto 409.

Ifølge dokumentation fra forskellige enheder, herunder IGGV selv, det regionale sundhedsministerium, IGAE og den regionale revisionsret synes IGGV at have haft hovedansvaret for det forhold, at optjeningsprincippet ikke blev overholdt, og betydelige sundhedsudgiftsbeløb ikke blev registreret^v. Det var IGGV, som havde ansvaret for at udarbejde regionens offentlige regnskab^w. I denne forbindelse påviser rapportens konklusioner, at IGGV:

1. ikke fuldt ud overholdt hverken det nationale almindelige offentlige regnskabssystem eller SR Valentias tilsvarende system og dermed ikke brugte konto 409 og 411 korrekt^x. Desuden fulgte IGGV ikke SR Valentias regnskabsinstruks, der blev godkendt i 2002
2. i strid med ENS-95-reglerne og navnlig optjeningsprincippet ikke registrerede tidligere påløbne udgifter
3. ikke tog hensyn til rapporterne fra den regionale revisionsret^y, støttet af kommentarer fra det regionale sundhedsministerium^z, som bragte denne praksis med manglende registrering af

³⁰ Selv om det ikke var korrekt at bruge konto 411 i stedet for konto 409, blev tidligere uregistrerede udgifter omsider registreret.

påløbne udgifter frem i lyset^{aa}. I 2008 begyndte IGGV at bogføre uregistrerede udgifter, der var påløbet tidligere, men kun delvise beløb og ikke hele summen af uregistrerede udgifter

4. ikke gjorde IGAE opmærksom på manglerne i den information, det fremsendte til IGAE i form af et SS

5. sendte IGAE et SS både i slutningen af januar 2012 og ved udgangen af april 2012, som ikke indeholdt de ikke-indregnede udgifter (1,9 mia. EUR), som IGGV allerede havde sendt til centralregeringen i en anden forbindelse i løbet af april 2012, til trods for at IGGV uofficielt modtog denne information af det regionale sundhedsministerium pr. e-mail allerede i februar 2012. Dette var en af hovedårsagerne til opjusteringen af Spaniens underskud i 2011, som blev foretaget i de to EDP-indberetninger i april og oktober 2012. IGGV bekræftede først officielt de korrekte beløb over for IGAE i juni 2012, hvilket vil sige, ikke blot efter at summen af ubetalte regninger (aldrig tidligere registreret som udgifter) allerede var blevet sendt direkte til centralregeringen, men også efter at regionens tilpasningsplan (hvori nævnes eksistensen af disse ubetalte regninger) var blevet fremlagt for CPPF

6. udarbejdede regionens almindelige regnskab (offentligt tilgængeligt på webstedet), som indtil juni 2012 ikke udtrykkeligt henviste til nogen uregistrerede udgifter og kun gav minimal information om det betydelige beløb, der var bogført på konto 411

7. ignorerede de data, som det regionale sundhedsministerium sendte til den regionale revisionsret (og uformelt og mindst én gang formelt til IGGV selv), som viste det fulde beløb for de akkumulerede sundhedsudgifter over årene^{bb cc}

8. undlod at indhente og undersøge den nødvendige dokumentation for at kunne udarbejde regionens almindelige regnskab^{dd} trods sin forpligtelse hertil

9. ikke brugte netværket af *intervendores delegados* på hospitalerne i regionen til at indhente data om sundhedsudgifter direkte^{ee}

10. insisterede over for IGAE på, at de data, der blev sendt i SS, var korrekte, selv om det ikke var tilfældet

11. ikke sendte de korrekte data til IGAE i SS³¹, selv om den regionale revisionsret havde offentliggjort de korrekte data for uregistrerede sundhedsudgifter

12. ikke accepterede tilbuddet fra den regionale revisionsret om at få leveret korrekte data direkte til indregning i SR Valencias regnskaber og ikke bad det regionale sundhedsministerium om formelt at fremsende de oplysninger om uregistrerede sundhedsudgifter, som ministeriet sendte til den regionale revisionsret. Ifølge udtalelserne fra repræsentanterne for det regionale sundhedsministerium ser det ud til, at chefen for IGGV indtil 2012 havde givet det regionale sundhedsministerium mundtlige instrukser i ikke formelt at sende IGGV data om uregistrerede sundhedsudgifter

³¹ En praksis, som ofte blev brugt af andre selvstyrende regioner i Spanien.

13. til trods for sin viden om, at dataene i det almindelige regnskab, som blev rapporteret til IGAE, ikke var korrekte, undlod at kontakte det regionale sundhedsministerium eller nogen anden myndighed for at få afhjulpet situationen og ej heller gjorde forsøg på at lave et overslag^{ff} over de uregistrerede sundhedsudgifter for at overholde optjeningsprincippet.

4. KONKLUSIONER

På baggrund af ovenstående fakta og argumenter kan det konkluderes, at en enhed (IGGV) i Kongeriget Spaniens generelle offentlige forvaltning handlede groft uagtsomt ved sin manglende registrering af sundhedsudgifter (og manglende overholdelse af optjeningsprincippet) i nationalregnskabet (ENS-95), hvilket medførte en ukorrekt rapportering af underskudsdata til Eurostat i 2012, dvs. efter at forordning (EU) 1173/2011 var trådt i kraft. Den manglende registrering af udgifter blev ikke korrigeret trods offentligt tilgængelige oplysninger om eksistensen og omfanget af problemet i den regionale revisionsrets rapporter.

Derfor var de data, som Spanien sendte til Eurostat i forbindelse med EDP-rapporteringen i 2012, ufuldstændige, idet betydelige sundhedsudgifter ikke blev rapporteret, hvilket førte til, at det rapporterede offentlige underskud blev ændret med 1,9 mia. EUR i 2012.

På grundlag af konklusionerne i denne rapport om medlemsstatens myndigheders adfærd i perioden fra 13. december 2011 og indtil igangsættelsen af undersøgelsen den 11. juli 2014 kan Kommissionen beslutte at vedtage en henstilling til Rådet om at pålægge Kongeriget Spanien en bod i medfør af forordning (EU) nr. 1173/2011.

Slutnoter

^a IGAE anførte om dette spørgsmål, at "hver gang vi spurgte IGGV om urapporterede udgifter, svarede IGGV altid, at de ikke kendte til uregistrerede udgifter, som var blevet ordentligt kontrolleret. Vi var faktisk i færd med at kontrollere rapporterne fra den regionale revisionsret (omend med en vis forsinkelse, da disse rapporter blev offentliggjort) og stillede konstant IGGV spørgsmål. IGGV svarede hver gang, at de data, der var fremsendt til os, var korrekte, dvs. at alle data modtaget fra det regionale sundhedsministerium blev rapporteret til os, og at de ikke kunne sikre kvaliteten af de data, der blev offentliggjort af den regionale revisionsret. Vi havde ikke beføjelser til at ændre data sendt af IGGV og heller ikke andre midler til at kontrollere, om de data, som IGGV sendte os, var korrekte, især fordi IGGV løbende insisterede på og bekræftede, at de fremsendte data var korrekte."

^b I denne henseende erklærede IGAE, at "vi var ikke klar over de anslåede eller endelige data om sundhedsudgifter i Valencia som følge af den særlige betalingsmekanisme i april 2012. IGGV informerede os aldrig herom på nogen måde, hverken ved brev eller telefonisk. Ved dataindsamlingen i april 2012 vidste vi kun, hvad IGGV havde rapporteret i SS. Så snart vi blev klar over den væsentlige ændring af sundhedsudgifterne, blev Eurostat informeret."

^c Det forhold, at man skulle have brugt konto 409 og ikke 411, blev erkendt samtidigt af IGAE, IGGV og SR Valencias sundhedsministerium. IGGV udtalte, at "udgifter, der var påløbet, men ikke betalt og ikke registreret, burde have været registreret på konto 409, men af en eller anden grund skete det ikke. Vi kunne ikke svare på, hvorfor vi førhen brugte konto 411 i stedet for 409, som efter vores mening burde have været brugt til denne type udgifter." Ifølge det regionale sundhedsministerium "burde disse beløb have været registreret på konto 409, som blev oprettet til netop dette formål, nemlig registrering af påløbne udgifter, der ikke var betalt og ikke budgetteret (for fuldt ud at anvende det universelle optjeningsprincip som krævet i loven). Imidlertid insisterede IGGV's tidligere hovedrevisor altid på, at konto 409 ikke var oprettet til dette formål, og at det ikke var hensigtsmæssigt at bruge den til at registrere denne type udgift. Den tidligere hovedrevisor for IGGV gjorde det altid klart for cheferne hos os, at konto 409 ikke var egnet til registrering af påløbne, men ubetalte og ubudgetterede sundhedsudgifter. Det var hans opfattelse, at denne udgift skulle indgå i budgettet hvert andet eller tredje år ved hjælp af en transaktion i medfør af en mekanisme, der var bestemt i artikel 59a i loven om offentlig finansiering for SR Valencia." Ifølge den tidligere hovedrevisor for IGGV var "konto 409 fra starten (dvs. siden 2003) blevet brugt hertil, men kun til meget små beløb oplyst af det regionale sundhedsministerium. Beløbene, som blev skjult af det regionale sundhedsministerium, kunne ikke registreres på denne konto, for vi kendte dem ikke."

^d Nærmere bestemt var det generalsekretariatet for regional og lokal samordning, SGCAL (*Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local*), en enhed under FM med ansvar for indførelse af SBM, som ringede til IGAE for at give denne oplysning. IGAE anførte, at "den 30. april 2012, da IGGV sendte os dataene, havde IGGV ikke indregnet nogen uregistrerede sundhedsudgifter, selv om disse data (dvs. alle uregistrerede regninger) allerede var blevet sendt til finansministeriet. Vi blev ikke gjort bekendt med dette anliggende af IGGV, men i kraft af et telefonopkald fra en kollega i finansministeriet, hvorefter vi kontaktede IGGV, for at kontrollere om disse store uregistrerede sundhedsudgifter fandtes. Efter nogle dage bekræftede IGGV deres eksistens. Umiddelbart efter at vi blev gjort bekendt med det (ikke af IGGV, men ved et telefonopkald fra en kollega i finansministeriet), informerede vi INE og den spanske nationalbank, hvorefter Eurostat også blev informeret den 17. maj."

^e Alle institutioner, som Kommissionens efterforskningshold mødte i løbet af undersøgelsen, var enige i, at den regionale revisionsrets henstillinger burde have været efterkommet af IGGV. IGGV erklærede: "Hvad angår spørgsmålet, der blev stillet af chefen for Kommissionens efterforskningshold om, hvis ansvar det var at efterkomme anbefalingerne fra den regionale revisionsret vedrørende bogføringen af de ikke-registrerede udgifter og den foreslåede brug af konto 409, er det vores holdning, at gennemførelsen af disse henstillinger i den regionale revisionsrets rapporter påhvilede os som det organ, der har ansvaret for korrekt gennemførelse af bogføringen af offentlige indtægter og udgifter for SR Valencia".

Hvad angår den regionale revisionsrets rolle, bevises det forhold, at henstillingerne var rettet mod IGGV, af, at det var IGGV, der besvarede den regionale revisionsrets bemærkninger. Den regionale revisionsret erklærede: "Det skal i den forbindelse understreges, at organernes bemærkninger i 2003, som var genstand for kommentarer, konklusioner og anbefalinger, og kommentarerne fra den regionale revisionsret til bemærkningerne, var særligt afslørende og blev offentliggjort for første gang". I sin årsberetning om forvaltningen af SR Valencia anfører den regionale revisionsret: "Der er en række forpligtelser som følge af påløbne udgifter eller modtagne varer og tjenesteydelser, som vedrører det regionale sundhedsministeriums sundhedsprogram, der beløber sig til mindst 1 121 379 000 EUR, som ikke var påført budgettet den 31. december 2003, og som i sagens natur burde have været indregnet i resultatopgørelsen og i relevant omfang tilskrevet konto 409 "Kreditorer med henblik på transaktioner, der ikke er budgetteret". I sine argumenter erklærede IGGV: "Revisionsrettens rapport blander begrebet "transaktioner, der ikke er budgetteret" – det korrekte – sammen med begrebet "transaktioner uden for budgettet". Denne fejl, som vi mener er eklatant, udhuler enhver kritik af SR Valencias almindelige regnskab, som er uangribeligt i både juridisk og regnskabsmæssig henseende. De ansvarlige for udarbejdelsen af det almindelige regnskab kan ikke klandres for en ikke-eksisterende bogføringssituation, som derfor ikke bør indgå i den nævnte

konto." I sit svar til IGGV drog den regionale revisionsret følgende konklusion: "Som anført i PGCPGV og i regel 18 i SR Valencias regnskabsinstruks skal årsregnskabet for SR Valencias forvaltning ved anvendelse af de regnskabsprincipper, der er fastlagt i PGCPGV, give et retvisende billede af aktiverne, den finansielle situation, resultaterne og gennemførelsen af budgettet. Ved korrekt anvendelse af principperne om periodisering, forsigtighed og registrering vil udgifterne blive opført korrekt i regnskabet. Enhver udgift, der påløber og afholdes i løbet af regnskabsåret, skal registreres i regnskabet. Udgifterne skal bogføres, i det mindste finansielt. I henhold til optjeningsprincippet skal udgiften registreres i den periode, hvor varerne eller tjenesteydelserne faktisk blev leveret eller modtaget. Hvis udgiften ikke afholdes som følge af budgetgennemførelsen, i det mindste når regnskabsåret slutter, selv om der ikke foreligger et forvaltningsdokument, bør den udgift, som enheden reelt har afholdt hidtil, indregnes i resultatopgørelsen, hvorfor de beløb, der stadig er skyldige, skal medregnes under gældsposterne." Den tidligere hovedrevisor for IGGV var uenig heri og anførte, at selv om den regionale revisionsrets henstilling om at registrere alle ikke-indregnede sundhedsudgifter var på sin plads og burde have været efterkommet, påhvilede dette det regionale sundhedsministerium og ikke IGGV. Den tidligere hovedrevisor for IGGV erklærede herom, at "den regionale revisionsrets henstilling om sundhedsudgifterne blev anset for at ligge inden for det regionale sundhedsministeriums kompetence, ikke vores. De henstillinger, der faldt ind under IGGV's kompetence, blev også efterkommet af IGGV." Hvis det var tilfældet, blev det imidlertid ikke forklaret, hvorfor det var IGGV, der besvarede den regionale revisionsrets bemærkninger, og ikke det regionale sundhedsministerium.

^f På spørgsmålet om, hvorfor kun en del af de påløbne udgifter blev registreret, svarede den tidligere hovedrevisor for IGGV, at "disse udgifter havde været skjult af det regionale sundhedsministerium, og vi var ikke bekendt med dem." Men den regionale revisionsret erklærede: "Vi ved ikke, om det regionale sundhedsministerium faktisk skjulte udgifter for IGGV i forbindelse med uregistrerede sundhedsudgifter, om end det var vanskeligt at forstå, hvordan oplysninger kunne skjules overhovedet, når den regionale revisionsrets rapporter med korrekte tal til hver en tid var offentligt tilgængelige." Om samme emne understregede det regionale sundhedsministerium, at "hvis vi virkelig havde ønsket at skjule sundhedsudgifter for ikke at få dem registreret, ville vi ikke have fremsendt dem hvert år til den regionale revisionsret. Det handler derfor reelt ikke om, at vi bevidst prøvede at skjule disse udgifter, men at de ikke blev registreret i regionens regnskab, hvilket klart er IGGV's opgave."

^g Den regionale revisionsret bekræftede navnlig, at "samarbejdet mellem os og det regionale sundhedsministerium altid har været glimrende." For så vidt angik samarbejdet med IGGV, udtalte den regionale revisionsret, at "bemærkningerne (IGGV's bemærkninger og vores svar) i vores (offentligt tilgængelige) rapporter retvisende afspejler og tydeligt viser omfanget af samarbejdet mellem os og IGGV".

^h IGGV blev derfor informeret om beløbet for de uregistrerede sundhedsudgifter i begyndelsen af 2006 og ikke indirekte ved udgangen af året som normalt via den regionale revisionsrets rapporter. Det skete undtagelsesvis, fordi IGGV i 2006 havde anmodet det regionale sundhedsministerium om ikke at sende regnskabet direkte til den regionale revisionsret, men kun gennem IGGV. Det skete ikke de følgende år, idet den regionale revisionsret svarede, at dette var en forkert fortolkning af loven om offentlig finansiering, IGGV gjorde sig skyldig i, og at den regionale revisionsret havde ret til at bede om at modtage oplysninger direkte fra det regionale sundhedsministerium.

ⁱ Herom erklærede den regionale revisionsret, at "vi havde skriftligt tilbudt at sende IGGV alle oplysninger (hvis IGGV ikke havde adgang til dem) om uregistrerede og ubetalte regninger i sundhedssektoren, sådan som de fremgik offentligt og tilgængeligt af vores rapport for 2010. IGGV bad trods vores tilbud aldrig om at få tilsendt disse data." Dette bekræftes af, at den regionale revisionsret i sin rapport fra 2011 om 2010-regnskabet erklærede, at "IGGV kan, når kontoret måtte finde det hensigtsmæssigt, udbede sig det regionale sundhedsministeriums liste over ikke-indregnede forpligtelser, der er medtaget i revisionsrapporten over 2010-regnskabet – hvis det ikke har dem – og listen vil blive fremsendt til IGGV snarest muligt." Men IGGV tog ikke imod tilbuddet, idet det tvivlede på, at tallene var fuldstændige eller korrekte. Som den regionale revisionsret imidlertid understregede, "er det, når en revisor underskriver en revisionsrapport, tegn på, at oplysningerne er i orden. Selv om der senere blev fundet flere udgifter, som ikke var blevet medtaget i den oprindelige rapport, anså vi dataene i vores rapport for at være særdeles pålidelige, da de var baseret på eksisterende regninger, der blev sendt til os af det regionale sundhedsministerium og derfor repræsenterede et mindstemål af udgifter, der var påløbet og ikke registreret, men som burde være blevet registreret af IGGV på konto 409. Hvis vi nærede tvivl om kvaliteten af disse data, ville vi ikke have medtaget dem i vores rapporter." Den regionale revisionsret understregede også, at "disse data faktisk også blev brugt som udgangspunkt for at fastslå de udgifter, der skulle medregnes i budgettet det efterfølgende år, hvilket bevidner, at de var offentligt tilgængelige, ansås for pålidelige af SR Valencias regionalregering og blev brugt til prognoser og budgetformål." Den regionale revisionsret understregede igen, at dens "henstilling var klar, og at alle påløbne udgifter burde have været registreret i SR Valencias regnskab i overensstemmelse med optjeningsprincippet."

^j Hvert år blev den regionale revisionsrets rapport desuden fremlagt og drøftet i SR Valencias regionale parlament (*Cortes*), hvilket beviser, at emnet var offentligt belyst.

^k Der synes at være generel enighed om dette punkt. F.eks. erklærede den tidligere hovedrevisor for IGGV, at "artikel 59a blev vedtaget specifikt for at bringe denne type skjulte udgifter frem i lyset, når de ikke var blevet revideret, og når regel 5 ikke var anvendt korrekt. I intet tilfælde tillod artikel 59a derfor bogføring af udgifter på kontiene; tværtimod krævede den en korrigerings sag på forhånd, for at unkladelsen af revision kunne behandles. Indarbejdelsen af afsnit 2.d og 3 muliggjorde indregning af udgifter, selv om der ikke fandtes en budgetbevilling hertil."

^l Det skal også understreges i denne henseende, at den tidligere hovedrevisor for IGGV erklærede, at "såvel det nationale FM som det regionale FM havde været klar over, at der fandtes skjulte udgifter, og over forsinkelsen, inden disse skjulte udgifter kom frem i lyset. Vi var også selv klar over denne praksis. De skjulte udgifter var ikke kendt på det tidspunkt, hvor de påløb, fordi udgifterne ikke blev fremlagt af det regionale sundhedsministerium, som var det eneste organ, der kendte de faktiske sundhedsudgifter på regionalt og nationalt plan."

^m Hvert år indsatte revisionsretten en næsten enslydende sætning om dette emne i sin rapport om regionens almindelige regnskab. I 2006 henstillede den regionale revisionsret f.eks. til, at "IGGV som regnskabsansvarligt organ træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at budgettet for hvert regnskabsår indeholder alle de økonomiske transaktioner, som har en virkning for det, på en sådan måde at det muliggør en nøjagtig fremstilling af budgetgennemførelsen ved udgangen af regnskabsåret. I denne henseende, hvad angår varer og tjenesteydelser modtaget i løbet af regnskabsåret, skal de forvaltningsdokumenter, hvorved forpligtelsen erkendes, udstedes på en sådan måde, at det sikrer, at de pågældende varer og tjenesteydelser indregnes i budgettet for det regnskabsår, hvori de blev produceret og modtaget. Hvis dette ikke er muligt, står der i PGCP, at de bør bogføres på konto 409 "Kreditorer med henblik på transaktioner, der ikke er budgetteret." For så vidt angår forpligtelser med forsinket betaling, skal forpligtelser, der ikke har betalingsfrist ved regnskabsårets udløb, hvilket svarer til periodiserede udgifter eller til varer og tjenesteydelser, som reelt blev modtaget i det omhandlede regnskabsår, ifølge PGCP bogføres på konto 411 "Kreditorer på grund af periodisering af budgetudgifter", som indgår i gruppen af kreditorer uden for budgettet." Som det ses, mente den regionale revisionsret, at IGGV ikke efterlevede optjeningsprincippet korrekt og burde bruge konto 409 til formålet. Det skal understreges, at dens henstilling klart og udtrykkeligt blev stilet til IGGV og ikke til det regionale sundhedsministerium.

ⁿ Den eneste, der ikke var enig heri, var den tidligere hovedrevisor for IGGV, som hævdede, at "de kompetente organer, der var ansvarlige for at afhjælpe situationen, ikke gjorde noget ved det. Den regionale revisionsret tog ikke de nødvendige skridt og udpegede ikke dem, der skulle løse problemet."

^o Det blev i dens 2012-rapport for regnskabsåret 2011 anført, at "der er gjort betydelige fremskridt, idet forvaltningen i sit regnskab nu for første gang under gældsposterne i balancen (konto 409 og 411) har angivet den samlede gæld for ikke-indregnede forpligtelser i det regionale sundhedsministeriums budget, nemlig i alt 2 221,2 mio. EUR."

^p IGAE anførte, at "I 2007, da SR Valencia underskrev den første af aftalerne, troede vi, at problemet var løst. Det år blev et anseligt beløb for tidligere uregistrerede regninger endelig rapporteret via konto 411 uden for budgettet." IGAE troede så dengang, at "alle tidligere uregistrerede ubetalte regninger nu var blevet registreret på enten konto 411 eller i budgettet, og at problemet var løst én gang for alle."

^q Om dette spørgsmål anførte IGAE, at "vi har ingen beføjelser til at ændre data sendt af regionerne og kan ikke udføre kontrol af kvaliteten af regnskabsoplysningerne fra regionerne. Vi kan kun bede om yderligere præciseringer af dataene og har pligt til at acceptere de data, der officielt er fremsendt af regionerne i spørgeskemaerne. Hvis regionerne bekræfter de fremsendte data, når vi har stillet spørgsmål til dem, har vi pligt til at acceptere dem. I mange år stillede vi spørgsmål til kvaliteten af dataene fra den selvstyrende region Valencia, men hvert eneste år bekræftede IGGV de data, der oprindeligt var fremsendt. Vi kan kun kontakte regionen pr. telefon eller e-mail for at klarlægge spørgsmålene. Hvis regionen bekræfter de fremsendte data, skal vi acceptere disse data, da vi ikke har beføjelser til at ændre de data, som regionerne officielt har fremsendt. Dette har været tilfældet f.eks. i 2008 med SR Valencia." IGAE forklarede, at "for nuværende kan vi stadig ikke ændre de officielle data fremsendt af regionerne. I henhold til organisk lov nr. 9/2013 af 20. december 2013 om kommerciel gældskontrol i den offentlige sektor skal offentlige forvaltningsorganer, der ikke er omfattet af regnskabskontrol, imidlertid nu udføre kontroller ved hjælp af revisionsteknikker for at kontrollere for gældsposter, der ikke er anført i budgettet. Desuden er der oprettet et fælles fakturaregister for de selvstyrende regioner."

^r Det skal understreges i denne henseende, at den tidligere hovedrevisor for IGGV som den eneste blandt alle interviewede personer anså det regionale sundhedsministerium for at have det primære ansvar for det forhold, at betydelige sundhedsudgiftsbeløb gennem mange år ikke blev bogført. I denne forbindelse erklærede den tidligere hovedrevisor for IGGV, at "regnskabet blev lukket den 15. januar (år T+1). Det regionale sundhedsministerium tillod bevidst udgiften at dukke op i november/december i år T+1, når det var for sent at bogføre den i regnskabsår T." Desuden tilføjede han, at "det var ubestrideligt, at: 1) det regionale sundhedsministerium havde skjult udgifter, der var påløbet uden at være budgetteret, 2) havde overtrådt gældende lov om budget, finansielle aktiver og offentlige indkøb og 3) uberettiget havde forsøgt at flytte ansvaret for det regionale sundhedsministeriums handlinger til andre organer, herunder IGGV", og at "det regionale sundhedsministerium på to fronter ikke overholdt sine forpligtelser, idet den både overtrådte loven og reglerne om budgetter og finansielle aktiver. Udgifterne, der ikke blev bogført i regnskaberne, var automatisk ugyldige, eftersom de var afholdt uden at være budgetteret, og de blev skjult for at spare tid, hvorfor de var ukendte for os i IGGV. Det regionale sundhedsministerium fremlagde de ubetalte fakturaer for at få en bedre budgetbevilling, men de kom oven i udgifterne fra tidligere regnskabsår." Endelig erklærede han også, at "det regionale sundhedsministerium havde overtrådt reglerne, brugt mere end bevilget og skjult fakturaer. Ministeriet afslørede udgifter på en senere dato (i sidste kvartal af det følgende år) for at forhandle sig til en bedre budgetbevilling for det følgende år." Den tidligere hovedrevisor sagde, at "dette var en forkastelig praksis, som burde være blevet behandlet med meget større alvor i lyset af den alvorlige grad af dårlig ledelse, der var tale om. Der havde været alvorlige mangler, som det regionale sundhedsministerium klart var skyldigt i."

^s I denne henseende skal det understreges, at ifølge det regionale sundhedsministerium "blev den fulde information om påløbne, men uregistrerede sundhedsudgifter hvert år tillige sendt af os til det nationale sundhedsministerium med henblik på

forberedelsen af den årlige undersøgelse om offentlige sundhedsudgifter, som blev offentliggjort på ministeriets websted." <http://www.mssi.gob.es/estadEstudios/estadisticas/inforRecopilaciones/gastoSanitario2005/home.htm>. Dette viser også, at IGGV var fuldt informeret om eksistensen af betydelige uregistrerede sundhedsudgiftsbeløb, og at vi ikke forsøgte at skjule denne information på nogen måde. Hvis vi bevidst havde skjult denne information, burde IGGV da også have indledt en *expediente sancionador* mod os, og det gjorde IGGV aldrig."

^t Undtagen ved en enkelt lejlighed i 2006, da informationen blev sendt formelt til IGGV. Herom erklærede det regionale sundhedsministerium, at "vi normalt sendte denne information direkte til den regionale revisionsret, samtidig med at vi altid sendte de samme data uformelt i et Excel-ark til IGGV (nærmere bestemt til vicehovedrevisoren for IGGV for det almindelige regnskab) pr. e-mail", og at "dataene kun blev sendt officielt til IGGV én gang, nemlig i 2006, hvor de vedrørte sundhedsudgifter fra 2001 til 2005. Fra 2007 og frem blev dataene igen sendt direkte til den regionale revisionsret, som den udtrykkeligt havde bedt om, og uformelt pr. e-mail til IGGV."

^u Det regionale sundhedsministerium erklærede i denne henseende, at "det ville have været bedre at sende denne information officielt til IGGV i stedet for at bruge den uformelle kanal (e-mail)." Men det blev erklæret af den tidligere "*Director General de recursos económicos*" for det regionale sundhedsministerium, at grunden til, at dette ikke var sket, var, at "den tidligere hovedrevisor altid mundtligt gav os besked på ikke at sende denne information til IGGV. Der blev holdt mange drøftelser og møder om dette emne, hvor vi i ministeriet altid insisterede på, at disse udgifter burde have været bogført af IGGV i regionens regnskab. Som resultat af uenigheden om dette spørgsmål risikerede jeg to gange at miste min stilling." Som svar på et spørgsmål fra chefen for Kommissionens efterforskningshold om, hvorfor det regionale sundhedsministerium efterkom en besked dikteret af et organ (IGGV), som det regionale sundhedsministerium ikke var underlagt, forklarede man, at "IGGV's mundtlige instrukser skulle følges, da IGGV var det organ, der havde ansvaret for udarbejdelse og offentliggørelse af SR Valencias offentlige regnskab, og dette var et regnskabsansvarligende."

^v Den tidligere hovedrevisor for IGGV erklærede, at "IGGV-teamet sandelig var klar over betydningen af de data, vi sendte til IGAE gennem årene, mens jeg var hovedrevisor for IGGV".

^w I overensstemmelse med regel 16 i vedtægterne for det regionale FM af 12. december 1994 om regnskabsmæssig forvaltning og registrering af transaktioner med henblik på at forvalte og gennemføre budgettet for SR Valencia" er det alene IGGV's ansvar at bogføre transaktioner i regnskaberne." Dette blev også gjort klart af den regionale revisionsret, som i mange af sine rapporter gentog, at "vi henstiller til IGGV som regnskabsansvarligt organ at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at budgettet for hvert regnskabsår muliggør en nøjagtig fremstilling af, hvordan budgettet faktisk blev gennemført, og at transaktionerne er korrekt bogført i budgettet den 31. december. I denne henseende, hvad angår varer og tjenesteydelser modtaget i løbet af regnskabsåret, skal de forvaltningsdokumenter, hvorved forpligtelsen erkendes, udstedes på en sådan måde, at det sikrer, at varer og tjenesteydelser indregnes i budgettet for det regnskabsår, hvori de blev produceret og modtaget. Hvis dette ikke er muligt, bør udgifterne i henhold til generelt anerkendte principper for offentlige regnskaber registreres på de poster, der svarer hertil i balancen."

^x IGAE havde da også bemærket, at konto 409 og 411 ikke blev anvendt korrekt. I denne henseende erklærede IGAE, at "selv om brugen af konto 409 i tilfældet med SR Valencia havde været korrekt, kunne vi ikke fortælle IGGV (eller revisionskontoret i enhver anden region for den sags skyld), at det anvendte den almindelige offentlige regnskabsystem forkert, da vi ikke havde beføjelse hertil. Den selvstyrende region Valencia begyndte først i 2008 (for 2007-tallene) at bruge konto 411. Efter at vi havde ringet til dem, blev der føjet ca. 840 mio. EUR til konto 411. Faktisk var Valencia den eneste region, som brugte denne konto, da de beløb, der blev bogført på denne konto i alle andre SR, var ubetydelige. Imidlertid rejste vi ikke spørgsmålet om, hvorfor de brugte konto 411 i stedet for 409, da vi ikke kan bede den selvstyrende region ændre posterne i deres offentlige regnskabsystem."

^y Faktisk bestred og ikke kun ignorerede IGGV dem. F.eks. anførte IGGV i sine bemærkninger til rapporten fra den regionale revisionsret fra 2011 om regnskabsåret 2010, at "vi mener, at revisionsretten bør angive den procedure, den har fulgt for at fastslå og kvantificere det regionale sundhedsministeriums førnævnte forpligtelser, som blev afholdt uden budgetbevilling og uden den tilhørende forvaltningsprocedure. Den bør også tilvejebringe en detaljeret fortegnelse over disse forpligtelser og afgive en udtalelse om deres ægthed for ikke at skade regionens interesser." Den tidligere hovedrevisor for IGGV præciserede i denne forbindelse, at han henviste til "den morarente, som forpligtelserne genererede, når disse ikke var indregnet i tidligere regnskabsår, og som skabte en yderligere udgift på grund af de beløb, der stadig ikke var betalt blandt tidligere års udgifter." Men det står ikke helt klart, hvilke af SR Valencias "interesser", der reelt kunne skades. Som angivet af den regionale revisionsret "afhænger eksistensen af morarenter da heller ikke af, om udgiften blev registreret eller ej, eller af hvorvidt eksistensen af dem er kendt gennem vores rapporter, men snarere af den reelt for sene betaling af en faktura, efter at den er blevet udstedt og fremsendt." Desuden svarede den regionale revisionsret i samme ovennævnte rapport, at "med hensyn til henvisningen til eventuelt at skade regionens interesser, mener vi ikke, at vores handlinger ville have en negativ virkning for regionens interesser; faktisk er det modsatte tilfældet, eftersom handlingerne belyser den information, som burde have været medtaget automatisk i årsregnskabet."

^z F.eks. anførte det regionale sundhedsministerium i sine bemærkninger til den regionale revisionsrets rapport fra 2010 om regnskabsåret 2009, at "det var IGGV, der dengang indtog den holdning, at forpligtelser, der skulle tilskrives kommende regnskabsår som følge af betaling af forpligtelser fra tidligere regnskabsår baseret på regionalregeringens aftaler af 20. april 2007 og 13. marts 2009, ikke skulle indregnes."

^{aa} I denne henseende begrundede den tidligere hovedrevisor for IGGV den manglende registrering af udgifter med, at "regionerne registrerede de beløb, der blev meddelt dem, ligesom vi gjorde. Omkostninger, der var skjult, kunne ikke registreres. Regnskabet blev lukket den 15. januar (år T+1). Det regionale sundhedsministerium tillod bevidst udgiften at dukke op i november/december i år T+1, når det var for sent at bogføre den i regnskabsår T." Imidlertid ser det ikke ud til at være korrekt, at der ikke kunne bogføres noget efter den 15. januar hvert år. Både IGAE og IGGV anførte, at dette ikke var rigtigt, idet konti uden for budgettet var åbne, og der kunne bogføres på dem indtil den 15. juni. Ifølge IGAE "rapporterede IGGV fra 2008 til 2012 sædvanligvis data midt i februar i forbindelse med dataindsamlingen i januar, og ved dataindsamlingen i april blev dataene altid ændret (f.eks. i 2012 rapporterede IGGV ikke udgifter på konto 409, men rapporterede dem meget senere i forbindelse med dataindsamlingen i april, om end med betydelig forsinkelse). Konto 413, der svarer til regionernes konto 409, lukkes først den 15. juni, når den skal revideres. Den lukkes først, når data fra alle de forskellige forvaltningscentre er fremsendt." I samme forbindelse sagde den regionale revisionsret, at "selv om budgetkontiene måske lukkes den 15. januar, er dette ikke tilfældet for kontiene uden for budgettet (såsom konto 409), som lukkes langt senere." Specifikt om begivenhederne i 2012 anførte IGAE tillige, at "selv om de endelige data stadig ikke var tilgængelige, kunne IGGV have sendt et skøn til os frem til den 15. juni, idet dataene kunne ændres igen inden EDP-indberetningen i september."

^{bb} Om dette emne skal det understreges, at den tidligere hovedrevisor for IGGV, da han blev udspurgt om, hvorfor IGGV aldrig udtrykkeligt bad det regionale sundhedsministerium om disse oplysninger, svarede, at "der blev aldrig anmodet om det, eftersom der ikke var pligt til at kræve disse oplysninger. Det regionale sundhedsministerium havde pligt til at sende denne information ifølge regel 5, uanset om der blev anmodet om det, og uanset om det var med en budgetbevilling. Jeg påpegede, at vi havde sendt påmindelser siden 2002, inden budgetperioden blev lukket, om nødvendigheden af at overholde regel 5. Som en del af mit svar sendte jeg Eurostat en kopi af de e-mails, som var blevet sendt til vicehovedrevisorens kontorer og de decentrale revisionsafdelinger med påmindelse om forpligtelserne i henhold til regel 5. Disse breve blev sendt samtidigt pr. e-mail og brevpost, primært som en påmindelse om pligten til at bogføre udgiftsforpligtelser, som af gode grunde ikke var blevet medtaget i budgettet." Det skal imidlertid bemærkes, at disse breve ikke blev sendt til det regionale sundhedsministerium, men til personale (*Vice-intervenciones Generales e Intervenciones Delegadas*) hos IGGV, så der var faktisk tale om interne notater hos IGGV. Derimod udtalte det regionale sundhedsministerium, at "selv om det kunne diskuteres, om det burde have været vores pligt officielt at levere korrekte data direkte til IGGV og ikke kun direkte til den regionale revisionsret og kun uformelt til IGGV, var det tydeligvis IGGV's opgave at anmode om disse data for at kunne give et retvisende billede af SR Valencias regnskaber, en opgave, som klart lå hos IGGV", og at "vi igen understregede, at IGGV efter så mange år burde have reageret og løst problemet. Det havde måske været tilrådeligt, at vi sendte informationen officielt (og ikke pr. e-mail) til IGGV, men det skete ikke, hvilket skyldtes, at den tidligere hovedrevisor for IGGV anmodede om, at vi ikke sendte den officielt. Desuden burde IGGV have taget initiativet, især i en situation, hvor den regionale revisionsrets rapporter i 20 år har afdækket problemets art og betragtelige størrelse." Om samme emne anså det nuværende team hos IGGV den tidligere praksis hos både IGGV og det regionale sundhedsministerium for at være ukorrekt og udtalte, at "med hensyn til Eurostats spørgsmål om, hvorvidt det tidligere team burde have bedt det regionale sundhedsministerium om den samme information, som det sendte til den regionale revisionsret om summen af udgifter påløbet i sundhedssektoren, mente vi, at det burde det, men fandt det også overraskende, at det regionale sundhedsministerium, som leverede denne information til den regionale revisionsret hvert år, ikke sendte dataene til IGGV som led i en officiel procedure, også selv om IGGV ikke bad om det."

^{cc} Det skal desuden understreges, at IGGV havde sine egne repræsentanter på alle større hospitaler i SR Valencia. Disse *intervendores delegados* havde enten ikke adgang til det samlede påløbne udgiftsbeløb på hospitalerne, eller også sendte de det ikke til IGGV's hovedkontor. Den regionale revisionsret udtaler i denne henseende, at "de største hospitaler i SR Valencia har deres egne *intervendores delegados*, som refererer direkte til IGGV. Vi kan ikke officielt bekræfte, om disse *intervendores delegados* havde adgang til den fulde information om alle udgifter, der var påløbet på hospitalerne, men sagen er, at vi kunne få udleveret alle disse data, når som helst vi bad om dem. *Intervendores delegados* havde enten oplysningerne eller kunne have bedt om fuld adgang, hvis de ikke havde det allerede. Men på grund af den store mængde uregistrerede fakturaer havde *intervendores delegados* enten adgang til alle data uden at sende dem til IGGV, eller også havde de faktisk ikke adgang til dataene og undlod at bede om dem. Det står dog klart under alle omstændigheder, at den fulde information om sådanne udgifter var offentligt tilgængelig i den regionale revisionsrets rapporter."

^{dd} Det skal understreges, at "i henhold til artikel 3.4.c i regionalregeringens dekret nr. 72/2005 af 8. april om reglerne for regionens ledende inspektører og revisorer (*Cuerpo Superior de interventores y Auditores de la Generalitat*) (bilag 6) er det *Vice Intervención General para la Contabilidad Pública*, som er ansvarlig for at indhente og undersøge den dokumentation, der er nødvendig for at udarbejde det almindelige regnskab."

^{ee} Den regionale revisionsret understregede i denne henseende, at "for så vidt angår spørgsmålet om at indhente denne information (som det altid lykkes os), har IGGV betydelig mere magt og kapacitet end vi, da IGGV har en lovfæstet ret til at anmode om disse data og har sine egne mekanismer til at indsamle og indhente disse data, f.eks. gennem *intervenciones delegadas*." Det skal også understreges, at ifølge artikel 91a i SR Valencias lov om offentlig finansiering er *intervendores delegados* gennem IGGV forpligtede til at underrette de kompetente myndigheder om alle overtrædelser, som kunne give anledning til indledning af en *expediente administrativo* med det formål at fastslå ansvaret. I denne henseende anførte det regionale sundhedsministerium, at "trods det faktum, at den regionale revisionsret hvert år understregede, at der var sundhedsudgifter, som ikke var blevet bogført på konto 409, iværksatte IGGV aldrig en sag mod os, for at fastslå om vi havde skjult oplysninger, for det var IGGV, der burde have indhentet den dokumentation, der var nødvendig for at udarbejde

det almindelige regnskab, og det var IGGV, som burde have bogført de sundhedsudgifter, der var påløbet, men ikke betalt og ikke budgetteret, på konto 409."

^{ff} Da Eurostat spurgte det nuværende IGGV-team om, hvad der burde gøres, hvis der var mistanke om, at ikke alle udgifter var korrekt bogført af et givet forvaltningscenter (som f.eks. det regionale sundhedsministerium), svarede det, at "ifølge gældende praksis skulle vi have kontaktet forvaltningscentret og bedt om yderligere oplysninger, og/eller der ville være lavet et overslag over summen af disse udgifter. ... hvis optjeningsprincippet ikke følges, kan man ikke give et billede af regionens økonomiske situation."

Bruxelles, den 7.5.2015
COM(2015) 211 final

ANNEX 1

BILAG

til

Rapport fra Kommissionen

om undersøgelsen vedrørende manipulation af statistikker i Spanien som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1173/2011 om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet (Kommissionens afgørelse af 11. juli 2014)

{SWD(2015) 105 final}

BEMÆRKNINGER TIL DE FOREBLØBIGE RESULTATER VEDRØRENDE UNDERSØGELSEN AF MANIPULATION AF STATISTIKKER I SPANIEN SOM OMHANDLET I EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING (EU) NR. 1173/2011 OM EN EFFEKTIV HÅNDHÆVELSE AF BUDGETOVERVÅGNINGEN I EUROOMRÅDET (KOMMISSIONENS AFGØRELSE AF 11. JULI 2014)

KONGERIGET SPANIEN fremsætter i overensstemmelse med sin ret til forsvar i henhold til artikel 8, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1173/2011 af 16. november (i det følgende benævnt forordning nr. 1173/2011) og artikel 6 i Kommissionens delegerede afgørelse 2012/678/EU hermed sine BEMÆRKNINGER til Kommissionens foreløbige undersøgelsesresultater på grundlag af følgende

FAKTA

Følgende fakta er i streng kronologisk rækkefølge relevante for den aktuelle undersøgelse¹:

1. Den 13. december 2011 trådte forordning nr. 1173/2011 om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet i kraft.
2. Den 30. januar 2012 sendte de selvstyrende regioners revisionskontorer (Intervenciones de las Comunidades Autónomas) (herunder den selvstyrende region Valencias revisionskontor (Intervención General de la Generalidad Valenciana – i det følgende benævnt IGGV) deres offentlige regnskabsdata til det nationale revisionskontor (Intervención General de la Administración del Estado - i det følgende benævnt IGAE) via det særlige standardspørgeskema (dette spørgeskema blev godkendt af de selvstyrende regioner den 30. april 2012).
3. Den 30. marts 2012 indsendte Spanien de første foreløbige data inden for rammerne af EDP til Eurostat.
4. Den 23. april 2012 offentliggjorde Eurostat de foreløbige data fra Spaniens første EDP-indberetning i 2011.
5. Samtidig blev det i første kvartal af 2012 nødvendigt for Spanien at håndtere den spanske offentlige sektors forfaldne ikke-betalte forretningsgæld ved hjælp af en særlig mekanisme for betalinger til leverandører, som centraladministrationen indførte, og som bl.a. er kendetegnet ved at være frivillig for de lokale administrationer (de selvstyrende regioner og lokale administrative enheder)².
6. I de første dage af maj 2012 viste en analyse af de oplysninger, som ministeriet for finanser og offentlig forvaltning havde fremlagt med henblik på anvendelsen af denne mekanisme, en uregelmæssighed i forbindelse med registrering af sundhedsudgifter i regionen Valencia.

Så snart IGAE fik kendskab til denne uregelmæssighed, bad den IGGV om at bekræfte disse oplysninger og overdrog sagen til arbejdsgruppen vedrørende nationalregnskaber.

¹ Af hensyn til klarheden vedlægges som bilag I en tidslinje over fakta i kronologisk rækkefølge.

² Den retlige ramme for denne mekanisme er fastlagt i lovdekret 4/2012 af 24. februar om fastsættelse af oplysningsforpligtelser og de nødvendige procedurer for indførelse af en mekanisme for finansiering af betalinger til de lokale administrative enheders leverandører; og lovdekret 7/2012 af 9. marts om oprettelse af fonden for finansiering af betalinger til leverandører.

7. Arbejdsgruppen vedrørende nationalregnskaber besluttede straks at underrette Eurostat herom, hvilket skete den 17. maj 2012, og tilbød at revidere den foreløbige indberetning, der blev offentliggjort i april.
8. Eurostat aflagde et såkaldt "teknisk besøg" i Spanien den 24. maj 2012 for at få et præcist kendskab til det, som var sket, og gav udtryk for, at det ikke var nødvendigt at ændre den foreløbige indberetning fra april, idet det var tilstrækkeligt at inkorporere dataene i indberetningen i oktober 2012. I forbindelse med dette besøg bekræftede og validerede Eurostat de oplysninger, som Spanien havde indsendt den 17. maj.
9. Eurostat aflagde et såkaldt "upstream-besøg" i Spanien fra den 18. til den 22. juni 2012, hvor man anmodede om oplysninger om EDP-processen og fremsatte en række henstillinger.
10. Alle de krævede og reviderede oplysninger indgik i dokumentationen til vurdering af Spaniens nationale reformprogram og stabilitetsprogram for 2012 og i "Rådets henstilling med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort offentligt underskud i Spanien til ophør", som blev forelagt Rådet for Den Europæiske Union i begyndelsen af juli 2012.
11. Eurostat aflagde endnu et "upstream-besøg" i Spanien, i forlængelse af det forrige, fra den 11. til den 14. september 2012.
12. Den 26. november 2012 trådte Kommissionens delegerede afgørelse 2012/678/EU af 29. juni 2012 om undersøgelser og bod i forbindelse med manipulation af statistikker i kraft (i det følgende benævnt afgørelse 2012/678/EU).
13. Den 21. december 2012 blev rapporten fra Valencias regionale revisionsret (Sindicatura de Cuentas de la Comunidad Valenciana) for regnskabsåret 2011 offentliggjort. Revisionsretten konkluderede i denne rapport, at regionen Valencias udgifter vedrørende dette regnskabsår er korrekt registreret.
14. Den 2. februar 2013 offentliggjorde Eurostat "Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om kvaliteten af de budgetdata, medlemsstaterne indberettede i 2012". Ifølge denne rapport sætter Eurostat ikke spørgsmålstegn ved dataene om underskuddet i Spanien for regnskabsåret 2011.
15. Eurostat aflagde et såkaldt "ad hoc-besøg" den 26. og 27. september 2013 for at indhente oplysninger til supplerende af oplysninger fra tidligere besøg.
16. Den 7. marts 2014, dvs. seks måneder efter sit sidste besøg i Spanien i september 2013, offentliggjorde Eurostat "Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om kvaliteten af de budgetdata, medlemsstaterne indberettede i 2013", hvori der heller ikke sættes spørgsmålstegn ved dataene fra Spanien.
17. Der blev heller ikke sat spørgsmålstegn ved dataene fra Spanien i de rapporter, som Eurostat udarbejdede for Det Økonomiske og Finansielle Udvalg for 2012 og 2013 i overensstemmelse med forordning nr. 479/2009.
18. Den 11. juli 2014 besluttede Kommissionen at indlede en undersøgelsesprocedure i Spanien vedrørende manipulation af statistikker.
19. Da Spanien ikke var enig i beslutningen om at indlede en undersøgelsesprocedure, forelagde Spanien sagen for Retten (sag T-676/14) den 22. september 2014. Sagen verserer i øjeblikket, og sagens anbringender og øvrige bemærkninger fremkommet under proceduren bør indgå i de her fremførte argumenter.
20. Den 3. marts 2015 offentliggjorde Eurostat "Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og

Rådet om kvaliteten af de budgetdata, medlemsstaterne indberettede i 2014", hvori det oplyses, at der er indledt en undersøgelsesprocedure, og gentages, at Kommissionen ikke sætter spørgsmålstegn ved pålideligheden af Spaniens underskudsdata (den nøjagtige ordlyd er: "The Commission is not calling into question the current accuracy of EDP statistics in Spain").

RETLIG BEGRUNDELSE

1. PRINCIPPET OM IKKE-TILBAGEVIRKENDE KRAFT. AFGRÆNSNING AF TIDSRAMMEN, SOM SKAL VÆRE OMFATTET AF DENNE UNDERSØGELSESPROCEDURE.

Spanien har under proceduren fastholdt, at det er nødvendigt med en passende afgrænsning af det tidsrum, som skal være genstand for Kommissionens analyse og undersøgelse.

Som det fremgår af aktstykket af 10. december 2014, som indeholder erklæringerne afgivet af det nationale statistiske kontors (INE) repræsentant, Alfredo Cristóbal, inden de af Kommissionen rejste spørgsmål, anmodede Spaniens juridiske rådgivere om, at undersøgelsen udelukkende vedrørte perioden efter ikrafttrædelsen af forordning (EU) nr. 1173/2011, dvs. den 13. december 2011.

Efterforskningsholdet svarede, at de mente, at det faldt "inden for deres mandat at afdække problemet fuldt ud og derfor undersøge perioden fra 1988. De bemærker dog, at de er opmærksomme på spørgsmålet om princippet om ikke-tilbagevirkende kraft, og at de vil tage hensyn til dette princip, hvis Europa-Kommissionen henstiller til Rådet, at der pålægges en bod".

Denne udtalelse skal uden tvivl tolkes på en måde, som er i overensstemmelse med princippet om ikke-tilbagevirkende kraft, et generelt retsprincip, som er en af retsstatens hjørnesteene, en grundlæggende del af EU-retten og en rettesnor for enhver undersøgelsesprocedure (uanset om den fører til en sanktion eller ej), som respekterer retsstatsprincippet. Denne udtalelse kan kun være i overensstemmelse med disse principper, hvis man antager, at Kommissionen for at få et billede af, hvad der er sket efter den 13. december 2011 (begyndelsen på det undersøgte tidsrum), bliver nødt til at analysere et forløb, som efter Kommissionens mening tog sin begyndelse på et tidligere tidspunkt, og derfor må udvide sine undersøgelser til også at omfatte en forudgående periode. Kendskabet til, hvad der er sket i denne forudgående periode, må udelukkende have instrumentel karakter, idet selve undersøgelsen skal vedrøre den relevante periode (efter den 13. december 2011). Således må de konklusioner (selv de foreløbige), som efterforskningsholdet når frem til, begrænse sig til nævnte relevante periode, selv om man for at forstå det, som er sket efter den 13. december, af rent instrumentelle grunde har undersøgt, hvordan mekanismerne for informationsstrømmene mellem de spanske institutioner har fungeret over en længere periode.

Det kan med al behørig respekt ud fra en simpel gennemlæsning af den endelige konklusion af Eurostats foreløbige undersøgelsesresultater udledes, at undersøgelsen ikke er gennemført på den eneste mulige måde, der kan forklare udvidelsen af undersøgelsens tidsramme, og derfor krænkes princippet om ikke-tilbagevirkende kraft. Det fremføres i den afsluttende konklusion, at "det kan konkluderes, at regionen Valencia som minimum har udvist grov uagtsomhed i forbindelse med den manglende registrering af sundhedsudgifter og manglende overholdelse af optjeningsprincippet i nationalregnskabet **i mange år**. Derfor har de data, som Spanien har indberettet til Eurostat inden for rammerne af EDP, **i nogle år** ikke været helt korrekte".

Kommissionen fastsætter endvidere maj 2012 som slutdato for fejl i registreringerne, som er det tidspunkt, den erkendte (hvilket er bekræftet), at den spanske stat meddelte fejlen i registreringen af sundhedsudgifterne i regionen Valencia; Kommissionen erkender det f.eks. i sine konklusioner, når den siger, at IGGV "udarbejder et almindeligt regnskab for de selvstyrende regioner (...), som indtil juni 2012

ikke indeholdt nogen eksplicit reference til ikke-registrerede udgifter og hele tiden gav minimale oplysninger om betydelige beløb opført på konto 411". Man kan heraf udlede, at siden maj 2012, hvor problemet blev opdaget, er alt gået rigtigt til, hvilket også er tilfældet.

Hvis undersøgelsesperioden går fra den 13. december 2011 til den 17. maj 2012 (som er det tidspunkt, hvor arbejdsgruppen vedrørende nationalregnskaber underrettede Eurostat om fejlen og tilbød at revidere den indberetning, som blev offentliggjort i april), er det uforståeligt, hvordan der i de foreløbige undersøgelsesresultater, som tjener som grundlag for udarbejdelsen af de endelige konklusioner, på grundlag af hvilke Kommissionen kan henstille til Rådet at pålægge en bod, kan henvises til "mange år" eller "nogle år", når den undersøgte periode, som kan ligge til grund for beslutningen om eventuelle sanktioner, er mindre end et år.

Det er især relevant at fremhæve, at tidsrammen for undersøgelsen er et faktum og derfor bør være klart afgrænset lige fra undersøgelsens start for ikke at undergrave retten til forsvar. Kommissionen har ikke på noget tidspunkt foretaget en sådan klar afgrænsning, idet den fremfører, at den er opmærksom på princippet om ikke-tilbagevirkende kraft, men at det er nødvendigt at undersøge en længere periode, for derefter i sine konklusioner først og fremmest at lægge vægt på en tidsperiode, som ikke kan undersøges, fordi der ikke fandtes gældende lovgivning på det tidspunkt, hvor omstændighederne fandt sted.

At Kommissionens konklusioner først og fremmest baserer sig på perioder, der ligger før den periode, som kan være omfattet af konklusionerne, fremgår ikke kun af den endelige konklusion, men af hele dokumentet, jf. følgende to eksempler:

1. I punkt 1.1 (Baggrund), fjerde afsnit, hedder det, at "der blev påpeget visse uregelmæssigheder for så vidt angår regionen Valencia, idet uregistrerede sundhedsudgifter var blevet akkumuleret i 24 år".

2. I konklusionerne siges det, at "den manglende registrering af visse udgifter begyndte i 1988".

Med al respekt for Kommissionen og dens undersøgelseshold skal det bemærkes, at det at gå fra en undersøgelse, som burde have omfattet nogle måneder, til en undersøgelse, hvis konklusioner i det store og hele bygger på omstændigheder, der indtraf for 24, 15 eller 10 år siden, udgør en form for uforholdsmæssighed, som ikke er tilladt ifølge Kommissionens egen afgørelse 2012/678/EU, hvori det hedder, at "undersøgelserne bør stå i rimeligt forhold til overtrædelsen, således at der ikke træffes foranstaltninger ud over, hvad der er nødvendigt for at fastslå, om der foreligger manipulation af de relevante underskuds- og gældsdata". Det er under alle omstændigheder unødvendigt at gå tilbage til en praksis, som fandt sted for "mange år" siden, når det, man skal vide noget om, skete mellem 13. december 2011 og maj måned 2012.

Artikel 49 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder omhandler "Legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf":

"Ingen kan kendes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, som ikke udgjorde en forbrydelse efter national ret eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået. Der kan heller ikke pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt, da lovovertrædelsen blev begået. Hvis der, efter at en lovovertrædelse er begået, i loven fastsættes en mildere straf, skal denne anvendes."

Mere specifikt hedder der endvidere i betragtning 21 i forordning nr. 1173/2011: Med henblik på at undgå, at de i denne forordning fastlagte sanktioner i henhold til den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten anvendes med tilbagevirkende kraft, bør de kun anvendes i forbindelse med de relevante afgørelser, som Rådet vedtager i henhold til forordning (EF) nr. 1466/97 efter nærværende forordnings ikrafttræden. Med henblik på at undgå, at de i nærværende forordning fastlagte sanktioner i henhold til

den korrigerende del af stabilitets- og vækstpagten anvendes med tilbagevirkende kraft, bør de kun anvendes i forbindelse med de relevante henstillinger og afgørelser om at korrigere et uforholdsmæssigt stort offentligt underskud, som Rådet vedtager efter nærværende forordnings ikrafttræden."

De påviste indikationer og fejl, som ligger til grund for de foreløbige undersøgelsesresultater, fandt næsten udelukkende sted før det tidsrum, som undersøgelsen bør fokusere på, hvilket åbenlyst er forbudt i henhold til de bestemmelser, som vi netop har nævnt.

2. RESPEKT FOR SPANIENS RET TIL FORSVAR.

Det fastsættes i artikel 8 i forordning nr. 1173/2011, at "Kommissionen respekterer fuldt ud den berørte medlemsstats ret til forsvar i forbindelse med undersøgelserne."

Derfor tillægges Kommissionen beføjelser til at vedtage "detaljerede procedureregler med henblik på at sikre retten til forsvar, aktindsigt, juridisk repræsentation, fortrolighed, og bestemmelser om fastsættelse af frister og opkrævning af boder, jf. stk. 1.", dvs. for at skabe retssikkerhed i forbindelse med gennemførelsen af proceduren.

I betragtning 11 i den delegerede afgørelse 2012/678/EU hedder det: "Af hensyn til den pågældende medlemsstats ret til forsvar bør den underrettes behørigt om indledningen af Kommissionens undersøgelser og om resultaterne heraf." Og i betragtning 12 hedder det endvidere: "Retten til forsvar og princippet om fortrolighed bør overholdes i overensstemmelse med de generelle lovprincipper og EU-Domstolens praksis. Navnlige bør den pågældende medlemsstat have ret til at blive hørt af Kommissionen i forbindelse med undersøgelserne samt til at få adgang til de sagsakter, Kommissionen har samlet."

Da den delegerede afgørelse først trådte i kraft i slutningen af november 2012, er det klart, at Eurostat mellem december 2011 (hvor forordning nr. 1173/2011 trådte i kraft) og november 2012 (hvor den delegerede afgørelse trådte i kraft) ikke kunne iværksætte en undersøgelse vedrørende nogen medlemsstater, idet der endnu ikke var vedtaget en procedure med tilstrækkelige garantier for medlemsstaterne. Kommissionen erkender dette i de foreløbige undersøgelsesresultater, selv om der ved en fejl tales om 2011; således står der ordret (punkt 1.2 i dokumentet), at "siden november 2011 har Kommissionen kunnet iværksætte en undersøgelse, hvis der er alvorlige tegn på, at en medlemsstat (...) giver en misvisende fremstilling af underskuds- og gældsdataene".

Selv om disse rettigheder anerkendes i de gældende bestemmelser og bør overholdes i forbindelse med de undersøgelser, som gennemføres i Spanien som følge af undersøgelsesprocedurens indledning, drejer spørgsmålet sig her om det, der er sket i Spanien fra de statistiske myndigheders indberetning af de reviderede tal i maj 2012 indtil datoen for procedurens indledning.

Bortset fra de ordinære dialogbesøg, der er fastsat i forordning nr. 479/2009, blev der i løbet af 2012 og 2013 aflagt tre besøg i Spanien (den 24. maj 2012, den 18.-22. juni 2012, som fortsatte den 11.-14. september 2012, og den 26.-27. september 2013), som Eurostat benævnte "teknisk besøg" "upstream-besøg" og "ad hoc-besøg". Disse besøg kan i lyset af de senere hændelser i materiel henseende betegnes som en undersøgelsesprocedure rettet mod de spanske myndigheder, som der på dette tidspunkt ikke var tilstrækkelig juridisk dækning for.

På tidspunktet for de første besøg forelå der ikke tilstrækkeligt retsgrundlag for indledning af en undersøgelse. Situationen er værre, hvad angår besøgene i 2013, idet der fandtes en procedure, som garanterede medlemsstaternes ret til forsvar; man kunne bl.a. have aflagt et metodologisk besøg i Spanien for at foretage yderligere undersøgelser inden for rammerne af EDP. Kommissionen besluttede imidlertid at foretage sine undersøgelser uden om den etablerede procedure.

Under de besøg, der gik forud for den formelle indledning af undersøgelsesproceduren, havde Kommissionen adgang til personer, institutioner og dokumentation, uden at den spanske stat kunne udøve sin ret til forsvar, idet Kommissionen ikke oplyste om det reelle formål med disse besøg. De statistiske myndigheder samarbejdede med Kommissionen, fordi man ønskede at klarlægge fakta og vise Eurostat, at der allerede var truffet foranstaltninger, men havde man vidst, at det, som skete under disse "uformelle" besøg, ville blive brugt af Kommissionen som grundlag for at indlede en senere undersøgelse, havde man gjort brug af sin lovbestemte ret til forsvar uden at tilsidesætte forpligtelsen til at samarbejde med de europæiske statistiske myndigheder, et samarbejde, som Spanien har udvist og fastholdt under den formelle (og retlige) undersøgelsesprocedure, i løbet af hvilken de spanske myndigheder har stået til Kommissionens rådighed.

Endelig er der konstateret en række faktuelle unøjagtigheder og fejl, som er medtaget i bilag II til dette dokument, og som, hvis de ikke rettes, kan krænke retten til forsvar under proceduren på en måde, som i øjeblikket ikke kan forudses eller konkretiseres. For at få det mest fuldstændige billede af de fakta anmodes Kommissionen under alle omstændigheder om i sin analyse at indarbejde de i bilag II krævede rettelser.

3. OVERTRÆDELSE AF LEGALITETSPRINCIPPET. PRAKSIS FOR ÆNDRING AF DATA. INGEN MANIPULATION ELLER MISVISENDE FREMSTILLING AF DATA I FORBINDELSE MED STATISTIKKER. OVERTRÆDELSE AF ARTIKEL 8, STK. 1, I FORORDNING NR. 1173/2011

I Rådets forordning (EF) nr. 479/2009 af 25. maj 2009 om gennemførelse af den protokol om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (i det følgende benævnt forordning nr. 479/2009), hedder det i artikel 6:

"1. Medlemsstaterne underretter Kommissionen (Eurostat) om alle væsentlige ændringer i de allerede indberettede tal for deres faktiske og forventede offentlige underskud og gæld, så snart disse foreligger. 2. Væsentlige ændringer i de allerede indberettede tal for det faktiske underskud og den faktiske gæld skal ledsages af behørig dokumentation. Under alle omstændigheder skal ændringer, der medfører en overskridelse af referenceværdierne i protokollen om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, eller ændringer, der betyder, at data fra en medlemsstat ikke længere overskrider referenceværdierne, indberettes og behørigt dokumenteres."

Endvidere hedder det i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011: "Rådet kan efter henstilling fra Kommissionen vedtage at pålægge en medlemsstat en bod, hvis medlemsstaten forsætligt eller som følge af grov uagtsomhed giver en misvisende fremstilling af data vedrørende underskud og gæld, som er relevante for anvendelsen af artikel 121 eller 126 i TEUF, eller for anvendelsen af protokollen om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er knyttet som bilag til TEU og til TEUF."

Kort sagt giver artikel 6 i forordning nr. 479/2009 mulighed for at indberette væsentlige ændringer i tallene for underskud og gæld, som man ovenikøbet formoder kan medføre en overskridelse af referenceværdierne i EU's protokol. Og artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011 beskriver og sanktionerer en adfærd, der består i at give en misvisende fremstilling af eller manipulere statistiske data, som er relevante for anvendelsen af artikel 121 og 126 i TEUF.

Endelig siges det meget eksplicit i betragtning 9 i afgørelse 2012/678/EU: "Ved vurderingen af, hvad der forstås ved misvisende fremstilling af underskuds- og gældsdata i henhold til forordning (EU) nr. 1173/2011, bør ukorrekt gennemførelse af ENS 95-regnskabsregler, som ikke er sket forsætligt eller som følge af grov uagtsomhed, ikke tages i betragtning. Endvidere er der fra denne afgørelse undtaget revisioner, herunder omfattende revisioner, som skyldes metodologiske ændringer for alle historiske år, og som er klart og fyldestgørende forklaret, ubetydelige fejl samt tilfælde, hvor den pågældende medlemsstat har udtrykt tvivl om anvendelse af regnskabsreglerne og anmodet Kommissionen (Eurostat) om præciseringer i overensstemmelse med artikel 10 i forordning (EF) nr. 479/2009".

De spanske myndigheders aktiviteter i den periode, som kan gøres til genstand for en undersøgelse i overensstemmelse med afsnit 1, udgør en revision af underskuds- og gældsdata, som der gives en klar og fyldestgørende forklaring på, og som derfor ikke indebærer nogen form for manipulation eller misvisende fremstilling af data, hvilket underbygges af Kommissionens reaktioner og adfærd siden maj 2012.

Som allerede nævnt (i punkt 8 i afsnittet om fakta) aflagde Eurostat et "teknisk" besøg i Spanien den 24. maj 2012 for at få et præcist kendskab til det, som var sket, og gav udtryk for, at det ikke var nødvendigt at ændre indberetningen fra april, idet det var tilstrækkeligt at inkorporere dataene i indberetningen i oktober 2012. I forbindelse med dette besøg bekræftede og validerede Eurostat de oplysninger, som Spanien havde indsendt. I rapporten fra dette besøg, som er offentliggjort på Eurostats websted, anføres følgende herom:

"INE announced on 18 May 2012 an estimated increase of 0.4% of GDP of the 2011 government deficit

for the Autonomous Communities, compared to what was reported to Eurostat on 30 March 2012. The special suppliers payment mechanism for the arrears of ACs and regional governments revealed higher unpaid bills than reported to Eurostat in the context of the April 2012 EDP notification.

The total amount of the unreported unpaid bills reported in 2012 amounts to about 4.5 billion euro. A major part of these unreported unpaid bills were attributed to the year 2011 and about 40 % of the expenditure occurred in 2010, or in the case of the Autonomous Community of Valencia, even before. The Spanish statistical authorities confirmed that no 2012 expenditure have been included in the 2011 deficit figure.

INE confirmed that the final updated data on the government deficit for the Autonomous Communities, as well as for the municipalities, as will be reported to Eurostat in the October EDP notification data, was expected to be available during the summer 2012. (Footnote: Note that the 2011 data to be reported in the October EDP notification will still be half-finalised and may be subject to further revisions."

Kommissionen refererer selv til ajourføring og ændring af data og til anslåede stigninger, men nævner overhovedet ikke nogen form for manipulation, men taler derimod om en revisionsproces, hvor de foreløbige data ajourføres og erstattes af endelig data i den indberetning, som foretages i oktober i år t+4, idet t er referenceåret.

Alle de krævede oplysninger indgik i dokumentationen til vurdering af Spaniens nationale reformprogram og stabilitetsprogram for 2012 og i "Rådets henstilling med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort offentligt underskud i Spanien til ophør", som blev forelagt Rådet for Den Europæiske Union i begyndelsen af juli 2012.

Det vil sige, at Kommissionen accepterede de data, der blev revideret i maj 2012, eftersom den har anvendt de korrekte data som grundlag for EU's beslutningstagning på det økonomiske område, hvilket er en af målsætningerne med de europæiske statistikker (ex artikel 338 i TEUF). Det er derfor klart, at de spanske statistiske myndigheder og Eurostat betragtede det som en ordinær revision i henhold til artikel 3 og 6 i forordning nr. 479/2009 om EDP. EDP-indberetningen i oktober 2011 bekræftede de tal, der var indberettet i revisionen i maj.

Endnu en omstændighed skal fremhæves (punkt 14 i afsnittet om fakta), nemlig, at Eurostat den 2. februar 2013 offentliggjorde "Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om kvaliteten af de budgetdata, medlemsstaterne indberettede i 2012", hvori det konstateres, at Eurostat ikke sætter spørgsmålstegn ved Spaniens data om underskuddet i 2011.

Det er her relevant at referere fra denne rapport, som igen til stadighed taler om revision af data uden at skelne mellem hændelser, der har fundet sted i Spanien og i andre lande:

"Ændringer mellem indberetningerne i april 2012 og oktober 2012 skyldtes hovedsagelig opdateringer af kildedata, sektormæssig omklassificering af enheder, registrering af statslige indgreb i forbindelse med finanskrisen og metodologiske ændringer. Som sædvanlig blev dataene for gælden ændret mindre end dataene for underskuddet mellem april og oktober.

De største ændringer i underskuddet fandt sted i Spanien og Irland. I Spanien blev underskuddet opjusteret mellem EDP-indberetningerne i april og oktober 2012 for 2010 og 2011 pga. de hidtil ikke-registrerede ubetalte regninger i forbindelse med sundhedsudgifter i delsektorerne offentlig forvaltning og service på delstatsniveau og kommunal forvaltning og service og som følge af omklassificeringen af offentlige kapitaltilførsler til tre banker. I Irland fandt den største ændring sted for 2011, hvor underskuddet blev opjusteret pga. et ændret kapitaloverførselselement ved kapitaltilførsler til to banker.

For Grækenland var der mellem april og oktober betydelige ændringer i BNP for 2010 og 2011 og for Luxembourg for 2008 og 2009.

Med hensyn til ændringer foretaget inden for indberetningsperioden reviderede de fleste medlemsstater de tal, de havde indberettet, efter den første indberetning i oktober 2012. Eurostat modtog 35 reviderede indberetninger fra 23 lande, mens 22 lande indsendte 38 reviderede indberetninger i april 2012. Medlemsstaterne indsendte de fleste af de reviderede indberetninger efter at have modtaget kommentarer, tekniske spørgsmål eller bemærkninger fra Eurostat, og de reviderede indberetninger vedrørte supplerende af manglende data, rettelse af tekniske fejl, interne uoverensstemmelser, tilpasninger i indberetningsskemaerne eller det tilhørende spørgeskema eller u hensigtsmæssig registrering i skemaerne.

I indberetningerne fra april og oktober medførte de reviderede indberetninger inden for indberetningsperioden ikke større ændringer i det underskuds- og gælds niveau, som medlemsstaterne oprindeligt havde indberettet, undtagen i indberetningen fra oktober, hvor underskuddet i indberetningsperioden blev ændret med -0,2 procentpoint af BNP for Irland."

Det understreges i dokumentationen, at de nye data, som Spanien indberettede til Eurostat, indgår i en normal og ordinær proces i forbindelse med revision og ajourføring af data, og man anfører endog en af grundene til behovet for denne revision: "de hidtil ikke-registrerede ubetalte regninger i forbindelse med sundhedsudgifter i delsektorerne offentlig forvaltning og service på delstatsniveau og kommunal forvaltning og service". Det anerkendes derfor i rapporten, at revisionerne, som har været normale inden for rammerne af EDP, og navnlig Spaniens revisioner af de selvstyrede regioners data, ligestilles med de øvrige medlemsstaters revisioner (der blev taget forbehold over for andres landes data, men ikke over for de spanske). Det vil sige, at det i rapporten anerkendes, at disse revisioner var ordinære i overensstemmelse med EDP-forordningen.

I de foreløbige undersøgelsesresultater, som nærværende bemærkninger vedrører, karakteriseres denne aktivitet – i beskrivelsen af baggrunden – desuden som revision, hvilket muligvis ikke er forsættigt, men meget afslørende. I punkt 1.1 (Baggrund), fjerde og femte afsnit, hedder det:

"(...) Revisionen af de udgifter, som regionen Valencia indberettede i EDP-indberetningen i april 2012, svarende til ikke-betalte udgifter (først og fremmest sundhedsudgifter), beløb sig til ca. 1 900 mio. EUR.

Denne revision skyldtes indførelsen af den særlige mekanisme til finansiering af betalinger til de selvstyrede regioners leverandører (...)"

Vi kan konkludere, at de data som blev indberettet til Eurostat i april, ikke er endelige, jf. artikel 3 i forordning nr. 479/2009. Som vi har set, fastsættes det i denne forordnings artikel 6, at medlemsstaterne skal underrette Kommissionen (Eurostat) om alle væsentlige ændringer i de allerede indberettede tal for deres faktiske og forventede offentlige underskud og gæld, så snart disse foreligger. Medlemsstaterne har pligt til at foretage disse ændringer.

Faktisk har det ifølge Eurostat i nogen tid været normalt, og uden at det giver anledning til nogen form for forbehold, at nogle medlemsstater ikke medtager faktiske rådata fra regionerne, men derimod kun skøn i deres EDP-indberetning i april.

Eurostat³ selv forklarer det på følgende måde: "It is important to note that Eurostat constantly refers to statistics and not to bookkeeping with regard to EDP data. EDP data are the result of statistical processes which are based on primary accounting data, sampling and estimation procedures.

³https://webeate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/efs/index.php/Revisions_of_EDP_data.

Therefore, as point estimates, they are by their very nature subject to uncertainty and revisions. The first notifications for a given year n (in April of year n+1 and October of year n+1, even sometimes April of year n+2) cannot be based on a complete set of final accounts of general government entities. Thus part of the data needs to be "estimated" at these stages"

Som nævnt i afsnittet om fakta og i Eurostats egne foreløbige undersøgelsesresultater underrettede Spanien Kommissionen om nødvendigheden af at revidere de data, som blev indgivet i indberetningen i april 2012, og tilbød at revidere denne indberetning. Da der var gået meget kort siden den officielle indgivelse, anbefalede Eurostat, som fulgte bestemmelserne i forordning nr. 479/2009, at dataene formelt indgik i indberetningen i oktober 2012.

4. OVERTRÆDELSE AF LEGALITETSPRINCIPPET. OVERTRÆDELSEN BESKREVET I ARTIKEL 8, STK. 1, I FORORDNING NR. 1173/2011 ER EN RESULTATOVERTRÆDELSE: DE FEJLAGTIGE INDBERETTEDE DATA SKAL HAVE INDVIRKNING PÅ DE OPLYSNINGER OM DET OFFENTLIGE UNDERSKUD ELLER DEN OFFENTLIGE GÆLD, SOM KOMMISSIONEN UDARBEJDER ELLER ANVENDER I UDØVELSEN AF SINE FUNKTIONER, FOR AT DER KAN VÆRE BEGÅET EN OVERTRÆDELSE.

Selv om det antages, at fejlagtig eller ufuldstændig indgivelse af data i den foreløbige indberetning i april 2012 ikke kan omfattes af begrebet revision, hvilket vi hævdede i afsnit 3, skal der nævnes endnu en overtrædelse af legalitetsprincippet.

Som vi allerede har fremført, men som vi gentager af hensyn til klarheden, hedder det i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011: "Rådet kan efter henstilling fra Kommissionen vedtage at pålægge en medlemsstat en bod, hvis medlemsstaten forsætligt eller som følge af grov uagtsomhed giver en misvisende fremstilling af data vedrørende underskud og gæld, som er relevante for anvendelsen af artikel 121 eller 126 i TEUF, eller for anvendelsen af protokollen om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er knyttet som bilag til TEU og til TEUF."

Det konstateres derfor, at den overtrædelse, der beskrives i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011, er en resultatovertrædelse, idet de data, som der gives en misvisende fremstilling af, skal være "relevante" for anvendelsen af artikel 121 eller 126 i TEUF; i den engelske udgave af forordningen tales der om "data relevant for the application of Articles 121 or 126 TFEU"; på engelsk er "pertinent" synonymt med "relevant", hvilket sandsynligvis er grunden til den u hensigtsmæssige anvendelse af ordet "pertinente" i den spanske oversættelse. Under alle omstændigheder refererer det engelske "relevant", som på spansk er oversat til "pertinente", til det, som har forbindelse til det emne, som behandles, dvs. til det, som er vigtigt eller betydningsfuldt. I vores tilfælde refererer det til manipulation af data, som har afgørende betydning eller er relevante for at sikre (eller forhindre, hvis relevant) den korrekte anvendelse af artikel 121 og 126 i TEUF. Der skal med andre ord være tale om misvisende fremstilling af data, som kan påvirke eller som berører EU's korrekte udøvelse af sin beføjelse til at overvåge medlemsstaternes økonomiske politik (artikel 121) eller beføjelse til at overvåge "udviklingen i medlemsstaternes budgetsituation og i deres offentlige gæld med henblik på at identificere alvorlige fejl", hvilket især er relevant i vores tilfælde (artikel 126).

For at begå den overtrædelse, der er beskrevet i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011, som er nævnt så mange gange, er det absolut nødvendigt, at den misvisende fremstilling af data påvirker politikkerne vedrørende overvågning af den økonomiske udvikling eller uforholdsmæssigt store underskud. Ikke blot er denne omstændighed ikke påvist i de foreløbige undersøgelsesresultater (eftersom den end ikke nævnes), men det påvises derimod netop, at de data, der er fejlagtigt indberettet, er absolut uden relevans

eller betydning ("pertinencia", hvis vi accepterer forordningens ordrette oversættelse til spansk) for udøvelsen af EU's beføjelser, som vi tidligere har refereret til.

Vi vil igen vende tilbage til "Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om kvaliteten af de budgetdata, medlemsstaterne indberettede i 2012" offentliggjort den 2. februar 2013, idet vi nu vil fremhæve dens konklusioner vedrørende dataenes pålidelighed:

"Eurostat har fremsat ændringer og/eller forbehold vedrørende kvaliteten af de indberettede data siden 2006. I oktober 2012 var det første gang, at Eurostat hverken tog forbehold eller ændrede dataene i EDP-indberetningen. Derudover blev de to forbehold over for Irland og ændringen af dataene for Det Forenede Kongerige i april 2012 trukket tilbage i EDP-indberetningen fra oktober 2012.

Eurostat anerkender de generelle forbedringer i de indberettede datas konsistens og fuldstændighed. Der er dog stadig problemer, og medlemsstaterne bør gøre en større indsats for at forbedre dækningen og kvaliteten af de indberettede handelskreditter og fuldstændigheden af data på regionalt eller lokalt niveau. Endvidere overvåger Eurostat nøje systemet for selvstyrende regioners indberetninger og registreringen af statslige indgreb i sammenhæng med krisen (rekapitalisering af bankerne).

Alt i alt konkluderer Eurostat, at kvaliteten af indberetningen af budgetdata igen blev forbedret i 2012. Generelt har medlemsstaterne leveret bedre oplysninger både i EDP-indberetningsskemaerne og i andre statistiske indberetninger".

I overensstemmelse med den del af rapporten, som er citeret i afsnit 3, hvor det konstateres, at der ikke havde fundet nogen form for manipulation af statistikker sted, men at der kun var tale om en ordinær revision af data, fremhæves det i rapportens konklusioner, at dataene er pålidelige, at systemet er blevet forbedret i forhold til tidligere år, og at det ikke har været nødvendigt af tage forbehold eller foretage ændringer. Dette skyldes, at de spanske myndigheder, som senere forklaret, med stor omhu, og så snart de blev klar over, at der var begået en fejl i forbindelse med indberetningen af de foreløbige oplysninger i april 2012, hurtigt reviderede oplysningerne (den 17. maj 2012), uden at der fra Kommissionens side var krævet ændringer af EDP-dataene (selv om de spanske statistiske myndigheder havde tilbudt det), idet det var tilstrækkeligt, at de korrekte data blev medtaget i indberetningen i oktober, hvilket også skete. Kommissionen handlede ganske enkelt på denne måde, fordi fejlen kun påvirkede rent foreløbige data, som skulle ændres senere, og forudsat at der i den følgende indberetning blev indført de korrekt registrerede data, blev dette anset for tilstrækkeligt (uden behov for øjeblikkelige ændringer), fordi Kommissionens overvågningsbeføjelser ifølge Kommissionen selv ikke blev sat på spil. Hvis det havde forholdt sig anderledes, og hvis der kunne være rejst tvivl om dataene, ville Kommissionen som minimum have krævet en øjeblikkelig ændring af indberetningen fra april.

Eftersom Spanien oplyste Eurostat om disse forhold i maj 2012, var Kommissionen bekendt med de korrekte data i tilstrækkelig god tid til, at beslutningerne vedrørende den økonomiske politik og EDP-protokollen kunne træffes på grundlag af korrekte data og uden nogen form for forringelser.

Manglen på relevans fremgår ikke bare af dette dokument, men også af mindst to andre:

1. Bevis på, at disse omstændigheder ikke havde reel indvirkning, finder vi først og fremmest i "Rådets henstilling med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort offentligt underskud i Spanien til ophør", som blev forelagt for Rådet for Den Europæiske Union den 9. juli de 2012, og hvori det præciseres, at de reviderede data allerede forelå, da man traf de relevante foranstaltninger. I henstillingen hedder det:

"The general government deficit reached 9,3 % of GDP in 2010, down from 11,2 % in 2009. The improvement in the budget balance was driven by both cuts in total expenditure and an increase in total revenues, mainly as a result of discretionary measures. In 2011, the deficit outturn was significantly worse than expected, 8,5 % of GDP compared with a target of 6 % of GDP. Spain informed Eurostat on 17 May 2012 that the 2011 general government deficit could be revised up by around 0,4 % of GDP due to new information on some expenditure items of the autonomous regions which had not been included in the March 2012 EDP notification. Around two thirds of the 2011 budget deviation occurred at the regional level, while central government and social security recorded much smaller slippages. The budget deviation was mainly explained by weaker-than- expected revenues due to the materialisation of a less favourable Economic environment than foreseen in the 2011 Stability Programme and a less tax-rich grow composition, while expenditure overruns were limited."

2. I arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene om vurdering af Spaniens nationale reformprogram og stabilitetsprogram for 2012, som ledsager Rådets henstilling om Spaniens nationale reformprogram for 2012 med Rådets udtalelse om Spaniens stabilitetsprogram for 2012-2015 (vedtaget den 6. juli 2012), erkender Kommissionen, at man allerede kendte disse data: "Det offentlige underskud voksede til næsten 8,5 % af BNP i 2011 set i forhold til et mål på 6 % af BNP. (Fodnote: Ifølge de seneste oplysninger er der stadig mulighed for, at det officielle offentlige underskud i 2011 bliver revideret)."

Det vil sige, at Kommissionen og Rådet for Den Europæiske Union, som er ansvarlige for overvågningen, havde disse data til rådighed i maj 2012 og anvendte dem, idet de simpelthen betragtede dem som reviderede tal, ved vedtagelse af afgørelser inden for rammerne af artikel 121 og 126 i TEUF.

Endelig skal det tilføjes, at der ikke blot ikke foreligger relevans fra et kvalitativt synspunkt (som vi netop har set), men heller ikke fra et kvantitativt synspunkt. Faktisk kan den potentielle virkning (bemærk, at der tales om potentiel virkning, fordi der aldrig har været nogen reel virkning) af de data, som oprindeligt blev indberettet, ikke betegnes som relevant, da den samlede virkning, som blev indberettet i maj 2012 efter revisionen, er på knap 1,9 mia. Det er dog nødvendigt at kende ikke kun den akkumulerede beholdning over tid, men også det reviderede beløb for hvert regnskabsår, som blev beregnet efter de anvisninger fra Eurostat, som var gældende på daværende tidspunkt. Således vedrører kun 0,9 mia. ud af de 1,9 mia. 2011 (0,08 % af BNP i dette regnskabsår), idet resten vedrører forudgående regnskabsår ifølge Eurostats egne kriterier på daværende tidspunkt. På det statistiske område kræver homogeniteten i et forhold af strømme, som f.eks. det offentlige underskud i forhold til BNP, at tæller og nævner vedrører samme regnskabsår. En korrekt registrering af disse beløb i de seneste ti år ville på ingen måde have medført, at de spanske nationalregnskaber var blevet bedømt anderledes hvad angår EDP. Det betyder, at disse beløb aldrig ville have ført til en overskridelse af tærsklen på 3 % af BNP og derfor ikke ville have ført til uforholdsmæssigt store underskud i nogen af de nævnte år. Denne manglende indvirkning kan selvfølgelig også konstateres med hensyn til det offentlige underskud i euroområdet og i Den Europæiske Union.

Til slut skal igen nævnes "Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om kvaliteten af de budgetdata, medlemsstaterne indberettede i 2013", som refererer til andre revisioner i samme størrelsesorden, som ikke har givet anledning til nogen form for undersøgelse. Der står rent faktisk følgende:

"Forbehold vedrørende dataenes kvalitet: Eurostat tog forbehold vedrørende de data, der blev indberettet i EDP-indberetningen for oktober 2013 i en medlemsstat. Østrig: Eurostat har udtrykt forbehold for kvaliteten af de data, som Østrig har indgivet, på grund af usikkerheden i forbindelse med de virkninger, konklusionerne i forbundsrevisionskontorets rapport om delstaten Salzburg, som blev offentliggjort den 9. oktober 2013, vil få for statistikkerne. Rapporten afslørede mangler med hensyn til

budgetforvaltningen i delstaten Salzburg og fuldstændigheden af dens regnskaber. Revisionens statistiske konsekvenser for data vedrørende proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud er ved at blive undersøgt af Østrigs statistiske kontor i samarbejde med Eurostat for at klarlægge de nøjagtige virkninger for 2012 samt foregående år. Det vil sandsynligvis føre til en opjustering af den offentlige gæld på op til en halv procent af BNP samt flere mindre justeringer af det offentlige underskud afhængigt af de oplysninger, der foreligger på nuværende tidspunkt."

5. SUBSIDIÆRT I FORHOLD TIL DE TO FOREGÅENDE AFSNIT. OVERTRÆDELSE AF LEGALITETSPRINCIPPET FOR SÅ VIDT ANGÅR DET SUBJEKTIVE ELEMENT: MANGEL PÅ GROV UAGTSOMHED FOR SLET IKKE AT TALE OM FORSÆT FOR SÅ VIDT ANGÅR SPANIENS ADFÆRD

Vi har indtil nu fremført begrundelser for, hvorfor den adfærd, der er beskrevet i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011, ikke foreligger i denne sag ud fra en objektiv vurdering, og det er derfor ikke nødvendigt at diskutere de subjektive aspekter. Til trods herfor, og idet vi benytter os af Spaniens ret til forsvar, skal vi påpege, at ovennævnte bestemmelse karakteriserer en adfærd, der er underlagt subjektivt ansvar, hvilket betyder, at manglende overholdelse alene ikke er nok til at anfægte og straffe adfærd, den skal også være et resultat af svig eller grov uagtsomhed.

I den endelige konklusion i Kommissionens foreløbige undersøgelsesresultater hedder det, at "det kan konkluderes, at regionen Valencia som minimum har udvist grov uagtsomhed i forbindelse med den manglende registrering af sundhedsudgifter og manglende overholdelse af optjeningsprincippet i nationalregnskabet".

For det første vil vi påpege, at den spanske stat ikke kan forsvare sig selv, da den ikke ved, hvad den præcist anklages for, idet det anføres, at der som minimum er udvist grov uagtsomhed, men forsæt synes ikke udelukket.

Endvidere, og dette er måske endnu vigtigere, synes de foreløbige undersøgelsesresultater kun at lægge vægt på de selvstyrende regioners aktiviteter, hvis adfærd er detaljeret beskrevet i de foreløbige undersøgelsesresultater. De nationale statistiske myndigheders stadige omhu fremgår imidlertid ikke tydeligt nok. Det er således vanskeligt at se, hvordan en forsætlig eller grov uagtsom overtrædelse kan være forenelig med den kendsgerning, at det var de statistiske myndigheder, der på eget initiativ underrettede Kommissionen om de faktiske omstændigheder. Som nævnt i punkt 6 og 7 i afsnittet om fakta, viste analysen af de oplysninger, som ministeriet for finanser og offentlig forvaltning fremlagde med henblik på anvendelsen af mekanismen for betalinger til leverandører i begyndelsen af maj 2012, en uregelmæssighed i forbindelse med registrering af sundhedsudgifter i den selvstyrende region Valencia. Så snart IGAE fik kendskab til denne uregelmæssighed, bad den IGGV om at bekræfte disse oplysninger og overdrog sagen til arbejdsgruppen vedrørende nationalregnskaber. Arbejdsgruppen besluttede straks at underrette Eurostat herom, hvilket skete den 17. maj 2012, og tilbød at revidere den foreløbige indberetning, der blev offentliggjort i april.

Spanien opdagede gennem sine institutioner en fejl i kommunikationen, som man på eget initiativ bragte frem i lyset, og som af de statistiske myndigheder blev meddelt den kompetente europæiske institution, og dette har, jf. tidligere, ikke på nogen måde påvirket Kommissionens overvågning. De spanske myndigheder har ikke bare handlet med den nødvendige omhu, men også med al ønskelig hurtighed.

Inden indledningen af undersøgelsesproceduren samarbejdede de nationale statistiske myndigheder med absolut loyalitet, åbenhed og villighed med Kommissionen om det, der blev betragtet som en række besøg for at forbedre det tekniske system for indberetning af data. Ud over de ordinære dialogbesøg fastsat i forordning nr. 479/2009 blev der som allerede nævnt i løbet af 2012 og 2013 (den 24. maj 2012, den 18.-22. juni 2012, den 11.-14. september 2012 og den 26.-27. september 2013) aflagt 3 besøg i

Spanien, som blev kaldt "teknisk besøg" "upstream-besøg" og "ad hoc-besøg", og hvor de spanske myndigheders samarbejde på ingen måde kan siges at være foreneligt med begrebet forsæt eller grov uagtsomhed.

Desuden er der siden maj 2012 indført forbedringer i indberetningsprocedurerne - ikke som konsekvens af sanktioner eller undersøgelser, men med det enkle formål at forbedre systemet, efter at der var påvist en fejl i indberetningen af data; disse forbedringer er nævnt i de foreløbige undersøgelsesresultater og omfatter bl.a. forfatningsloven om budgetstabilitet og finansiell bæredygtighed (la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera), som gælder på alle niveauer i den spanske administration (centralt, regionalt og lokalt), forvaltningsloven om den uafhængige myndighed for finanspolitisk ansvarlighed (Ley Orgánica de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal), som også gælder i hele Spanien, og som institutionaliserer den eksisterende arbejdsgruppe vedrørende nationalregnskaber bestående af INE, IGAE og den spanske nationalbank under navnet "Comité Técnico de Cuentas Nacionales" (det tekniske nationalregnskabsudvalg), samt en række forbedringer på regionalt plan som f.eks. oprettelsen af et enkelt kontaktpunkt for registrering af fakturaer i hver selvstyrende region, oprettelse af tværministerielle udvalg i de selvstyrende regioner med henblik på opfølgning af rationaliserings- og sparepolitikker, ændring af den selvstyrende region Valencias rådsbeslutning af 27. juni 2008 og af dekret 40/1992 af 16. marts, ændringer af den selvstyrende region Valencias lov om offentlige finanser med henblik på at indføre de krævede instrumenter og procedurerne til sikring af overholdelse af loven om finansiell stabilitet og bæredygtighed, herunder regler for, hvilket ansvar der kan gøres gældende over for de ansvarlige i de forskellige departementer og enheder i tilfælde af manglende overholdelse af disse normer og principper.

De foreløbige undersøgelsesresultater tager ikke hensyn til den vurdering, som den regionale revisionsret har foretaget for regnskabsåret 2011, som er det år, som undersøgelsen skal omfatte (offentliggjort den 21. december 2012), hvorimod man analyserer indholdet af revisionsrettens rapporter vedrørende regnskabsår, som ikke indgår i tidsrammen for denne undersøgelse. I nævnte rapport fremhæves de indførte forbedringer dog:

"I administrationens regnskab for 2011 indgår på passivsiden konto 409 og 411, som især omfatter sundhedsgæld vedrørende forpligtelser, der ikke er indregnet i budgettet (ONR).

Selv om der ikke er taget hensyn til ONR i beregningen af regnskabsårets budgetresultat (jf. punkt 6.1), er de dog medtaget i beregningen af underskuddet for 2011, i henhold til ENS 95, således som det fremgår af planen for økonomisk og finansiell ligevægt 2012-2014 for den selvstyrende region Valencia (jf. punkt 6.5).

IGG påbegyndte i 2012 udarbejdelsen af en manuel for forvaltnings- og kontrolprocedurer i regionens administration. Blandt de dokumenter, der blev godkendt i maj 2012, findes et "register over uafsluttede operationer på budgettet på konto 409 og 411", som omfatter de procedurer, der skal følges både af de centre, der forvalter udgifterne, og af IGG, i forbindelse med regnskabsmæssig registrering af forpligtelser vedrørende varer og tjenesteydelser, der faktisk er modtaget, men for hvilke der ikke er vedtaget en formel akt om anerkendelse og afregning.

Ved det regionale råds dekret 134/2012 af 7. september oprettes og reguleres et register over regionens fakturaer (Registro de Facturas de la Generalitat - RFG). Heri er det bl.a. fastsat, at for at en forpligtelse kan blive anerkendt og behandlet, skal den være indført i RFG. Betalingsfristen starter ved indførslen i RFG i overensstemmelse med bestemmelserne i lov 3/2004.

Disse foranstaltninger indebærer iværksættelse af et nyt system for kontrol, overvågning og bogføring af alle fakturaer, som skal dokumentere den faktiske levering af varer og tjenesteydelser til den regionale administration. Den regionale revisionsret vil i de kommende regnskabsår kontrollere, at registreret fungerer effektivt".

Spanien har førstehåndskendskab til og respekterer den betydelige indsats, som efterforskningsholdet har ydet, men af hensyn til vores forsvar skal det anføres, at der forekommer en tidsmæssig og objektiv dekontekstualisering af omstændighederne, idet undersøgelsen synes at fokusere på en række fakta, som ikke er proceduren uvedkommende, men som er perifere herfor, og i rapporterne fremhæves de fejl, som de selvstyrende myndigheder i Valencia har begået, uden at tage hensyn til den hurtighed, omhu og loyalitet, som Spanien lagde for dagen forud for og under undersøgelsen, i forbindelse med hvilken man desuden tilbød at samarbejde mest muligt.

Endvidere må det erkendes, at selv i spørgsmålet om IGGV's handlemåde fremstilles fakta på en ufuldstændig måde. I de foreløbige undersøgelsesresultater anføres følgende: "Med hensyn til de oplysninger, som IGGV sendte til IGAE i standardspørgeskemaet, blev der i det spørgeskema, som blev sendt til IGAE den 30. april 2012, ikke rapporteret om ubetalte uregistrerede beløb, selv om disse beløb allerede var blevet overført til finansministeriet i de fakturaer, der blev indsendt med henblik på den særlige betalingsmekanisme, og i tilpasningsplanen, som blev forelagt CPFF, og selv om IGGV allerede i februar var blevet underrettet om disse beløb pr. e-mail fra Consejería de Sanidad". Dette er korrekt, men det præciseres ikke, at IGGV på anmodning fra IGAE faktisk bekræftede disse beløb og regulerede dem i den følgende indsendelse som nævnt i den regionale revisionsret rapport fra 2011.

På grundlag af ovennævnte relevante omstændigheder og foranstående retlige begrundelse drages følgende

KONKLUSIONER

Konklusion om afsnit 1. I henhold til artikel 14 i forordning nr. 1173/2011 trådte forordningen i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende, dvs. den 13. december 2011.

I den anfægtede afgørelse nævnes som indikationer, der har afgørende betydning for undersøgelsens konklusioner, fakta, som i visse tilfælde går helt tilbage til 1988. At lade en undersøgelse strække sig ubegrænset tilbage i tiden, til før den 13. december 2011, er en handling uden juridisk grundlag og i strid med retssikkerhedsprincippet og princippet om ikke-tilbagevirkende kraft for bestemmelser om sanktioner og udgør en uforholdsmæssig udøvelse af undersøgelsesbeføjelser, som Kommissionen selv har forbudt, jf. betragtning 6 i den delegerede afgørelse af 29. juni 2012.

Kommissionens fortolkning ville give Kommissionen mulighed for at undersøge alle data, som en hvilken som helst medlemsstat har indsendt siden dets indtræden i EU, med tilbagevirkende kraft og uden tidsmæssige begrænsninger.

Den undersøgte periode burde begrænses til dataene i indberetningerne fra og med 2012, og det er egentligt kun fra og med november dette år, at Kommissionen har undersøgelsesbeføjelser. Der er derfor ikke juridisk grundlag for at indlede en undersøgelsesprocedure om forhold, der lå før den 13. december 2011. Undersøgelsen har koncentreret sig om data, hvis referenceperiode begynder i 1988 (hvor der ikke engang fandtes europæisk lovgivning om EDP og nationalregnskaber) og løber indtil 2011, hvilket kan føre til vildledende konklusioner om de forhold, som er relevante for undersøgelsen, og krænke legalitetsprincippet og princippet om ikke-tilbagevirkende kraft for lovgivning.

Konklusion om afsnit 2. Undersøgelsen er foretaget i en periode på tre år, hvor Eurostat har haft adgang til personer og dokumenter under "uformelle besøg" uden de garantier, som er fastsat ved lov, og

genanvendte disse oplysninger ved at lade dem indgå i undersøgelsesproceduren i henhold til afgørelse 2012/678/EU.

Der er talrige unøjagtigheder i teksten om undersøgelsesresultaterne, som kan føre til fejlfortolkninger og skade Spaniens ret til forsvar.

Konklusion om afsnit 3. De data, som de spanske myndigheder indberettede fra og med maj 2012, blev indberettet som led i den ordinære revision af data, som er fastsat i EDP-forordningen. En fortolkning, som indebærer, at alle ajourføringer eller revisioner, som medlemsstaterne gennemfører, kan føre til, at Kommissionen iværksætter en undersøgelse eller pålægger sanktioner inden for rammerne af EDP, er ikke kun i strid med bogstav og ånd i forordning nr. 1173/2011 og i afgørelse 2012/678/EU, men betyder ud fra et praktisk synspunkt, at medlemsstaternes samarbejde om at forbedre kvaliteten af deres data ved hjælp af revisioner ikke blot savner positiv anerkendelse, men ovenikøbet, som i Spaniens tilfælde, fører til indledningen af en undersøgelsesprocedure med deraf følgende svækkelse af lovgivningens bogstav og ånd samt formål.

Spaniens handlinger kan ikke betragtes som en misvisende fremstilling af data, men som en revision inden for rammerne af EDP, som er foreskrevet i lovgivningen og er almindelig praksis i de fleste lande, således som det fremgår af Eurostats rapporter om EDP; der er også en formodning om ikke-misvisende fremstilling af data, som er udtrykkeligt defineret i afgørelse 2012/678/EU.

Konklusion om afsnit 4. Den overtrædelse, som er beskrevet i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1173/2011, er en resultatovertrædelse, som forudsætter, at den misvisende fremstilling af data forhindrer en korrekt udøvelse af Kommissionens overvågningsbeføjelser i henhold til artikel 121 og 126 i TEUF. Der er ikke påvist nogen virkning, og ifølge Kommissionens egne rapporter har der aldrig været en sådan. Når det kommer til stykket, har der aldrig været nogen reel virkning, fordi det drejede sig om foreløbige data, hvis revision i maj gjorde det muligt at anvende dem til de formål, der er foreskrevet i den europæiske lovgivning.

EDF-dataene er korrekte og er aldrig blevet revideret af Eurostat, som heller aldrig har taget forbehold vedrørende disse data. Eurostat og Kommissionen erkendte dette i den offentlige meddelelse om indledning af undersøgelsesproceduren den 11. juli 2014: "It is important to underline that Spanish data has always been published without reservation by Eurostat". Kommissær Algirdas Šemeta bekræftede dette i svaret til følgende parlamentariske forespørgsel: Betyder den undersøgelse, der indledes i dag, at Spaniens tal for gæld og underskud ikke er pålidelige?"

"(...) This correction was reflected in the October 2012 EDP notification, and Spanish data has been published without reservation by Eurostat since then. All the expenditures that Eurostat was discussing with Spain have now been included into the general government data, and Spain has taken important steps to ensure that the reporting problems in the regions do not happen again. (...)."

Og senest i rapporten fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om kvaliteten af budgetdata i 2015, hvor det bekræftes, at "The Commission is not calling into question the current accuracy of EDP statistics in Spain".

Det kan heller ikke konkluderes, at tallene gør det muligt at tale om relevant påvirkning ud fra et kvantitativt synspunkt. Af de 1,9 mia., der blev indberettet i maj 2012, vedrørte kun 0,9 mia. regnskabsåret 2011 (0,08 % af BNP i dette regnskabsår), idet resten vedrørte forudgående regnskabsår ifølge Eurostats egne kriterier på daværende tidspunkt. Revisionen vedrørte rådata og udgjorde en minimal procentdel, nemlig 0,1 % af BNP. Til sammenligning ville medlemsstaterne og Eurostat rent statistisk betragte enhver statistisk stikprøveprocedure med en stikprøvefejl af lignende størrelse som statistik af en kvalitet, som er mere end tilstrækkelig til at blive anvendt i nationalregnskabet og dermed i

EDP eller på andre områder af den europæiske økonomiske politik.

Konklusion om afsnit 5. I de foreløbige undersøgelsesresultater behandles udelukkende den selvstyrende region Valencias adfærd, der som minimum betragtes som uagtsom. De nationale statistiske myndigheders adfærd synes imidlertid ikke at være blevet passende vurderet. Disse myndigheder har optrådt med største omhu, engagement, loyalitet og hurtighed og gjorde straks Kommissionen opmærksom på den konstaterede fejl, og de udviste samarbejdsvilje i tiden inden iværksættelse af undersøgelsen for på den måde at undgå, at fejlen fik reelle følger for de europæiske institutioners overvågningsbeføjelser.

BILAG I

TIDSLINJE OVER FAKTA		
KVARTAL	DATO	RELEVANTE FAKTA
4. kv./2011	13.12.2011	Forordning nr. 1173/2011 træder i kraft.
1. kv./2012	30.1.2012	Foreløbig indsendelse af rådata fra de selvstyrende regioners revisionsmyndigheder til IGAE.
	30.3.2012	Spaniens indsendelse af de første data i EDP-indberetningen til Eurostat.
2. kv./2012	23.4.2012	Eurostat offentliggør Spaniens foreløbige data i EDP-indberetningen for 2011.
	Begyndelsen af maj 2012	<ul style="list-style-type: none"> - IGAE får kendskab til eksistensen af sundhedsudgifter i Valencia, der ikke er indberettet i første kvartal af 2012. - IGAE anmoder IGGV om at bekræfte disse udgifter. - IGAE underretter arbejdsgruppen vedrørende nationalregnskaber, dataene revideres, og Eurostat underrettes straks.
	17.5.2012	Indberetning til Eurostat om revisionen af data om underskuddet i 2011 indsendt i indberetningen fra 30. oktober og offentliggjort 23 dage tidligere.
	24.5.2012	Eurostats "tekniske besøg" i Spanien.
	18.-22.6.2012	Eurostats "upstream-besøg" i Spanien.
3. kv./2012	9.7.2012	Offentliggørelse af Rådets henstillinger om underskuddet i Spanien, hvor data fra revisionen i maj 2012 anvendes.
4. kv./2012	11.-14.9.2012	Eurostats "upstream-besøg" i Spanien.
	30.9.2012	Spaniens indsendelse af EDP-indberetningen for oktober til Eurostat med bekræftelse af de data, der blev revideret i maj 2012, og Eurostats validering.
	26.11.2012	Den delegerede afgørelse 2012/678 træder i kraft.
1. kv./2013	2.2.2013	Validering af Spaniens data i Eurostats rapport om kvaliteten af de budgetdata, medlemsstaterne indberettede i 2012.
2. kv./2013		
3. kv./2013	26.-27. 9.2013	Eurostats "ad hoc-besøg" i Spanien.
4. kv./2013		
1. kv./2014	7.3.2014	Validering af Spaniens data i Eurostats rapport om kvaliteten af de budgetdata, medlemsstaterne indberettede i 2013.
2. kv./2014		
3. kv./2014	11.7.2014	Indledning af en undersøgelse af manipulation af statistikker i Spanien i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1173/2011 om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet.
	22.9.2014	Anlæggelse af søgsmål om annullation af afgørelsen om at indlede en undersøgelsesprocedure vedrørende manipulation af statistikker i Spanien (sag T-676/14).
4. kv./2014	10.-11.12.2014	Der foretages en inspektion i Spanien i henhold til artikel 5 i den delegerede afgørelse 2012/678.
1. kv./2015	19.2.2015	Foreløbige resultater af undersøgelsen.
	5.3.2015	Eurostats rapport om kvaliteten af de budgetdata, medlemsstaterne indberettede i 2014, hvor Kommissionen informerer om den igangværende undersøgelse og erkender, at den ikke sætter spørgsmålstegn ved de spanske datas pålidelighed.

BILAG II

Fejl og unøjagtigheder i de foreløbige undersøgelsesresultater

1. På side 6 bør der i stedet for "Kommissionen har siden november 2011 kunnet indlede en undersøgelse" stå, at "Kommissionen har siden november 2012 kunnet indlede en undersøgelse", som er den dato, den delegerede afgørelse 2012/678 med bestemmelser om undersøgelsesproceduren trådte i kraft.

2. Figur 1 på side 9 viser de specifikke ansvarsområder for de forskellige institutioner, der er involveret i EDP i de selvstyrede regioner, og deres indbyrdes forhold. Dette er korrekt beskrevet på side 7-9, men ikke i figuren, hvor der burde refereres til arbejdsgruppen vedrørende nationalregnskaber (det tekniske udvalg var endnu ikke var oprettet på dette tidspunkt), og hvor arbejdsgruppen gives beføjelser til at indsamle EDP-data, skønt den kun behandler metodologiske spørgsmål.

3. På side 12 og 13 står der:

"Konto 409 (i øjeblikket 413) omfatter udgifter:

- der ikke er opført på budgettet for regnskabsår T
- for hvilke der er anerkendt en betalingsforpligtelse (faktura modtaget)
- som skal opføres på budgettet for regnskabsår T + 1
- som påvirker EDP-underskuddet (B.9) for regnskabsår T.

"Konto 411 omfatter udgifter:

- der ikke er opført på budgettet for regnskabsår T
- for hvilke der ikke er opstået en betalingsforpligtelse, fordi udgiften ikke er forfalden (officiel faktura endnu ikke modtaget)
- som skal opføres på budgettet for regnskabsår T + 1, når fakturaen er modtaget, efter forfaldsdatoen, og betalingsforpligtelsen er anerkendt
- som påvirker EDP-underskuddet (B.9) for regnskabsår T."

Af hensyn til klarhed og forståelse af, hvordan disse konti fungerer, bør der stå:

"Konto 409 (i øjeblikket 413) omfatter udgifter, der ikke er opført på budgettet for regnskabsår T, for hvilke der er anerkendt en betalingsforpligtelse (faktura modtaget), og som skal opføres på budgettet for regnskabsår T + 1. Disse udgifter påvirker EDP-underskuddet (B.9) for regnskabsår T.

Konto 411 omfatter udgifter, der ikke er opført på budgettet for regnskabsår T, for hvilke der ikke er opstået en betalingsforpligtelse, fordi udgiften ikke er forfalden (officiel faktura endnu ikke modtaget), og som skal opføres på budgettet for regnskabsår T + 1, når fakturaen er modtaget, efter forfaldsdatoen, og betalingsforpligtelsen er anerkendt. Disse udgifter påvirker EDP-underskuddet (B.9) for regnskabsår T."

4. På side 13, sidste linje i fodnote 12, bør "... og at konto 409 ikke var hensigtsmæssig" ændres til "... og at konto 411 ikke var hensigtsmæssig".

5. På side 14 under overskriften "Særlige aftaler fra det regionale råd 2007-2010" står der: "... På den ene side påvirker den nye gæld, der anerkendes efter hver aftale, den offentlige gæld og det offentlige underskud". Henvielsen til den offentlige gæld bør udgå, da den ikke påvirkes.

6. På side 14 burde det tydeliggøres, at "La Sindicatura de Cuentas (den regionale revisionsret) vurderer ikke overholdelsen af nationale regnskabsprincipper", fordi disse ikke finder anvendelse

på regionalt plan, men hører under de nationale statistiske myndigheders ansvarsområde. Samme fejl gentager sig i punkt 4.3, hvor der står "Organisering af arbejdet med at indsamle EDP-data i den selvstyrende region Valencia", men der burde i stedet for "EDP-data" stå "offentlige regnskabsdata" i den selvstyrende region Valencia.

7. På side 18 er der en fejl i tredje afsnit, hvor der i stedet for "den regionale revisionsrets revisorer", bør stå "de selvstyrende regioners revisorer".

8. Figur 3 og den forklarende tekst hertil specificerer ikke måleenhederne og er vildledende, idet der er en kolonne for 2011 uden klar angivelse af, at det er foreløbige data fra indberetningen fra april. Alle tidligere kolonner vedrører perioder, der falder uden for denne undersøgelse. I forklaringen hedder det navnlig, at næstsidste kolonne "viser, hvad IGGV ville have offentliggjort, hvis de havde fulgt gammel praksis", hvilket er en vildledende bemærkning, som referer til en formodet handling, som ikke fandt sted, hvorfor Spanien, med al respekt, anmoder om, at den udgår.

9. I første afsnit på side 25 er det ikke korrekt at sige, at "IGGV først indberettede tallene for ubetalte regninger, der blev registreret på konto 409 for første gang, i slutningen af juni 2012", idet det var på dette tidspunkt, de blev formelt indberettet, men de var blevet bekræftet telefonisk i maj 2012, så derfor bør adverbiet "formelt" indsættes.

På samme side refereres der flere gange til revisionen i juni 2012 og IGGV's indberetning af data i juni 2012, når den telefoniske bekræftelse i virkeligheden fandt sted i maj 2012.

10. I figur 6 på side 30 findes der i næstsidste linje en oplysning, som ikke nævnes i nogen af den regionale revisionsrets rapporter, nemlig ikke-ankendte udgifter på 1 842,3 mio. EUR for 2011 (derfor bør hele linjen udgå). De rigtige oplysninger er dem, som findes i sidste linje, og som er i overensstemmelse med den regionale revisionsrets rapport for 2011.

11. I fjerde afsnit på side 33 er det forkert at skrive, at "IGAE understregede, at de var forpligtet til at samarbejde med IGGV, og at rapporterne fra den regionale revisionsret (...)", når det forholder sig lige omvendt. Der burde stå: "**IGAE** understregede, at det var nødvendigt med IGGV's samarbejde til udarbejdelsen af nationalregnskaberne, eftersom rapporterne fra den regionale revisionsret ..."

12. I tabel 8 på side 34 er der ikke angivet måleenheder. I sidste kolonne vedrørende 2011 forekommer kun data fra april 2012; alle oplysningerne for dette regnskabsår, som blev revideret i maj og bekræftet i indberetningen i oktober, er udeladt.

13. På side 38 forstås ikke, hvad der i denne sammenhæng menes med "rengøringsprocedure".

14. På side 38 fremføres det, at "Eurostat først fik kendskab til uregelmæssighederne i den selvstyrende region Valencia, da INE underrettede Eurostat om den nye revision af B.9. Eurostat aflagde et teknisk besøg i Spanien, og det var først efter dette besøg, at man begyndte at anvende en ny registreringsprocedure i den selvstyrende region Valencia og anvende konto 409 og angive de tilsvarende beløb i både det almindelige regnskab for regionen og i standardspørgeskemaet sendt til IGAE". I stedet for at præcisere, at det var i maj 2012, at INE underrettede Eurostat om revisionen af B.9 (som ikke kan kaldes "ny", da der ikke havde været tidligere revisioner, kun den, der angik indberetningen i april), videregives oplysningerne i negativ form og uden at nævne tidspunktet. Ovennævnte afsnit er også unøjagtigt, fordi revisionen som allerede nævnt blev foretaget af de nationale statistiske myndigheder før Eurostats tekniske besøg i Spanien i

maj 2012. Dette besøg blev rent faktisk aflagt som følge af revisionen og var ikke grunden til revisionen, hvilket dette afsnits ordlyd kunne få en til at tro. Derfor bør dette afsnit udgå.