

## I

(Informacje)

## TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

## SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 3/2004

## Odzyskiwanie nieprawidłowych płatności w ramach wspólnej polityki rolnej, wraz z odpowiedziami Komisji

(zgodnie z art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE)

(2004/C 269/01)

## SPIS TREŚCI

	Punkt	Strona
STRESZCZENIE .....	I–IX	2
WSTĘP .....	1–8	3
ANALIZA .....	9–68	4
Zgłoszone nieprawidłowości .....	9–15	4
Powiadamianie o nieprawidłowościach: zadania różnych podmiotów .....	16–20	6
Powiadamianie o nieprawidłowościach: opóźnienia, braki i niezgodności .....	21–27	7
Sprawdzenie danych: sytuacja niezadowalająca .....	28–29	8
Jakość informacji o nieprawidłowych płatnościach: niepełne i niespójne dane .....	30–32	8
Odzyskiwanie i odpisywanie płatności: odpowiedzialność Państw Członkowskich i Komisji .....	33–39	8
Niska stopa odzyskania .....	40–42	9
Decyzje Komisji w sprawie tego, kto powinien ponieść koszty nieodzyskanych nieprawidłowych płatności: brak jasnych zasad .....	43–51	10
Podział odpowiedzialności w Komisji .....	52–53	11
Komisja w niewielkim stopniu wykorzystuje swoje doświadczenia w zakresie nieprawidłowości .....	54–60	11
Czarna lista .....	61–62	13
Rejestrowanie długów .....	63–68	13
WNIOSKI .....	69–73	14
ZALECENIA .....	74–80	14
<b>Odpowiedzi Komisji .....</b>		<b>18</b>

**STRESZCZENIE**

- I. Państwa Członkowskie są zobowiązane poinformować Komisję w przypadku wykrycia nieprawidłowych płatności w kwocie przekraczającej 4 000 euro wydatkowanych w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) oraz starać się odzyskać te płatności. W przypadku gdy ich odzyskanie nie jest możliwe, dane kwoty są odpisywane, a straty ponosi Wspólnota, chyba że nieodzyskanie płatności jest wynikiem zaniedbania ze strony danych Państw Członkowskich. Powstała „czarna lista”, pozwalająca zidentyfikować odbiorców nieprawidłowych płatności przekraczających 100 000 euro w okresie jednego roku. Zgodnie z odrębnymi postanowieniami, Państwa Członkowskie informują o wszelkich należnościach względem Wspólnoty powstałych z tytułu WPR.
- II. Pod koniec 2002 roku suma wszystkich nieprawidłowych płatności zgłoszonych od 1971 roku wynosiła 3,1 mld euro. Z tej kwoty od beneficjentów odzyskano 537 mln, a 252 mln euro odpisano na koszt Wspólnoty bądź danych Państw Członkowskich. Pozostałe 75 % zgłoszonych nieprawidłowych płatności pozostawało wciąż „nieuregulowanych”, nie zostały one ani odzyskane, ani odpisane. Większość zgłoszonych nieprawidłowych płatności dotyczy interwencji na rynkach, z czego ponad połowę kwoty stanowią wydatki w sektorze owoców i warzyw oraz rozliczenia refundacji wywozowych.
- III. Trybunał stwierdził, że Państwa Członkowskie dostarczają informacji na temat nieprawidłowości zgodnie z wymaganiami, jednak nie przestrzegają ustalonych terminów. Również w podawanych danych stwierdzono nieścisłości. Istnieją rozbieżności pomiędzy informacjami dostarczonymi przez Państwa Członkowskie a liczbami w bazach danych, które zostały opracowane na podstawie tych informacji. Baza danych Komisji zawierająca zgłoszone nieprawidłowości jest niekompletna i niedokładna.
- IV. Niski wskaźnik odzysku nieprawidłowych płatności (łączny wskaźnik odzysku wynosi jedynie 17 % od 1971 r.) jest częściowo spowodowany opóźnieniami i praktyką administracji krajowych (wstrzymywanie działań aż do zakończenia wszczętych postępowań w sprawie nadużyć finansowych, brak statusu wierzyciela uprzywilejowanego dla wierzycielności w ramach WPR, brak działań zniechęcających do składania niepoważnych ofert) oraz niechętnym akceptowaniem przez Komisję propozycji częściowych rozliczeń.
- V. Jedynie 10 % zgłoszonych nieprawidłowych płatności zostało odpisanych, częściowo dlatego, że Państwa Członkowskie przedstawiły niewiele przypadków jako nieściągalnych, a częściowo dlatego, że Komisja zbyt wolno podjęła działania dotyczące dawno powstałych nieprawidłowych płatności. Komisja nie dysponowała odpowiednimi kryteriami, aby zdecydować, czy odpisanymi kwotami powinny zostać obciążone Państwa Członkowskie czy Wspólnota, zaś posiadane przez nią informacje o tym, czy decyzje o odpisaniu zostały właściwie zrealizowane, były niewystarczające.
- VI. Odpowiedzialność za nieprawidłowe płatności w ramach WPR ponoszą łącznie OLAF i Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa, jednakże odpowiedzialność formalna i rzeczywista nie pokrywają się, co stanowi źródło nieporozumień. Komisja nie wykorzystuje systematycznie informacji na temat nieprawidłowości, które otrzymuje przy zarządzaniu i proponowaniu zmian w WPR.
- VII. „Czarna lista” nie sprawdza się.
- VIII. Odrębne uzgodnienia, na mocy których Państwa Członkowskie informują o swoich wierzycielnościach względem Wspólnoty w ramach WPR, zostały w ostatnich latach poprawione, jednak wciąż jest w nich kilka słabych punktów. Nie można zestawić uzyskanych danych z danymi dotyczącymi nieprawidłowych płatności.
- IX. Trybunał zaleca Komisji rozważenie zmian w postanowieniach dotyczących sprawozdawczości, odzyskiwania i odpisywania nieprawidłowych płatności w ramach WPR, aby zaradzić ww. słabym punktom. Zaleca również rozdzielenie odpowiedzialności między OLAF-em a Dyrekcją Generalną ds. Rolnictwa oraz konsultacje z Państwami Członkowskimi na temat przyszłości „czarnej listy”.

## WSTĘP

1. Unia Europejska wydaje rocznie ponad 40 mld euro na wspólną politykę rolną (WPR). Odpowiedzialność za właściwe zarządzanie wydatkowaniem tej kwoty spoczywa na Komisji i Państwach Członkowskich. Niniejszy raport zajmuje się jednym aspektem tego zarządzania: powiadamianiem i odzyskiwaniem sum nienależnie wypłaconych podmiotom gospodarczym, rolnikom i innym beneficjentom środków wydatkowanych w ramach WPR.

2. Prawie wszystkie wypłaty w ramach WPR są dokonywane przez agencje płatnicze w Państwach Członkowskich.

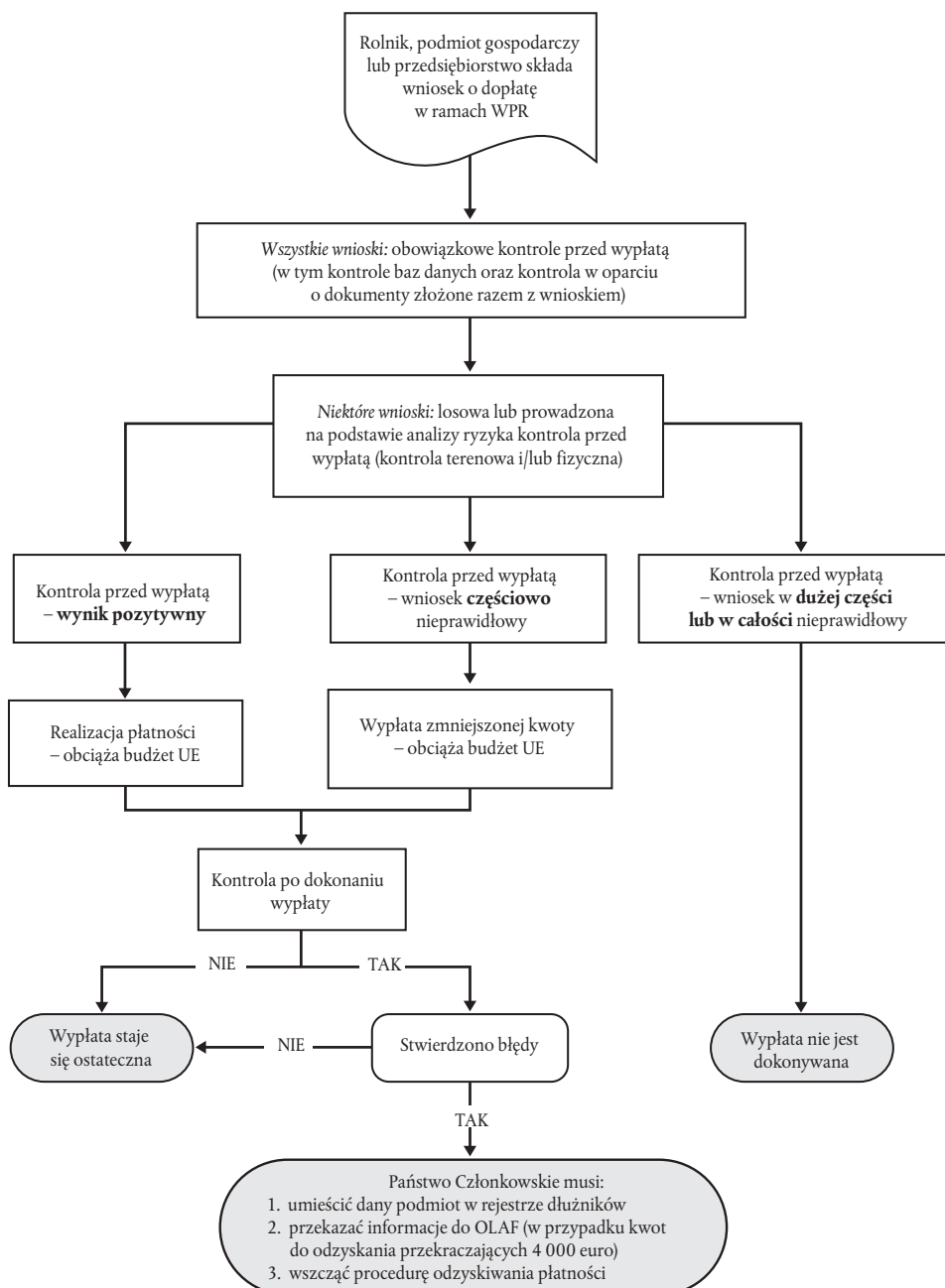
Obowiązkiem Państw Członkowskich jest sprawdzanie, czy płatności są dokonywane właściwie, Państwa Członkowskie są także zobowiązane do powiadamiania Komisji o nieprawidłowych płatnościach i długach oraz zobowiązane do odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych.

3. Koszty z tytułu nieprawidłowych płatności, które nie zostaną odzyskane przez Państwa Członkowskie, ponosi budżet Wspólnoty, chyba że niepowodzenie w odzyskaniu danej kwoty nastąpiło w wyniku zaniedbania ze strony Państwa Członkowskiego. W takim przypadku koszt nieprawidłowych płatności ponosi dane Państwo Członkowskie. *Ilustracja 1* pokazuje działanie tego systemu.

Ilustracja 1

### Procedura płatności i kontroli płatności w ramach WPR:

#### uproszczony opis podejmowanych kroków



4. Według Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) Komisji Europejskiej całkowita suma nieprawidłowych płatności dokonanych w ramach WPR zgłoszonych Komisji przez Państwa Członkowskie od 1971 r. wynosiła na koniec 2002 r. 3,1 mld euro. *Tabela 1* pokazuje rozbić tych kwot i kwotę, jaka pozostała do odzyskania.

Tabela 1

**Analiza nieprawidłowości zgłoszonych do Komisji od 1971 r.**

	(mln euro)
Nieprawidłowości zgłoszone po zrealizowaniu płatności	3 139
Kwoty odzyskane od wnioskodawców	538
Kwoty, którymi obciążono Państwa Członkowskie	142
Kwoty odpisane z EFOGR	110
Kwoty pozostałe do odzyskania <sup>(1)</sup>	2 349

Stanowisko na dzień 31 grudnia 2002 r.

<sup>(1)</sup> Państwa Członkowskie szacują, że realnie możliwe jest odzyskanie 46 % tej kwoty.

Źródło: baza danych OLAF ECR.

5. Obowiązkiem Państw Członkowskich jest również informowanie Komisji (OLAF-u), jeśli któryś z beneficjentów środków WPR otrzymał nieprawidłowe płatności powyżej 100 000 euro rocznie — „czarna lista” <sup>(1)</sup>.

6. Celem niniejszej kontroli jest ocena roli Komisji i Państw Członkowskich w zarządzaniu i monitorowaniu odzyskiwania nieprawidłowych płatności w ramach WPR. Obejmuje ona sprawdzenie, czy po wykryciu nadużyć finansowych i nieprawidłowych płatności Państwa Członkowskie właściwie informowały o takich przypadkach Komisję, ustalały wysokość zobowiązań i podejmowały kroki w celu ich odzyskania. Kontrola nie obejmowała badania skuteczności krajowych struktur kontrolnych w wykrywaniu nadużyć finansowych i nieprawidłowości.

7. Trybunał zbadał:

- w jakim stopniu przekazywane informacje wskazują na zakres, rodzaj i przyczyny nieprawidłowości;
- czy Państwa Członkowskie i Komisja podejmują właściwe działania w celu odzyskania lub odpisania nieprawidłowych płatności;
- czy sposób przekazywania informacji o nieprawidłowościach jest zadowalający;
- czy „czarna lista” jest skuteczna;
- jak informacja o nieprawidłowych płatnościach ma się do informacji o długach.

8. Kontrola została przeprowadzona w Komisji i w dziewięciu Państwach Członkowskich: Danii, Niemczech, Grecji, Hiszpanii, Francji, Irlandii, Włoszech, Portugalii i Zjednoczonym Królestwie.

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1469/95 z dnia 22 czerwca 1995 r. (Dz.U. L 145 z 29.6.1995, str. 1).

**ANALIZA****Zgłoszone nieprawidłowości**

9. Zgodnie ze stanem na 31 grudnia 2002 r. kwota nieprawidłowych płatności odnotowanych od 1971 r. i zarejestrowanych w odpowiedniej bazie danych Komisji (*External Communications Registry*, ECR) wynosiła 3 139 mln euro <sup>(2)</sup>. Jednocześnie kwota oznaczona jako „do odzyskania” wynosiła 2 349 mln euro. Innymi słowy, 25 % nieprawidłowych płatności zrealizowanych od 1971 r. albo odzyskano od beneficjentów, albo obciążono nimi budżety Państw Członkowskich lub też odpisano z budżetu Wspólnoty.

10. *Tabela 2* wskazuje wartość nieprawidłowych płatności, o których informacje przekazano, oraz łączną stopę odzyskania przez Państwa Członkowskie <sup>(3)</sup>. Dane te są zdominowane i zniekształcone przez dane z Włoch, które:

- poinformowały o 55 % nieprawidłowych płatnościach (patrz także: pkt 24);
- wykazują najniższą łączną stopę odzyskania (10 % nieprawidłowych płatności dokonanych od 1971 r.).

Tabela 2

**Nieprawidłowości wykryte po dokonaniu wypłat i wskaźniki odzyskiwania (1971–2002)**

PCzł.	Kwoty wykryte po zrealizowaniu płatności	Kwoty odzyskane	Łączna stopa odzyskania (%)
IT	1 735	173	10
DE	403	40	10
ES	264	35	13
BE	100	15	15
AT	8	2	22
PT	50	13	25
SE	1	0	36
FR	159	58	36
UK	122	49	40
EL	131	54	41
NL	84	47	56
IE	39	23	58
DK	40	28	71
FI	1	1	90
LU	pm	pm	pm
<b>Razem</b>	<b>3 139</b>	<b>537</b>	<b>17</b>

Stan na dzień 31 grudnia 2002 r.

NB: Liczby zaokrąglono do 1 mln euro.

Źródło: baza danych OLAF ECR.

<sup>(2)</sup> Dalsze 1 144 mln euro wykryte przed zapłatą (i niezapłacone) jest również zarejestrowane w ECR.

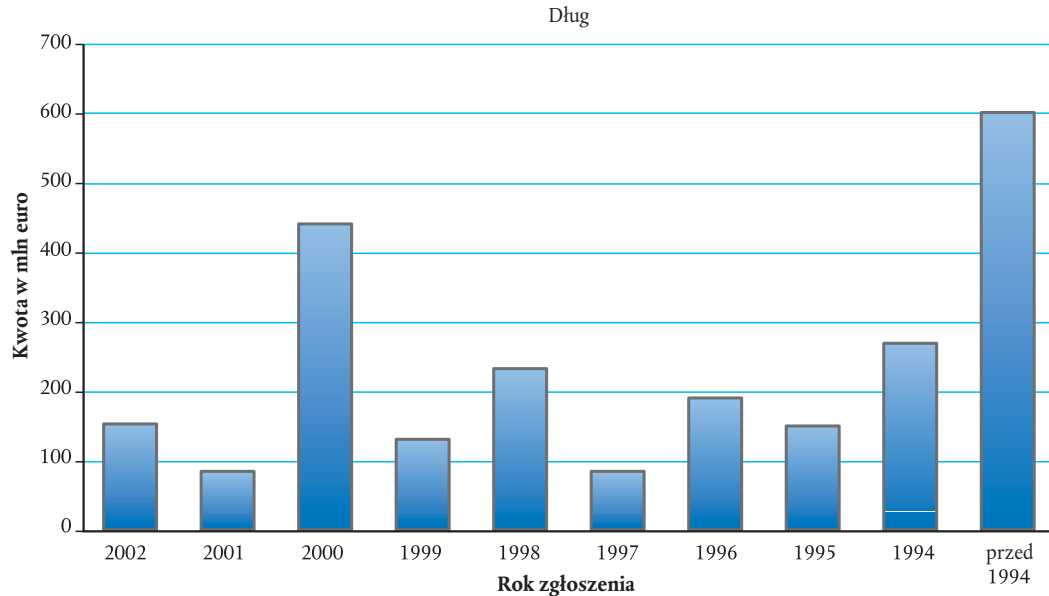
<sup>(3)</sup> Te dane należy traktować ostrożnie z powodów podanych w pkt 21–32.

11. Według stanu na 31 grudnia 2002 r. 21 % długów pochodzi sprzed 1994 r. (patrz: ilustracja 2).

12. Ilustracja 3 pokazuje główne linie budżetowe, w których zdarzają się zgłaszane nieprawidłowe płatności. Około jednej czwartej z nich dotyczy sektora owoców i warzyw, a między jedną czwartą a jedną trzecią dotyczy refundacji wywozowych.

Ilustracja 2

**Data powstania zaległych długów powstałych wskutek nieprawidłowości**



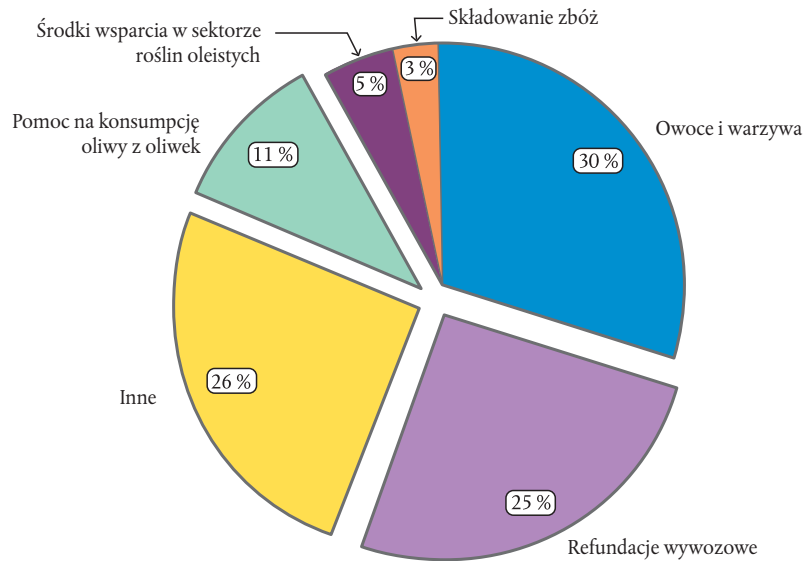
Stan na dzień 31 grudnia 2002 r.

Uwaga: dwa przypadki w znacznej wysokości, łącznie 300 mln euro, zostały zgłoszone przez Włochy w 2000 r.

Źródło: Baza danych ECR OLAF w zakresie nieprawidłowości zgłoszonych na mocy rozporządzenia 595/91.

Ilustracja 3

**Główne linie budżetowe, w których występują nieprawidłowości zarejestrowane w ECR (1971-2002)**



Stan na dzień 31 grudnia 2002 r.

Źródło: Baza danych ECR OLAF

13. Nieprawidłowe płatności są stosunkowo często zgłaszane w obszarze wydatków podlegających Zintegrowanemu Systemowi Zarządzania i Kontroli (IACS) (głównie pomoc obszarowa i premie za zwierzęta). Wynika to z faktu, że:

- a) wszystkie wnioski IACS są poddawane kontroli za pomocą weryfikacji komputerowej oraz porównaniu z niezależnymi danymi i wyrzutowymi kontrolami prowadzonymi na miejscu przed realizacją płatności. Odkrycie nieprawidłowości pociąga za sobą zablokowanie wniosków przed uruchomieniem płatności;
- b) jeśli, wyjątkowo, nieprawidłowości są odkrywane po dokonaniu płatności, kwoty te często nie przekraczają 4 000 euro i agencje płatnicze mogą je odzyskać, zmniejszając kwoty przyznawane w ramach kolejnych wniosków; oraz
- c) kary administracyjne są regulowane przepisami, co umożliwia agencjom płatniczym podjęcie odpowiednich działań po

odkryciu fałszywych wniosków, bez wkraczania na drogę sądową.

14. 29 spośród zgłoszonych przypadków nieprawidłowości stanowi 40 % całkowitej sumy kwot, które miały być odzyskane do dnia 31 grudnia 2002 r. Są one zestawione w załączniku A.

15. Nie jest możliwe dokładne określenie stopy nieprawidłowych płatności w ramach WPR. Jednak na podstawie przekazywanych informacji można stwierdzić, że:

- a) wartość nieprawidłowych płatności w latach 1994–2001 zawiera się między 0,3 % a 1,4 % budżetu rolnego UE w roku, w którym zostały zgłoszone. Po wyłączeniu Włoch stanowią one 0,5 % lub mniej (patrz: tabela 3),
- b) w odniesieniu do linii budżetowych dotkniętych największym udziałem nieprawidłowych płatności (sektor owoców i warzyw oraz refundacje wywozowe — patrz: ilustracja 3), nieprawidłowości te stanowią 1,7 % wydatków w tych obszarach w latach 1994–2001.

Tabela 3

## Tendencje w wysokości zgłoszonych nieprawidłowych płatności

	(mln euro)								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Gwarancja EFOGR z zadeklarowaną kwotą wydatków</b>	<b>33 593</b>	<b>35 654</b>	<b>39 062</b>	<b>40 884</b>	<b>38 857</b>	<b>40 726</b>	<b>40 411</b>	<b>41 594</b>	<b>42 711</b>
Zgłoszone nieprawidłowości	461,2	227,6	251,7	154,6	263,1	224,0	467,3	104,1	198,0
Procent budżetu rocznego	1,4	0,6	0,6	0,4	0,7	0,6	1,2	0,3	0,5
Zadeklarowane wydatki EFOGR z wyłączeniem Włoch	30 000	31 285	34 631	35 559	34 708	35 709	35 874	36 124	37 022
Zgłoszone nieprawidłowości z wyłączeniem Włoch	136,6	139,5	86,6	124,1	100,4	163,9	166,6	65,3	134,1
Procent budżetu rocznego z wyłączeniem Włoch	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5	0,2	0,4

Źródło: Tabela 4.6 sprawozdania rocznego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i baza danych ECR OLAF, stan na dzień 31 grudnia 2002 r. (dane te nie są zgodne z liczbami podanymi w sprawozdaniu Komisji za rok 2002 w sprawie walki z oszustwami).

### Powiadamianie o nieprawidłowościach: zadania różnych podmiotów

16. Państwa Członkowskie są zobowiązane do powiadomienia Komisji raz na kwartał<sup>(1)</sup> o wszelkich nieprawidłowych płatnościach przekraczających 4 000 euro, „które były przedmiotem wstępnego postępowania administracyjnego lub sądowego służącego ustaleniu faktów”<sup>(2)</sup>. Zgłoszenie powinno zawierać konkretne informacje ilościowe i jakościowe dotyczące nadużycia finansowego, takie jak kwota, linia budżetowa, rodzaj nadużycia finansowego, sposób odzyskania kwoty itp. Wszystkie tego typu informacje są wprowadzane do ECR.

17. Komisja uściśliła koncepcję wstępnego postępowania administracyjnego lub sądowego w ustawodawstwie i dokumentach roboczych. Mimo to Państwa Członkowskie w różny sposób interpretują to wymaganie.

18. Państwa Członkowskie mają również obowiązek informowania Komisji raz na kwartał o krokach podjętych po zgłoszeniu nieprawidłowości, w tym przekazywania informacji o odzyskanych kwotach, powodach zaniechania postępowania windykacyjnego itp.<sup>(3)</sup>

19. Jeśli Państwo Członkowskie uważa, że jakaś kwota nie może zostać odzyskana w całości, musi poinformować Komisję, czy jego zdaniem nieodzyskaną kwotą należy obciążyć UE czy Państwo Członkowskie<sup>(3)</sup>, wraz z uzasadnieniem.

20. OLAF wprowadza zgłoszenia Państw Członkowskich do ECR. Bazą danych ECR zarządzały kolejno Dyrekcja Generalna Komisji ds. Rolnictwa, Jednostka ds. Koordynacji Zwalczania Nadużyć Finansowych (UCLAF), a od 1995 roku — OLAF.

<sup>(1)</sup> W praktyce OLAF.

<sup>(2)</sup> Artykuł 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 595/91 z dnia 4 marca 1991 r. (Dz.U. L 67 z 14.3.1991, str. 11).

<sup>(3)</sup> Artykuł 5 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 595/91.

### Powiadamianie o nieprawidłowościach: opóźnienia, braki i niezgodności

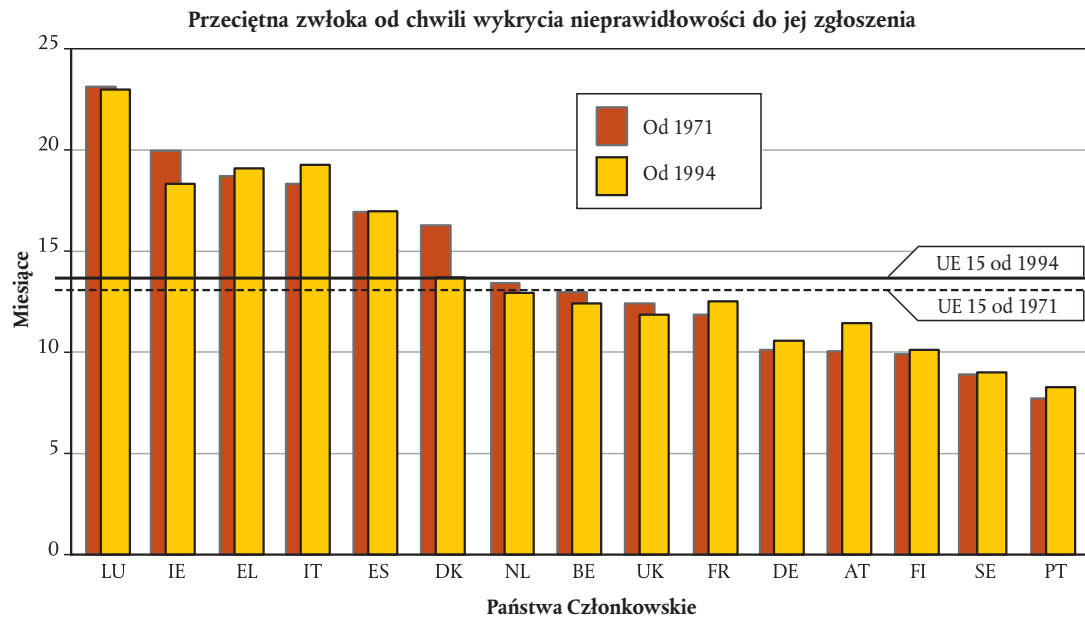
21. Państwa Członkowskie są zobowiązane do zgłaszania nieprawidłowości na dwa miesiące przed upływem każdego kwartału, jednak w 2002 r. ok. 65 % takich zgłoszeń (2 147 przypadków) nie zostało dokonanych w terminie <sup>(1)</sup>.

22. Państwa Członkowskie zgłaszały Komisji nieprawidłowości na średnio ponad rok po ich wykryciu <sup>(2)</sup>. Indywidualne

tempo przekazywania takich informacji przez Państwa Członkowskie wahało się od ośmiu miesięcy (Portugalia) do 23 miesięcy (Luksemburg) (patrz: ilustracja 4).

23. W 2002 r. najczęściej spraw zgłosiły Niemcy, Hiszpania i Francja, jednak w tym samym roku to Włochy zgłosiły najwyższą kwotę — 80 mln euro. Na drugim miejscu była Hiszpania z 59 mln euro (patrz: ilustracja 5).

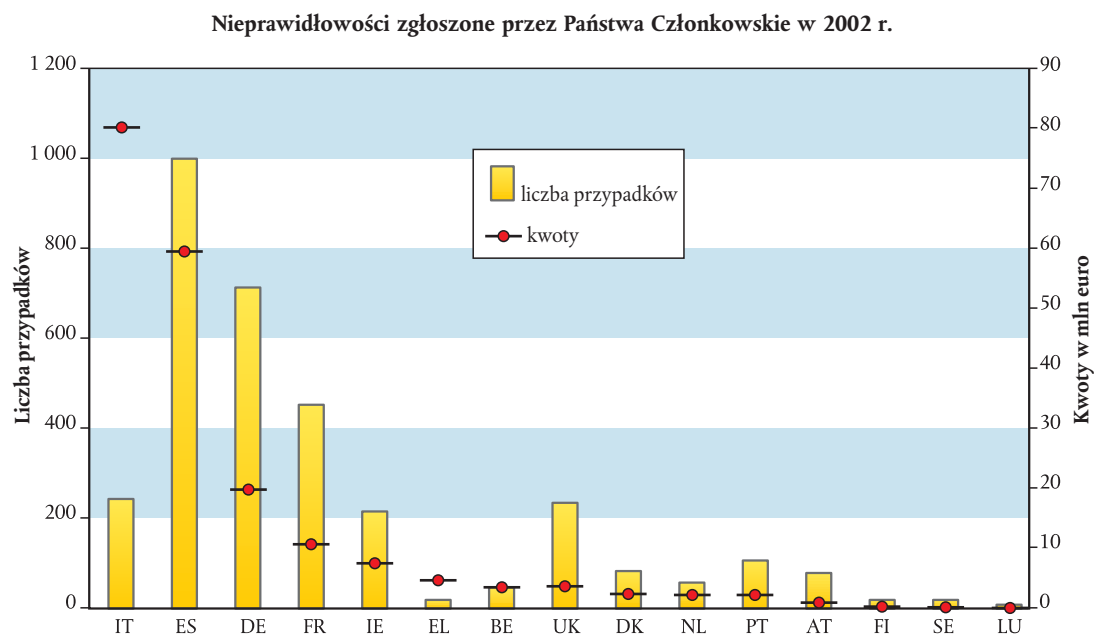
Ilustracja 4



Stan na 31 grudnia 2002 r.

Źródło: Baza danych ECR OLAF dotycząca nieprawidłowości zgłoszonych na podstawie rozporządzenia 595/91.

Ilustracja 5



Źródło: Załącznik 2 do sprawozdania rocznego OLAF za rok 2002.

<sup>(1)</sup> Źródło: pkt 10.2 sprawozdania rocznego za rok 2002 dotyczącego ochrony interesów finansowych Wspólnoty i zwalczania nadużyć finansowych.

<sup>(2)</sup> W 17 955 spośród 29 311 przypadków możliwe jest ustalenie tempa, w jakim Państwa Członkowskie zgłaszały przypadki nieprawidłowych płatności.

24. Włochy zgłaszają przypadki na podstawie sprawozdania dotyczącego nieprawidłowości, sporządzanego przez organ kontrolny lub dochodzeniowy. W niektórych przypadkach organy te nie sprawdziły, że domniemane nieprawidłowe płatności zostały w istocie zrealizowane. Spowodowało to zawyżenie w ECR kwot, które mają być odzyskane.

**Włoska agencja dochodzeniowa wskazała na pewną firmę jako winną nieuczciwego otrzymania środków WPR na przetwórstwo pomidorów. Chodziło o kwotę 2,71 mln euro. W rzeczywistości wnioski o dopłaty zostały złożone, ale płatności nie dokonano. W związku z tym dług nie istnieje.**

25. W 91 przypadkach zarejestrowanych w ECR Państwa Członkowskie nie dostarczyły informacji co do kwot, jakich one dotyczą. Informacje o 37 z nich zgłoszono w latach 1979–1998. Trybunał zwrócił OLAF uwagę na ten fakt w sierpniu 2002 r. W rok później OLAF jeszcze nie zwrócił się do Państw Członkowskich o aktualizację informacji dotyczącej tych przypadków.

26. ECR zakłada oddzielne rejestrowanie kar i odsetek <sup>(1)</sup>. Jednak niektóre Państwa Członkowskie włączyły kary i odsetki do kwoty głównej (Hiszpania, Irlandia). Informacje o karach i odsetkach zostały zarejestrowane w ECR w mniej niż 4 % przypadków. Tylko 5 % przypadków zgłoszonych lub zaktualizowanych w 2002 r. zawierało informacje o karach.

27. Wystąpiły również istotne niespójności dotyczące definicji i zakresu dostarczanych informacji. Na przykład w 47 % przypadków zgłoszonych w 2002 r. nie opis produktu był niepełny <sup>(2)</sup>. W 7 % przypadków nie określono rodzaju nieprawidłowości, a w 4 % również metody ich wykrycia.

#### **Sprawdzenie danych: sytuacja niezadowolająca**

28. Ponieważ nie istniała żadna procedura systematycznego sprawdzania na miejscu kompletności i poprawności bazy danych ECR z informacjami o przypadkach nieprawidłowości w Państwach Członkowskich, w 2002 i 2003 r. OLAF poprosił Państwa Członkowskie o sprawdzenie poprawności danych zawartych w ECR. W większości przypadków Państwa Członkowskie nie odniosły się do nieprawidłowości zgłoszonych przed 2002 r.

29. Większość Państw Członkowskich zwróciła uwagę na niezgodności między posiadanymi przez siebie danymi i danymi zawartymi w ECR. OLAF nie dysponuje analizą tych niezgodności, ich powodów, działań naprawczych ani zmian wprowadzonych do ECR. OLAF nie usiłował także sprawdzić, czy Państwa Członkowskie zgłosiły wszystkie przypadki, które powinny być zgłoszone, ani też nie sprawdzał, czy Państwa Członkowskie niewłaściwie zamykały sprawy i usuwały wystąpienie nieprawidłowości.

<sup>(1)</sup> Artykuł 3 rozporządzenia (EWG) nr 595/91 nakłada obowiązek „przekazywania informacji o konsekwencjach finansowych nieprawidłowości”, a art. 5 w szczególności „postępowań sądowych i administracyjnych (...) w celu... zastosowania sankcji”.

<sup>(2)</sup> Źródło: pkt 11.2 sprawozdania rocznego za rok 2002 w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnoty i zwalczania nadużyć finansowych.

#### **Jakość informacji o nieprawidłowych płatnościach: niepełne i niespójne dane**

30. Z powodów przedstawionych w pkt 21–29 i 31–32 baza danych ECR (oraz dane odnoszące się do nieprawidłowości i długów WPR, opublikowane w sprawozdaniu Komisji z 2002 r. w sprawie zwalczania nadużyć finansowych) nie może być uznana za wiarygodną, pełną i dokładną.

31. Oprócz przypadków zgłaszanych przez Państwa Członkowskie, sam OLAF inicjuje badania dotyczące niektórych przypadków nieprawidłowości w sektorze WPR (jak również w innych obszarach budżetu Wspólnoty). OLAF prowadzi bazę danych Systemu Zarządzania Sprawami (Case Management System, CMS), rejestrując postęp dotyczący tych spraw. CMS nie wskazuje, czy sprawa została zarejestrowana w ECR, ani też, w stosownych przypadkach, czy Państwo Członkowskie zostało obciążone kosztami zgodnie z procedurą sprawdzania zgodności rozliczeń (patrz: pkt 34–37). Z wyselekcjonowanych 26 spraw zarejestrowanych w CMS tylko 13 można powiązać z wpisem do ECR lub z zamknięciem sprawy z powodu niewykrycia nieprawidłowości.

32. Raport Komisji z 2002 r. w sprawie zwalczania nadużyć finansowych wyraźnie zawiąza łączną sumę zgłoszonych nieprawidłowości w ramach WPR. Zawyżenie to wynika z następujących przyczyn:

- a) kwota 844 mln euro, której części składowe odnoszące się do nieprawidłowości wykrytych przed dokonaniem płatności, zgłoszone we włoskich lirach, zostały zarejestrowane w euro, bez przeliczenia kursów walut;
- b) co najmniej 50 mln euro dotyczy zgłoszeń policzonych podwójnie, ponieważ zostały one ujęte w ECR jako wykryte zarówno przed, jak i po dokonaniu płatności;
- c) co najmniej 19 mln euro dotyczy kwot zgłoszonych w walutach krajowych i zarejestrowanych w euro bez przeliczenia kursów walut.

#### **Odzyskiwanie i odpisywanie płatności: odpowiedzialność Państw Członkowskich i Komisji**

33. Do obowiązków Państw Członkowskich należy:

- a) upewnienie się, czy transakcje WPR zostały przeprowadzone prawidłowo;
- b) zapobieganie nieprawidłowościom i wykrywanie ich;
- c) odzyskiwanie kwot utraconych w wyniku nieprawidłowości lub zaniedbań, przy czym w tym ostatnim przypadku Państwa Członkowskie mogą zatrzymać 20 % kwot odzyskanych <sup>(3)</sup>;

<sup>(3)</sup> Artykuł 8 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1258/1999 z dnia 17 maja 1999 r. (Dz.U. L 160 z 26.6.1999, str. 103).



- d) informowanie Komisji o zaległych kwotach; oraz
- e) o kwotach, których odzyskanie wydaje się mało prawdopodobne.

34. Komisja podejmuje decyzję, czy kwotami, których nie można odzyskać, zostanie obciążona Komisja czy dane Państwo Członkowskie (ze względu na to, że niepowodzenie w odzyskaniu tych kwot jest efektem zaniedbania lub nieprawidłowości popełnionych przez to Państwo Członkowskie <sup>(1)</sup>).

35. Komisja postanawia o tym, że skutki finansowe niepowodzenia odzyskania powinno ponieść dane Państwo Członkowskie w ramach procedury sprawdzania zgodności rozliczeń. Jest to procedura, w ramach której Komisja podejmuje decyzję o tym, czy kwoty wydatkowane przez agencje płatnicze zostały wypłacone zgodnie z prawem wspólnotowym i czy zatem powinny ostatecznie obciążyć budżet UE. Jeśli kwoty te mają obciążyć budżet Państwa Członkowskiego, Komisja odejmuje je od miesięcznych płatności na finansowanie WPR, które są wypłacane danej agencji płatniczej.

36. Obowiązkiem OLAF (a wcześniej UCLAF) jest wydawanie zaleceń dotyczących tego, czy kwoty powinny być odpisane z budżetu (tj. powinny obciążyć podatnika Wspólnoty), a w przypadku zaniedbania powinny obciążyć Państwo Członkowskie. W imieniu Komisji decyzję podejmuje Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa.

37. Prawo wspólnotowe pozostawia Komisji ocenę, czy niepowodzenie odzyskania nienależnie wypłaconych kwot w danej sprawie należy przypisać zaniedbaniu Państwa Członkowskiego i kosztami obciążyć podatników krajowych. Istnieje jednak odpowiednie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W wyroku z 1989 r. <sup>(2)</sup> Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że zwlekając przez okres czterech do dziesięciu lat z rozpoczęciem procedury odzyskiwania nienależnie wypłaconych kwot, władze Włoch nie działały z należytą starannością <sup>(3)</sup>.

38. W dobrze funkcjonującym systemie:

- a) Państwa Członkowskie podejmują wszelkie wymagane działania mające na celu odzyskanie kwot nienależnie wypłaconych;
- b) Komisja zachęca Państwa Członkowskie do skutecznego działania;
- c) Komisja dokonuje odpowiednich ocen dotyczących tego, czy nienależnie wypłacone i nieodzyskane kwoty obciążą budżet Wspólnoty czy danego Państwa Członkowskiego;

<sup>(1)</sup> Artykuł 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 595/91.

<sup>(2)</sup> Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że Państwa Członkowskie powinny respektować zobowiązanie do zachowania staranności, które „zakłada, że obowiązkiem Państw Członkowskich jest niezwłoczne podjęcie kroków w celu zlikwidowania nieprawidłowości”, dodając, że „z upływem czasu odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych może stać się skomplikowane lub niemożliwe z tego powodu, że firmy mogą zaprzestać działalności lub dokumenty księgowo mogą zostać zagubione”.

<sup>(3)</sup> Sprawa C-34/89 z dnia 11 października 1990 r., Republika Włocha przeciw Komisji Wspólnot Europejskich.

- d) Komisja wykorzystuje informacje o występowaniu nieprawidłowości w zarządzaniu WPR w celu usprawnienia procedur kontrolnych.

39. W każdym z czterech aspektów podejmowane działania były niezadowalające.

### Niska stopa odzyskania

40. Tabela 2 wskazuje, że pod koniec 2002 r. łączna stopa odzyskania wynosiła tylko 17 %.

41. Główne powody niskiej stopy odzyskania są następujące:

- a) systemy administracyjne i sądowe w niektórych Państwach Członkowskich działają bardzo powoli. Wpływa to ujemnie na możliwość odzyskania, ponieważ aktywa znikają, firmy są likwidowane, poszczególni beneficjenci znikają lub umierają itp.;

**Fałszywe wnioski o pomoc produkcyjną w odniesieniu do koncentratu wina doprowadziły do nieprawidłowych płatności w wysokości 8,3 mln euro.**

**Nieprawidłowości te zostały po raz pierwszy zgłoszone przez grecką agencję płatniczą w 1990 r.**

**Greckie ministerstwo rolnictwa sklasyfikowało je jako nieprawidłowości dopiero w 1996 r.**

**Sprawa ta, wniesiona do sądu greckiego, jeszcze nie została rozpoznana i nie odzyskano żadnych środków.**

- b) odzyskanie dodatkowo opóźnia się, gdy procedury odzyskania są zawieszane do czasu zapadnięcia wyroku w powiązanej sprawie nadużycia finansowego (np. we Włoszech). W sprawach o nadużycie finansowe przed skazaniem kogoś należy udowodnić mu zamiar, co nie jest konieczne do odzyskiwania płatności *de facto* nieprawidłowych;
- c) niektóre Państwa Członkowskie nie przyznają zobowiązanom WPR statusu uprzywilejowanego (prawo UE tego od nich nie wymaga);

**Na początku 1992 r. wspólne dochodzenie prowadzone przez Niemcy i UCLAF ujawniło, że odtłuszczone mleko w proszku z zapasów interwencyjnych, wywożone z wykorzystaniem refundacji, nie zostało wprowadzone na rynek poza UE. Nienależne refundacje wywozowe wyniosły 24,9 mln euro dla firmy niemieckiej i 18,6 mln euro dla belgijskiej.**

**Mimo prośby ze strony Komisji w lutym 1993 r. Niemcy wydały polecenie odzyskania dopiero w sierpniu 1995 r.**

**W sierpniu 1996 r. przedstawiono propozycję wpłaty 5,1 mln euro (co stanowiło wartość dostępnych aktywów firmy niemieckiej). Propozycja ta została odrzucona przez Komisję w kwietniu 1997 r.**

**Do grudnia 1999 r. aktywa te stopniały do 1,5 mln euro. Nie odzyskano dopłat wynoszących w sumie 43,5 mln euro.**

- d) procedury kompensowania długów względem innych należnych wypłat w ramach WPR nie są należycie wykorzystywane. Procedury kompensacyjne między agencjami płatniczymi (np. w Hiszpanii, Francji, Włoszech i Portugalii) lub w obrębie tej samej agencji płatniczej (np. w Danii) nie są przez nie wykorzystywane, ponieważ taka kompensacja jest wykluczona na mocy prawa krajowego lub nie odbywa się z powodu nieodpowiedniej komunikacji;
- e) prawo krajowe w niektórych Państwach Członkowskich nie wymaga wnoszenia gwarancji równoważnej kwocie spornej przed wniesieniem apelacji (Trybunał zwrócił na tą samą kwestię uwagę w 2000 r. w kontekście nieprawidłowości dotyczących pomocy w odniesieniu do konsumpcji oliwy z oliwek <sup>(1)</sup>);
- f) Komisja jak dotąd odrzucała propozycje Państw Członkowskich dotyczące uregulowania tych kwot. Proponowane kwoty obliczane są na podstawie aktywów będących w posiadaniu dłużnika, ale są niższe od kwoty długu.

Jednak nawet gdyby procedury odzyskiwania były szybsze, a możliwości odzyskiwania uległy poprawie, niektóre długi nadal musiałyby zostać odpisane z powodu niewypłacalności, śmierci, błędu urzędniczego, słuszności, opłacalności itp. Nie jest możliwe oszacowanie kwot, jakie musiałyby być odpisane z tych powodów.

42. Komisja ma ograniczony wpływ na to, jak Państwa Członkowskie wypełniają swoje zobowiązania wynikające z przepisów. Nie może ingerować w procedury administracyjne lub sądowe Państw Członkowskich, pragnąc je przyspieszyć. Z drugiej jednak strony:

- a) Komisja może podejmować działania zmierzające do odzyskania kwot starych długów od Państw Członkowskich na podstawie wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, o którym mowa w pkt 37;
- b) Prawo wspólnotowe zachęca Państwa Członkowskie do odzyskiwania nienależnie wypłaconych kwot, pozwalając im zatrzymywać 20 % odzyskanych kwot. Mając na uwadze, że łączna stopa odzyskania wynosi 17 %, można stwierdzić, że zachęta ta nie spełnia swojej roli. OLAF nie posiada wiarygodnych danych dotyczących kwot zatrzymanych przez Państwa Członkowskie.

### **Decyzje Komisji w sprawie tego, kto powinien ponieść koszty nieodzyskanych nieprawidłowych płatności: brak jasnych zasad**

43. Według ECR od 1971 r. z budżetu UE odpisano łącznie 110 mln euro, natomiast kwotą 142 mln euro obciążono budżety Państw Członkowskich. Kwoty te są niewielkie (10 %) w stosunku do ogółu kwot do odzyskania, częściowo dlatego, że Państwa Członkowskie w niewielu przypadkach zaproponowały odpisanie kwot uznanych za niemożliwe do odzyskania, a częściowo dlatego, że działania Komisji zmierzające do odzyskania starych długów nie zostały podjęte w odpowiednim czasie.

<sup>(1)</sup> Raport specjalny nr 11/2000, pkt 101 (Dz.U. C 215 z 27.7.2000).

**Żywe bydło rzeźne, wywożone do Polski z wykorzystaniem refundacji w 1990 r., zostało błędnie zadeklarowane jako zwierzęta hodowlane, co spowodowało wystąpienie nieprawidłowych płatności w trzech przypadkach w łącznej wysokości 2,6 mln euro.**

**Sprawy te zostały wykluczone z korekty finansowej w 1994 r., która objęła podobne przypadki w ramach procedury sprawdzania zgodności rozliczeń, w oczekiwaniu na wynik działań mających na celu odzyskanie środków.**

**W 1999 r. Trybunał Sprawiedliwości podtrzymał korektę finansową dokonaną przez Komisję. Jednak od tego czasu Komisja nie kontynuowała postępowania w tych trzech sprawach.**

44. Komisja nie dysponowała odpowiednimi kryteriami wydawania zaleceń dotyczących odpisywania ani rodzaju wymaganej stosownej dokumentacji. W aktach nie było śladu żadnej systematycznej analizy przedstawiającej argumenty i dokumenty na poparcie zaleceń.

45. Przeprowadzono badanie wybranych 30 spraw zarejestrowanych w ECR, w których Komisja podjęła decyzję o obciążeniu kosztami Państw Członkowskich. Wybór dotyczył głównie spraw sprzed 1996 r., ponieważ od tego roku nie podjęto decyzji o zgodności rozliczeń oprócz specjalnej operacji, o której mowa poniżej. Spośród zbadanych 30 przypadków tylko trzy zawierały zadowalające dowody, że kwoty te rzeczywiście zostały odzyskane od Państw Członkowskich <sup>(2)</sup>.

46. Zbadano również 30 przypadków zarejestrowanych jako obciążające budżet. W ośmiu przypadkach nie znaleziono akt, a w 15 nie było wystarczających dowodów <sup>(3)</sup> na to, że dane kwoty są niemożliwe do odzyskania. Niewiele zbadanych akt zawierało <sup>(4)</sup> solidne uzasadnienie.

47. W pewnym szczególnym przypadku działania Państw Członkowskich mające na celu odpisanie odpowiednich kwot kolidują ze sprawdzaniem zgodności rozliczeń. Na mocy procedury sprawdzenia zgodności rozliczeń wyłączenie wydatków przyjmuje zazwyczaj postać „korekty zryczałtowanej”. W efekcie Komisja stwierdza, że Państwo Członkowskie nie zarządzało właściwie pewnymi wydatkami i wyłącza z finansowania UE procent danych wydatków (tj. w efekcie obciąża tą kwotą Państwo Członkowskie) jako sankcję za słabe zarządzanie i zachętę do poprawy.

48. Niektóre Państwa Członkowskie potraktowały takie zryczałtowane korekty jako sposobność do odpisania długów powstających wskutek nieprawidłowości w tym samym obszarze wydatków do wartości korekty, zamiast proponowania odpisania na warunkach określonych w pkt 33 do 37. Komisja uważa, że praktyka ta jest niezgodna z przepisami dotyczącymi zgodności rozliczeń. Ani OLAF, ani Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa nie prowadziły rejestru takich odpisów; nie były one także uzgadniane z odpowiednimi kwotami korekt w ramach zgodności rozliczeń. Całkowita kwota odpisana w ten sposób jest więc nieznaną.

<sup>(2)</sup> Nie udało się odnaleźć pięciu akt; cztery sprawy potraktowano tak, jakby były już objęte korektą zryczałtowaną, a w jednym przypadku kwotą obciążono budżet wspólnotowy, a nie Państwo Członkowskie.

<sup>(3)</sup> Np. bankructwo lub zakończenie działalności.

<sup>(4)</sup> Osiem spośród 30 zbadanych akt zawierało solidne uzasadnienie.

49. OLAF rozpoczął w marcu 1999 r. specjalną operację mającą na celu zbadanie kwot do odzyskania sprzed 1996 r. Stare sprawy określono jako sprawy, w których opóźnienia administracyjne przekraczały cztery lata i/lub opóźnienia sądowe przekraczały osiem lat <sup>(1)</sup>. Wszystkie takie przypadki dotyczące kwot zaległości przekraczających 50 000 euro miały zostać bardzo dokładnie zbadane. Kwoty poniżej 50 000 euro miały być podane mniej dokładnie badaniu.

50. Decyzja Komisji <sup>(2)</sup> dotycząca tych przypadków została opublikowana dnia 28 czerwca 2003 r. 69,4 mln euro odpisano z budżetu, a kwotą 5,3 mln obciążono Państwa Członkowskie. Sprawy dotyczące Włoch, a stanowiące 66 % (750 mln euro) kwot do odzyskania przed 1995 r., zostały wyłączone z zaleceń i decyzji, bez wyjaśniania przyczyn. Wykluczono również 95 spraw sprzed 1995 r. dotyczących łącznej kwoty 118,8 mln euro.

51. Tak jak w przypadku zaleceń wydanych na mocy zwykłej procedury, nie przeprowadzono systematycznej analizy akt w zakresie przyczyn prowadzących do wydania zaleceń. Komisja obecnie powołała grupę zadaniową do zbadania spraw sprzed 1999 r. dotyczących kwoty przekraczającej 500 000 euro.

#### **Podział odpowiedzialności w Komisji**

52. Jak wyjaśniono powyżej, OLAF zarządza bazą danych ECR, zaś Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa odpowiada za decyzje o zgodności rozliczeń. W niektórych przypadkach taki podział zadań stwarza problemy komunikacyjne:

- a) nie ma przepisu, który nakazywałby Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa systematyczne przekazywanie do OLAF kopii wszystkich decyzji o zgodności rozliczeń, które obciążają Państwa Członkowskie finansowymi konsekwencjami nieprawidłowości. W związku z tym nie istniały systematyczne dowody w aktach OLAF, że kwoty zarejestrowane jako obciążające Państwa Członkowskie naprawdę zostały odzyskane w ramach procedury sprawdzania zgodności rozliczeń;
- b) decyzja z 1995 r. <sup>(3)</sup> o odpisaniu kwot z budżetu nie znalazła odzwierciedlenia w bazie danych ECR. Z tego względu część spraw była ponownie badana w 2003 r., a w niektórych przypadkach decyzja była przeciwna do tej podjętej w 1995 r.;
- c) niektóre Państwa Członkowskie dokonały odpisów na podstawie zaleceń OLAF przed podjęciem decyzji przez Komisję.

<sup>(1)</sup> Definicja ta jest pochodną wyroku w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości w sprawie nr C-34/89.

<sup>(2)</sup> Decyzja Komisji 2003/481/WE z dnia 27 czerwca 2003 r. (Dz.U. L 160 z 28.6.2003, str. 83).

<sup>(3)</sup> Była to ostatnia z corocznych decyzji dotyczących spraw, w których Państwa Członkowskie zalecały odpisanie kwot.

**W ramach procedury sprawdzania zgodności rozliczeń za rok 1993, Komisja zaproponowała obciążenie Niemiec kwotą 8,2 mln euro w związku z 21 sprawami, w których jej zdaniem wystąpiły po stronie Niemiec zaniedbania w odzyskiwaniu kwot. Korekta finansowa nie została jednak wdrożona z powodu małej skuteczności konsultacji dwustronnych.**

**Wszystkie sprawy z wyjątkiem dwóch zostały ponownie ujęte w decyzji z 1995 r. i kwotami tymi obciążono EFOGR.**

**Komisja nie uzasadniła zmiany swojej początkowej propozycji.**

53. Obecny system wprowadza rozdział obowiązków formalnych i rzeczywistych związanych z tą procedurą w sposób, który zmniejsza odpowiedzialność. Zalecenie dokonania odpisu nie jest działaniem właściwym dla organu zajmującego się koordynacją i dochodzeniami w sprawach nadużyć finansowych.

#### **Komisja w niewielkim stopniu wykorzystuje swoje doświadczenia w zakresie nieprawidłowości**

54. Zgłoszenia do OLAF dotyczące wprowadzenia danych do ECR miały na celu między innymi intensyfikację kampanii zwalczania nadużyć finansowych i nieprawidłowości.

55. W tym kontekście, Rada <sup>(4)</sup> zwróciła się do Komisji o opracowanie polityki prowadzenia dochodzeń, opartej na strategicznej i operacyjnej analizie informacji dotyczącej nadużyć finansowych, nieprawidłowości i odzyskiwaniu, zgłaszanych przez Państwa Członkowskie. Parlament <sup>(5)</sup> poddał krytyce fakt, iż kwota długu spowodowanego przez nieprawidłowości i nadużycia finansowe osiągnęła niedopuszczalny poziom oraz że nie działają procedury odzyskiwania. Wezwał też Komisję do przedstawienia szczegółowej analizy przyczyn tego problemu i propozycji jego rozwiązania. Komisja <sup>(6)</sup> przedłożyła komunikat dotyczący poprawy odzyskiwania wierzytelności wspólnotowych w grudniu 2002 r. Parlament wyraził wątpliwości, czy procedury odzyskiwania mogą zostać usprawnione bez wyjaśnienia podziału obowiązków między OLAF i Dyrekcją Generalną ds. Rolnictwa.

56. Komisja w swoim sprawozdaniu rocznym z 2002 r. w sprawie zwalczania nadużyć finansowych zwróciła uwagę na niską jakość informacji dostarczanych przez Państwa Członkowskie. Jako przykład podany jest fakt, że w 47 % zgłoszonych przypadków omawiane produkty nie zostały zidentyfikowane, co utrudnia dokonanie analizy ryzyka i wyciąganie odpowiednich wniosków. Komisja usiłuje wpłynąć na poprawę jakości zgłoszeń i terminowości ich przesyłania, zezwalając Państwom Członkowskim na bezpośrednie wprowadzanie danych do ECR, w połączeniu z programem kursów oraz opracowaniem podręcznika użytkownika ECR.

<sup>(4)</sup> Wnioski Rady dotyczące ochrony interesów finansowych Wspólnoty i zwalczania nadużyć finansowych 13244/1/02 REV 1 z dnia 6 listopada 2002 r.

<sup>(5)</sup> Sprawozdanie roczne z 2001 r. Komitetu Kontroli Budżetowej dotyczące ochrony interesów finansowych Wspólnoty i zwalczania nadużyć finansowych (dokument PE 315.805 z dnia 3 marca 2003 r.).

<sup>(6)</sup> COM (2002) 671 wersja ostateczna z 3 grudnia 2002 r.

57. Należy jednak zaradzić także innym słabościom dotyczącym postaci informacji zawartych w ECR. Istnieje zbyt wiele opisów typów nadużyć finansowych i nieprawidłowości (łącznie 79), przy czym niektóre z nich są niejednoznaczne (patrz: *tabela 4*); linie budżetowe nie zostały

wprowadzone w spójnym formacie, a ponadto metody wykrywania określane są przy pomocy 46 kodów. Niektóre z nich są również niejednoznaczne (patrz: *tabela 5*). Racjonalizacja i uproszczenie tych opisów ułatwiłoby logiczną interpretację.

Tabela 4

**Rodzaje nieprawidłowości**

Rodzaj nieprawidłowości	Wartość zgłoszonych nieprawidłowości (mln euro)	Procent całkowitej wartości zgłoszonej	Procent skumulowany
Fikcyjne wykorzystanie lub przetworzenie	984	23	23
Falszywe lub sfalszowane dokumenty handlowe	379	9	32
Nieprawidłowe ilości	270	6	38
Falszywe lub sfalszowane wnioski o przyznanie pomocy	208	5	43
Fikcyjne przesunięcie	201	5	48
Różnice w ilości lub zawartości	169	4	52
Inne przypadki nieprawidłowości w dokumentach	148	3	55
Inne nieprawidłowości	120	3	58
Handel towarami wycofanymi lub pochodzącymi z zapasów	97	2	60
Sfalszowane dokumenty celne	91	2	62
Zmiana miejsca przeznaczenia	91	2	64
Towar nie dociera do miejsca przeznaczenia	74	2	66
Niespełnienie innych warunków	71	2	68

Stan na dzień 31 grudnia 2002 r.

Źródło: Baza danych ECR OLAF w zakresie nieprawidłowości zgłoszonych na podstawie rozporządzenia (EWG) nr 595/91.

Tabela 5

**Metody wykrywania**

Metoda wykrywania	Wartość zgłoszonych nieprawidłowości (mln euro)	Procent całkowitej zgłoszonej wartości	Procent skumulowany
Kontrola dokumentów	1 137	27	27
Dochodzenie sądowe	950	22	49
Krajowa kontrola fiskalna	253	6	55
Kontrola rutynowa	237	6	60
Kontrola rachunkowa	180	4	64
Inicjatywa UE	153	4	68
Dochodzenie sądowe	126	3	71
Współpraca międzyinstytucjonalna	123	3	74
Laboratoryjna analiza próbek	92	2	76
Krajowa kontrola celna	90	2	78
Kontrola w zakładzie beneficjenta	85	2	80
Inne	81	2	82

Stan na dzień 31 grudnia 2002 r.

Źródło: Baza danych ECR OLAF w zakresie nieprawidłowości zgłoszonych na podstawie rozporządzenia (EWG) nr 595/91.

58. Trybunał stwierdził również istotne błędy w danych zarejestrowanych w ECR, a w 91 przypadkach brak jakichkolwiek danych finansowych (patrz: pkt 25).

59. ECR rejestruje tożsamość osób ją przeszukujących, jak również liczbę konsultacji bazy danych. Od października 2001 r. do września 2002 r. miało miejsce 11 przypadków bezpośredniego przeszukiwania informacji przez dyrekcje generalne Komisji. OLAF jednakże nie przeprowadził oceny wykorzystania danych ECR w celu sprawdzenia, czy baza ta dostarcza użytecznych informacji, mając tym samym udział w zwalczaniu nadużyć finansowych.

60. Zadaniem Komisji jest badanie informacji, które otrzymuje, i informowanie przedstawicieli Państw Członkowskich (spotkania w ramach Komitetu EFOGR<sup>(1)</sup>) o wszelkich wnioskach, jakie zamierza wyciągnąć<sup>(2)</sup>. Chociaż niektóre informacje zostały dostarczone „Grupie ds. Nieprawidłowości”<sup>(3)</sup>, ani OLAF, ani jego poprzednik UCLAF, nie sporządziły takiego raportu dla Komitetu EFOGR<sup>(4)</sup>.

### Czarna lista

61. Państwa Członkowskie są zobowiązane do zgłaszania Komisji tożsamości operatorów, u których doszło do nieregularności przekraczających 100 000 euro w ciągu roku, oraz szczegółowych informacji dotyczących działań podjętych wobec takich operatorów. Państwa Członkowskie na ogół uznają za niemożliwe skuteczne wyłączenia takich podmiotów, które były zaangażowane w nieprawidłowe lub nielegalne operacje, z ubiegania się o kolejne dopłaty (np. działalność może zostać przeniesiona na inną osobę prawną, mającą tych samych udziałowców itp.).

62. Tylko sześć Państw Członkowskich do tej pory przekazało informacje o osobie prawnej lub fizycznej na podstawie tych uzgodnień (patrz także: sprawozdanie specjalne nr 8/98, pkt 4.12 do 4.14<sup>(5)</sup>). Opinie przekazane przez kontrolowane Państwa Członkowskie wskazują na to, że największą przeszkodą w stosowaniu tego przepisu jest fakt, że umieszczenie firmy lub osoby fizycznej na czarnej liście może umożliwić jej wystąpienie na drogę prawną z żądaniem rekompensaty lub ewentualnego odszkodowania. Do czasu udowodnienia nadużycia finansowego przed sądem (co czasem jest procesem długotrwałym) nie jest pewne, czy Państwo Członkowskie jest uprawnione do przekazywania Komisji danych o firmach lub osobach fizycznych.

(1) Komitet EFOGR (Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji Rolnej) i Grupa ds. Nieprawidłowości są organami doradczymi Komisji. Przewodniczy im urzędnik Komisji, składają się z przedstawicieli Państw Członkowskich.

(2) Artykuł 2 ust. 3 rozporządzenia (EWG) nr 595/91.

(3) Grupa „Nieprawidłowości i wzajemna pomoc, produkty rolne”, rozporządzenie (EWG) nr 595/91 i rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 z dnia 13 marca 1997 r. (Dz.U. L 83 z 25.3.1997, str. 1).

(4) Nieprawidłowości i wzajemna pomoc, produkty rolne, rozporządzenia (EWG) nr 595/91 i (WE) nr 515/97.

(5) Dz.U. C 230 z 22.7.1998, str. 16.

### Rejestrowanie długów

63. Od 1996 r. agencje płatnicze Państw Członkowskich obsługujące WPR mają obowiązek sporządzania list kwot należnych<sup>(6)</sup> Wspólnocie w ramach WPR („rejestr dłużników”). Od 2000 r. Państwa Członkowskie mają obowiązek informowania Komisji (Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa) dwa razy w ciągu roku o stanie zadłużenia, zgodnie z zapisami w rejestrze dłużników, w postaci tzw. tabeli 105<sup>(7)</sup>. Kwoty zgłoszone za pomocą tabeli 105 są włączane do skonsolidowanego bilansu Komisji<sup>(8)</sup>.

64. Od 1996 r. jednostki certyfikujące<sup>(9)</sup> mają obowiązek ocenić, czy rejestr dłużników utworzony przez kontrolowane agencje płatnicze WPR daje prawidłowy i pełny obraz kwot do odzyskania, czy procedury odzyskiwania są skuteczne, a odpowiednie kwoty są we właściwym czasie prawidłowo zapisywane na dobro budżetu.

65. Jeśli chodzi o zawartość tabeli 105, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa stwierdziła w 1999 r., na podstawie kontroli przeprowadzonych w Państwach Członkowskich, że istnieją pewne wątpliwości dotyczące kompletności i dokładności rejestru dłużników, prowadzonych przez niektóre agencje płatnicze, a także, że nie ma pewności co do spójności podejścia Państw Członkowskich do rejestrowania długów. Sprawozdanie z tych kontroli zawiera zalecenie, aby departamenty Komisji, wewnętrzne służby kontrolne agencji płatniczych oraz jednostki certyfikujące dołożyły starań w celu poprawy zarządzania długami. Począwszy od 2001 r., jednostki certyfikujące mają obowiązek zaświadczenia o prawdziwości danych zawartych w tabeli 105.

66. Jednostki certyfikujące nie wykorzystują informacji będących w posiadaniu różnych organów kontrolnych i zajmujących się zwalczaniem nadużyć finansowych do sprawdzania kompletności rejestrów dłużników. Korzystając z informacji agencji płatniczych dotyczących dłużników, trzy jednostki certyfikujące dokonały modyfikacji certyfikatów, natomiast dziewięć odnotowało poważne słabości procedur rejestrowania i odzyskiwania długów (patrz: załącznik B). Trybunał stwierdził również, że w dziewięciu przypadkach zakres kontroli dłużników, prowadzonych przez jednostki certyfikujące, nie jest zgodny z wytycznymi Komisji.

67. Wszystkie Państwa Członkowskie prowadzą rejestry dłużników, a od 2000 r. przedkładają Komisji tabele 105 zawierające wymagane informacje. Przeprowadzona kontrola nie ujawniła żadnych istotniejszych błędów w rejestrowaniu nowych długów. Obowiązek prowadzenia rejestru dłużników został wprowadzony w 1996 r. Jednak niektóre Państwa Członkowskie (Dania, Niemcy, Grecja i Zjednoczone Królestwo) nadal nie umieściły w rejestrach dłużników wszystkich długów powstałych

(6) Łącznie z nieprawidłowościami i innymi należnymi kwotami, np. nieprawidłowości na kwoty niższe niż 4 000 euro, błędy urzędnicze itp.

(7) Artykuł 3 ust. 6 rozporządzenia Komisji (WE) nr 296/96 z dnia 16 lutego 1996 r. (Dz.U. L 39 z 17.2.1996, str. 5) ze zmianami wprowadzonymi rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2761/1999.

(8) Pod pozycją VII (Aktywa krótkoterminowe) B. (Aktywa bieżące) 2. (Przedpłaty należne od Państw Członkowskich) a. (EFOGR Sekcja Gwarancji).

(9) Jednostki certyfikujące są powoływane przez Państwa Członkowskie w ramach procedury sprawdzania zgodności rozliczeń. Prowadzą one kontrolę wydatków w ramach WPR, deklarowanych przez agencje płatnicze Państw Członkowskich i dokonują poświadczenia (lub modyfikacji) rozliczeń takich wydatków. Komisja przyjmuje do wiadomości takie zaświadczenia w swojej corocznej decyzji finansowej o zgodności rozliczeń w ramach WPR.

przed tym rokiem. Państwa Członkowskie odpisywały również kwoty uznane za niemożliwe do odzyskania bez decyzji ze strony Komisji co do tego, że dana kwota jest niemożliwa do odzyskania i tego, czy powinna obciążyć budżet UE czy Państwa Członkowskie. Całkowity dług za rok 2002 jest wobec tego niedoszacowany o 43,8 mln euro <sup>(1)</sup>.

68. W ramach informacji zawartych w tabeli 105 dokonuje się rozróżnienia na przypadki, które podlegają zgłoszeniu do ECR, i pozostałe (niebędące wynikiem nieprawidłowości lub dotyczące kwoty mniejszej niż 4 000 euro). Chociaż daty zgłaszania tych dwóch kategorii danych są różne, powinna istnieć możliwość ich wzajemnego uzgodnienia, określenia i skorygowania różnic między nimi (na 31 grudnia 2002 r. ECR wykazywał sumę 2 349 mln euro: odpowiednia liczba w tabeli 105 wynosiła 2 093 mln euro na dzień 15 grudnia 2002 r.). Komisja nie jest w stanie tego zrobić. Dlatego OLAF i Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa pracują na podstawie różnych zbiorów danych i nie dokonują ich uzgodnienia.

## WNIOSKI

69. Przepisy Unii Europejskiej dotyczące zgłaszania, odzyskiwania i odpisywania nieprawidłowych płatności przewidują przekazywanie odpowiednich informacji (rodzaj nieprawidłowości, metoda wykrywania) i zachęcają Państwa Członkowskie do podejmowania działań zmierzających do odzyskiwania takich płatności zarówno poprzez zachęty (możliwość zatrzymania 20 % odzyskanych kwot), jak i sankcje (w przypadku zaniedbań, nieodzyskane kwoty obciążają Państwa Członkowskie).

70. Jednak w praktyce, z wszystkich nieprawidłowych płatności dokonanych i zgłoszonych Komisji od 1971 r. na kwotę 3,1 mld Euro, do końca 2002 r. odzyskano od beneficjentów WPR 537 mln euro; 110 mln euro odpisano z budżetu wspólnotowego, a kwotę 142 mln euro obciążono Państwa Członkowskie. Trzy czwarte nieprawidłowych płatności pozostaje „w zawieszeniu” — nie są one ani odzyskane ani odpisane.

71. Żaden system nie doprowadzi do odzyskania 100 % nieprawidłowych płatności; pewne zaległości są nieuniknione. Niemniej kontrola Trybunału ujawniła liczne niedostatki systemu rejestrowania, odzyskiwania i odpisywania nieprawidłowych płatności w ramach WPR, a w szczególności w odniesieniu do sposobu jego stosowania przez Komisję i Państwa Członkowskie:

- a) Państwa Członkowskie w różny sposób interpretują moment, w którym powinny zgłaszać nieprawidłowe płatności (patrz: pkt 17). Niektóre wymagania w stosunku do Państw Członkowskich dotyczące przekazywania danych są niejasne (patrz: pkt 56 i 57);
- b) Państwa Członkowskie z opóźnieniem zgłaszają nieprawidłowe płatności (patrz: pkt 22), przy czym u niektórych opóźnienie to jest znacznie większe niż u pozostałych. Ponadto, przekazywane przez nie dane odznaczają się brakami i brakiem spójności (patrz: pkt 24 do 27);

- c) przepisy przyjęte przez Państwa Członkowskie dotyczące odzyskiwania nieprawidłowych płatności zawierają poważne niedoskonałości (patrz: pkt 41).
- d) decyzja o tym, czy nieprawidłowe płatności powinny zostać odpisane, a jeśli tak, to czy obciążą one budżet Wspólnoty czy budżet krajowy, zapada zazwyczaj po złożeniu przez Państwo Członkowskie propozycji odpisania. Komisja ma jedynie ograniczoną możliwość interwencji w ramach tej procedury. Z drugiej strony, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wspiera działania Komisji w przypadku zbyt dużej zwłoki ze strony Państw Członkowskich. Z faktem tym jest ściśle związane utworzenie grupy zadaniowej, wspomnianej w pkt 51;
- e) Komisja nie dysponowała jasnymi kryteriami, które wspierają ją przy podejmowaniu decyzji, czy niemożliwe do odzyskania nieprawidłowe płatności powinny obciążyć budżet Wspólnoty czy budżety danych Państw Członkowskich (patrz: pkt 43 do 51);
- f) wspólny udział OLAF i Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących odpisywania kwot nieodzyskanych jest źródłem zamieszania i nieskuteczności (patrz: pkt 52 do 55).

72. Oddzielne przepisy dotyczące rejestrów dłużników dostarczają informacji, do celów sporządzania bilansu, o szerszym spektrum długów w ramach WPR. Wszystkie Państwa Członkowskie utworzyły rejestry dłużników i przekazały wymagane dane. Komisja wydała również wytyczne dla jednostek certyfikujących w sprawie kontroli dłużników. Pomimo to Trybunał odnotował liczne luki oraz, w odniesieniu do długów powstałych w wyniku nieprawidłowych płatności, niedokładności w tych rejestrach (patrz: pkt 63 do 68).

73. „Czarna lista” okazała się nieskuteczna. Tylko sześć Państw Członkowskich przekazało dane dotyczące osób fizycznych lub prawnych. Ponadto wdrożenie przewidzianych sankcji okazało się niemożliwe (patrz: pkt 61 i 62).

## ZALECENIA

74. Trybunał zaleca Komisji rozważenie pewnych zmian we wspomnianych wyżej przepisach w celu:

- poprawy jakości informacji udostępnianych Komisji dotyczących nieprawidłowych płatności i długów w ramach WPR;
- poprawy odzyskiwania przez Państwa Członkowskie kwot nienależnie wypłaconych;
- wyjaśnienia podstaw, na których Komisja opiera się, podejmując decyzje o tym, czy odpisywane nieprawidłowe płatności powinny obciążyć Państwa Członkowskie czy Wspólnotę;
- wyjaśnienia podziału obowiązków w Komisji i poprawy jakości komunikacji;

<sup>(1)</sup> Ponieważ tabela 105 została wdrożona w 2000 r., kwoty nieprawidłowo odpisane z rejestrów dłużników w latach poprzednich muszą zostać ustalone przez Państwa Członkowskie.

— w zarządzaniu WPR, lepszego wykorzystania uzyskanych informacji dotyczących nieprawidłowych płatności.

Niektóre z zaproponowanych zmian wymagają przyjęcia przepisów.

75. W celu poprawy jakości informacji i ułatwienia jej wykorzystania Komisja powinna podjąć następujące kroki:

- zapewnić, aby przy zgłaszaniu nieprawidłowych płatności Państwa Członkowskie interpretowały „główne ustalenia faktyczne, administracyjne lub sądowe” w sposób spójny i jednolity;
- podnieść obecny próg w wysokości 4 000 euro decydujący o zgłaszaniu spraw do ECR;
- uprościć i zmniejszyć liczbę definicji rodzajów nadużyć finansowych i metod wykrywania w przepisach regulujących zgłaszanie nieprawidłowych płatności w ramach WPR;
- poprawić jakość własnych kontroli danych przekazywanych przez Państwa Członkowskie;
- podjąć działania mające na celu uzgodnienie danych zawartych w ECR i rejestrach dłużników.

76. W celu zachęcenia Państw Członkowskich do odzyskiwania nieprawidłowych płatności w ramach WPR Komisja powinna podjąć następujące kroki:

- obciążyć Państwa Członkowskie kwotami nieprawidłowych płatności, które pozostawały w zawieszeniu dłużej niż przez

określony czas, a w odniesieniu do których nie przedstawiono żadnej propozycji ich odpisania;

- zapewnić, że kwoty nieprawidłowych płatności zostaną odjęte z innych dopłat z UE należnych beneficjentowi;
- zwrócić się do Państw Członkowskich o uznanie odzyskiwania długów związanych z WPR za co najmniej tak samo ważne, jak odzyskiwanie dopłat krajowych.

77. Komisja powinna ustalić jasne kryteria podejmowania decyzji stanowiących o tym, czy odpisane nieprawidłowe płatności powinny obciążać budżet Wspólnoty czy budżety krajowe. Komisja powinna podjąć kroki przeciw Państwom Członkowskim, które odjęły kwoty do odzyskania od zryczałtowanych korekt.

78. Komisja powinna przeanalizować, czy obecny podział odpowiedzialności za nieprawidłowości w ramach WPR między OLAF i Dyрекcją Generalną ds. Rolnictwa jest odpowiedni.

79. Komisja powinna składać coroczne sprawozdania z wniosków wypływających z danych dotyczących nieprawidłowości i wyciągniętych z zarządzania WPR. Takie sprawozdanie mogłoby stanowić część sprawozdania rocznego w sprawie zwalczania nadużyć finansowych i sprawozdania rocznego dotyczącego WPR.

80. Ponadto Komisja powinna przedyskutować z Państwami Członkowskimi sprawę przyszości „czarnej listy”.

Sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 10 czerwca 2004 r.

*W imieniu Trybunału Obrachunkowego*  
Juan Manuel FABRA VALLÉS  
Prezes

## ZAŁĄCZNIK A

## LISTA ZGŁOSZONYCH PRZYPADKÓW O NAJWYŻSZYCH KWOTACH

(euro)			
Państwo Członkowskie	Rok	Środki	Zaległy dług
IT	2000	Środki wsparcia w sektorze nasion oleistych	170 936 471
IT	2000	Refundacje wywozowe za zboża	118 956 431
IT	1998	Pomoc na konsumpcję oliwy z oliwek	65 710 432
IT	1993	Refundacje wywozowe za zboża	63 933 593
IT	1994	Refundacje wywozowe za zboża	41 760 653
IT	1998	Pomoc na konsumpcję oliwy z oliwek	40 623 436
ES	1994	Refundacje wywozowe za zboża	32 896 221
BE	2000	Refundacje wywozowe za masło	31 547 680
IT	1994	Refundacje wywozowe za wołowinę	29 851 835
DE	1995	Refundacje wywozowe za masło	24 926 886
IT	1994	Pomoc na konsumpcję oliwy z oliwek	19 743 900
IT	1996	Refundacje wywozowe za zboża	19 054 353
DE	1995	Refundacje wywozowe za masło	18 630 965
IT	1998	Pomoc na konsumpcję oliwy z oliwek	17 253 375
IT	1996	Środki wsparcia w sektorze nasion oleistych	17 196 270
IT	1988	Przetwórstwo owoców i warzyw	16 860 045
IT	1988	Przetwórstwo owoców i warzyw	16 296 644
IT	2002	Przetwórstwo owoców i warzyw	15 805 670
IT	1996	Środki wsparcia — zboża	15 774 830
IT	1994	Refundacje wywozowe za wołowinę	14 262 505
DE	1998	Refundacje wywozowe za wołowinę	14 023 242
IT	1988	Przetwórstwo owoców i warzyw	13 944 336
ES	1994	Refundacje wywozowe za wino	13 334 611
IT	1996	Składowanie zbóż	12 302 920
IT	2001	Przetwórstwo owoców i warzyw	11 784 714
IT	1994	Pomoc na konsumpcję oliwy z oliwek	11 445 839
IT	2002	Środki wsparcia — świeże owoce i warzywa	11 012 392
IT	1996	Składowanie zbóż	10 949 622
BE	1994	Refundacje wywozowe za wołowinę	10 121 398



## ZAŁĄCZNIK B

## SŁABOŚCI W PROCEDURACH REJESTRACJI I ODZYSKIWANIA DŁUGÓW

Zastrzeżenia wniesione przez jednostki certyfikujące	Przyczyny zastrzeżeń
OPEKEPE (EL)	Problemy ze ścisłością/kompletnością/dostarczeniem danych o niejasnych długach.
Vlaamse Gemeenschap (B)	Niemожność udowodnienia kompletności tabeli 105.
IFADAP (P)	Niemожność udowodnienia kompletności tabeli 105.
Poważne słabości wykryte przez organy certyfikujące	Przyczyny słabości
Bayern StMLU (D)	Opóźnienia w odzyskiwaniu długów, nieobciążenie odsetkami za całkowitą kwotę długu.
Brandenburg (D)	Problemy z kompletnością i ścisłością danych w tabeli 105.
DFFE (DK)	Zaległości w odzyskiwaniu zaległych kwot.
CATALUÑA (E)	Długie terminy rejestrowania i odzyskiwania długów, brak spójnej polityki obciążania odsetkami.
AGEA (I)	Problemy z odzyskiwaniem długów.
SEERAD (UK)	Długie terminy rejestrowania i odzyskiwania długów, brak spójności pomiędzy księgami rachunkowymi a rejestrem dłużników.
SDE (F)	Zastrzeżenia zostały wniesione w ubiegłym roku, w roku bieżącym nadal występowały problemy z odzyskiwaniem nienależnych płatności.
DAF (IRL)	Długie przerwy pomiędzy zgłoszeniem nieprawidłowości a ich zarejestrowaniem w rejestrze dłużników.
INGA (P)	Długi zaniżone o 3 %.
Brak zadowolających rezultatów pracy wykonanej przez jednostki certyfikujące w dziale „dłużników” <sup>(1)</sup>	Przyczyny niezadowolających rezultatów
FAGA (E)	Cele pracy jednostek certyfikujących nie odzwierciedlały wymogów wymienionych w wytycznych Komisji.
Castilla la Mancha (E)	
OFIMER (F)	
OFIVAL (F)	
BLE (D)	
Baden-Wurtemberg (D)	
DLG (NL)	
HPA (NL)	
PZ (NL)	
PVVE (NL)	

<sup>(1)</sup> Wnioski ujęte oparte są na ocenie sprawozdań jednostek certyfikujących sporządzonej przez Trybunał.  
 Źródło: Dział „dłużnicy” w sprawozdaniach jednostek certyfikujących dla EFOGR, rok 2002.

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## STRESZCZENIE

I. W celu ochrony interesów finansowych Wspólnoty jej ustawodawstwo określa wymagania sprawozdawcze z zakresu dziedzin działalności Wspólnoty<sup>(1)</sup>. Państwa Członkowskie muszą przysyłać regularne raporty na temat nieprawidłowości będących przedmiotem wstępnego postępowania administracyjnego lub sądowego służącego ustaleniu faktów. Rozporządzenie (EWG) nr 595/91 stanowi o organizacji systemu informacji na temat nieprawidłowości w zakresie wydatków z Sekcji Gwarancji EFOGR (Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej).

W celu ułatwienia korzystania z informacji zgłaszanych do Komisji ustawodawstwo Wspólnoty zawiera szczegółowy wykaz wymaganych informacji, w szczególności naruszone postanowienia, kwoty, praktyki stosowane przy dopuszczaniu się nieprawidłowości oraz tożsamość osób fizycznych lub podmiotów prawnych związanych z nieprawidłowościami<sup>(2)</sup>.

Państwa Członkowskie mają obowiązek zapobiegać nieprawidłowościom i się nimi zajmować oraz odzyskiwać kwoty utracone w wyniku nieprawidłowości lub zaniedbań<sup>(3)</sup>. Rozporządzenie (EWG) nr 595/91 przewiduje zgłaszanie do Komisji wszelkich nieprawidłowości przekraczających kwotę 4 tys. EUR, co oznacza, że zgłoszeniu podlega wszelkiego rodzaju postępowanie, umyślne bądź nie, które skutkuje naruszeniem postanowień prawa Wspólnoty. Komisja podjęła różnego rodzaju inicjatywy mające zapewnić określanie konkretnych przypadków jako nadużyć lub nieprawidłowości.

Ustanowiony w ten sposób system wzajemnego powiadamiania i informacji stanowi konkretny wyraz wzajemnych obowiązków w zakresie szczerzej współpracy wynikającej z art. 10 Traktatu WE<sup>(4)</sup>, na której opiera się zdefiniowana w lipcu 2000 roku strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć<sup>(5)</sup>. Takie partnerstwo między Komisją a Państwami Członkowskimi służy również za podstawę przepisów wykonawczych.

<sup>(1)</sup> Patrz w szczególności: art. 3 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 595/91 (Dz.U. L 67 z 7.3.1997), rozporządzenie Komisji (WE) nr 1681/94 [i (WE) nr 1831/94 (Dz.U. L 191 z 27.7.1994)], odnośnie do wydatków, i art. 6 ust. 5 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 odnośnie do tradycyjnych środków własnych.

<sup>(2)</sup> Za wyjątkiem rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 wprowadzającego w życie decyzję 94/728/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnoty (Dz.U. L 130 z 31.5.2000), gdzie informacje te są fakultatywne.

<sup>(3)</sup> Patrz: art. 8 rozporządzenia (EWG) nr 2988/95 (Dz.U. L 312 z 23.12.1995) i art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1258/1999 (Dz.U. L 160 z 26.6.1999).

<sup>(4)</sup> Jak potwierdził Trybunał w sprawach *Zwartfeld i Yugoslav maize*. Sprawa C-2/88 Zb.Orz. 1990, str. I-3365, 13.7.1990; sprawa C-68/88 *Komisja przeciwko Grecji* Zb.Orz. 1989, str. 2965.

<sup>(5)</sup> COM(2000) 358 wersja ostateczna z dnia 28 czerwca 2000 r. i plan działania 2001–2003 (COM(2001) 254 wersja ostateczna z dnia 15 maja 2001 r.).

Jak to wielokrotnie podkreśliła Rada, ważne jest, by dostarczane informacje były spójne i reprezentowały wysoką jakość, aby Komisja mogła je jak najlepiej wykorzystać do lepszej walki z nadużyciami i do zapewnienia należytego dalszego śledzenia spraw<sup>(6)</sup> zarówno na szczeblu krajowym, jak i wspólnotowym.

Zdobyte doświadczenia i wprowadzone usprawnienia przyczynią się do podniesienia efektywności systemu zgłoszeń oraz rzetelności danych.

II. Zgodnie z „Raportem Komisji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnoty i walki z nadużyciami” Raport roczny za 2002 rok, zwanym dalej „Raportem Komisji za 2002 rok na temat walki z nadużyciami”, najwyższe kwoty związane z nieprawidłowościami zgłoszono w sektorze owoców i warzyw. Państwa Członkowskie zostały poinformowane o tych tendencjach na szereg spotkań w ramach Grupy Roboczej z art. 280, COCOLAF i Grupy Roboczej ds. Nieprawidłowości i Pomocy Wzajemnej – Produkty Rolne.

Baza danych elektronicznych zawierająca większość zgłoszeń Państw Członkowskich na temat nieprawidłowości została w 2003 r. poddana przez Komisję, z udziałem Państw Członkowskich, szczegółowej kontroli jakości, w wyniku której poprawiono wewnętrzną spójność danych i jednocześnie uaktualniono dane liczbowe. Aktualne dane (patrz: ust. 30) według stanu na 31 grudnia 2002 r. należy odczytywać w sposób następujący: łączne nieprawidłowe wypłaty zgłoszone od 1971 roku wynoszą 2 983 mln EUR. W ramach tej kwoty sumę 603 mln EUR (20 %) odzyskano, a sumę 297 mln EUR spisano w straty (10 %). Kwota w toku postępowania wynosi 2 083 mln EUR (70 %). Dane te obejmują również aktualizacje otrzymane przez Komisję w roku 2003 oraz skutki finansowe decyzji Komisji nr 2003/481/WE (75 mln EUR).

III. Niektóre Państwa Członkowskie nie dotrzymują obowiązku składania raportu w ciągu dwóch miesięcy od zakończenia kwartału, w którym wykryto nieprawidłowość i/lub w którym zdobyto nowe informacje na temat nieprawidłowości (rozporządzenie (EWG) nr 595/91, art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 1). Wśród tych Państw Członkowskich Niemcy i Hiszpania odpowiadają za ponad 50 % zgłaszanych nieprawidłowości. Komisja uświadomiła Państwom Członkowskim ten problem, informując o tym w „Raportcie Komisji za 2002 rok na temat walki z nadużyciami” (ust. 10.2.2) i omawiając go na szereg spotkań w ramach Grupy Roboczej z art. 280, COCOLAF i Grupy Roboczej ds. Nieprawidłowości i Pomocy Wzajemnej – Produkty Rolne.

<sup>(6)</sup> W tym aspekty dotyczące rozliczeń i odzyskiwania kwot.

Jeśli chodzi o niespójności, Państwa Członkowskie zostały o nich poinformowane i poproszone o uaktualnienie spraw poprzez przesłanie aktualnych danych w formie cyfrowej. Na spotkaniach w ramach Grupy Roboczej z art. 280, COCOLAF i Grupy Roboczej ds. Nieprawidłowości i Pomocy Wzajemnej – Produkty Rolne, przedstawiono wyjaśnienia Państwom Członkowskim i zapewniono instruktaż na temat bazy danych ECR (Elektronicznego Rejestru Spraw). Generalnie można powiedzieć, że Państwa Członkowskie poprawiły zgłaszanie nieprawidłowości, lecz nie wszystkie obowiązki wynikające z rozporządzenia (EWG) nr 595/91 są realizowane w całości.

Jeśli chodzi o rozbieżności, Komisja kontynuować będzie starania na rzecz zobowiązania Państw Członkowskich do przestrzegania wszystkich postanowień rozporządzenia (EWG) nr 595/91, tak by z uwzględnieniem przewidzianych opóźnień, otrzymać od wszystkich Państw Członkowskich w pełni rzetelne dane zawierające jednorodne informacje.

IV. W maju 2004 roku ustalono uaktualniony wskaźnik odzyskiwania kwot na poziomie 20.2 % (patrz: ust. 30).

Komisja jest w pełni świadoma faktu, iż wskaźnik odzyskiwania kwot w Państwach Członkowskich nie jest optymalny, oraz podjęła się zadania jego poprawy, szczególnie poprzez powołanie Grupy Zadaniowej ds. Odzyskiwania Należności (patrz również: odpowiedź na ust. V).

Agencje płatnicy i organy administracyjne odpowiedzialne za proces odzyskiwania kwot w niektórych Państwach Członkowskich (Włochy, Grecja) twierdzą, że zmuszone są czekać na wynik sądowego postępowania karnego przed przystąpieniem do ściągania należności, podczas gdy w niektórych sprawach możliwe jest dokonanie wyboru co do tego, czy proces odzyskiwania kwot winien być przedmiotem postępowania cywilnego czy administracyjnego, co nie wyklucza wszczęcia równoległe sądowego postępowania karnego.

Wobec tego wstępny wybór dokonany przez Państwo Członkowskie (postępowanie administracyjne, cywilne czy karne) będzie miał wpływ na termin odzyskania kwot. W przypadku niewielkiej liczby Państw Członkowskich administracyjne postępowanie o zwrot należności można uruchomić dopiero po uzyskaniu ewentualnego ostatecznego postanowienia w sądowym postępowaniu karnym, przy uwzględnieniu faktu, iż może ono trwać 15 lat lub dłużej.

We Włoszech spośród spraw sprzed 1995 roku 46 % było przedmiotem postępowania karnego, podczas gdy odsetek ten dla spraw wniesionych po 1995 roku wynosi 18 %, co można wyjaśnić faktem, iż Państwo Członkowskie decydowało się podjąć konieczne kroki administracyjne możliwie najwcześniej i zaraz po dokonaniu zgłoszenia nieprawidłowości.

W systemie wspólnego zarządu odpowiedzialne Państwo Członkowskie pozostaje w bezpośrednim kontakcie z dłużnikami. Komisja nie jest w stanie sama odpisywać długów. Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1258/1999 Komisja jest prawnie zobowiązana do wykluczenia z finansowania Wspólnoty wszelkich wydatków, które zostały poczynione niezgodnie z prawem Wspólnoty. Akceptacja rozwiązań ugodowych i/lub częściowych płatności powinna być oceniana dla każdej sprawy osobno, na podstawie prawa krajowego i z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 8 rozporządzenia (WE) nr 1258/1999.

V. Po wydaniu komunikatu Komisji pt. „Poprawa egzekwowania uprawnień Wspólnoty wynikających z bezpośredniego i wspólnego zarządzania wydatkami Wspólnoty” z dnia 3 grudnia 2002 r. (COM(2002) 671 wersja ostateczna) Komisja postanowiła utworzyć wspólną Grupę Zadaniową ds. Odzyskiwania Należności OLAF i Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa w celu rozprawienia się z zaszłością, tzn. wszystkimi niezakończonymi sprawami nieprawidłowości sprzed 1999 r., w celu przygotowania decyzji o tym, czy konsekwencje finansowe winny być poniesione przez Wspólnotę czy Państwa Członkowskie.

Jeśli chodzi o spostrzeżenie Trybunału w sprawie braku odpowiednich kryteriów do decydowania o tym, czy odpisane kwoty winny obciążać Państwa Członkowskie czy Wspólnotę, Komisja pragnie wskazać, iż z upływem czasu i mając na względzie zdobyte doświadczenia, wypracowała i stosowała cztery wiodące zasady oraz szereg kryteriów proceduralnych udokumentowanych w lipcu 2002 r. (patrz również: ust. 44).

Od momentu utworzenia Grupy Zadaniowej ds. Odzyskiwania Należności w 2003 r. służby Komisji sporządziły wykaz szczegółowych kryteriów, według których wszystkie sprawy poddawane są kontroli pod kątem tego, czy nieściągnięte kwoty winny obciążać Wspólnotę czy Państwo Członkowskie.

VI. Po dokonaniu podziału obowiązków, określonego w załączniku 2 do dokumentu Komisji SEC(95) 249 z dnia 10 lutego 1995 r., jednostka UCLAF/OLAF miała otrzymywać wszelkie informacje zgłaszane przez Państwa Członkowskie na podstawie rozporządzenia Rady (EWG) nr 595/91 oraz została zobowiązana do dokonywania analizy i kontroli następnej spraw, łącznie z ich wprowadzaniem do bazy danych nieprawidłowości.

Obowiązek OLAF w sprawach o zwrot kwot w związku z przypadkami nadużyć i nieprawidłowości obejmuje sporządzanie dla każdej sprawy skróconych not sygnalizujących przeprowadzone procedury i uzasadnienie propozycji ewentualnych korekt finansowych w trybie rozliczania rachunków realizowanego pod kierunkiem Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa, działającej w charakterze Urzędnika Zatwierdzającego. Procedura rozliczeń prowadzona jest przez Dyrekcję Generalną ds. Rolnictwa, z tym że na różnych etapach pomaga jej OLAF. Patrz również: ust. IX.

Komisja zawsze wyciąga konsekwencje prawne na podstawie dowodów nadużyć i uprawnień kontrolnych wynikających z aktualnych regulacji o WPR (wspólnej polityce rolnej), uwzględniając w szczególności zalecenia Urzędu w sprawie kontroli następnych.

Komisja uznaje, iż podział obowiązków między OLAF i Dyrekcję Generalną ds. Rolnictwa został wyraźnie określony. Zgodnie z załącznikiem 2 do Komunikatu Komisji SEC(95) 249 z dnia 10 lutego 1995 r. OLAF odpowiada za sprawy odzyskiwania należności wynikających ze zgłoszonych nieprawidłowości. Każda decyzja o odpisaniu nieściągalnych kwot musi być podejmowana przez Komisję w trybie rozliczeń rachunków EFOGR prowadzonych przez Dyrekcję Generalną ds. Rolnictwa, przy asyście OLAF na poszczególnych etapach procedury.

VII. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1469/95 powołało w obszarze Sekcji Gwarancji EFOGR system wyłaniania podmiotów gospodarczych stanowiących wysokie ryzyko dla budżetu Wspólnoty na podstawie systemu informacji przekazywanych Komisji. Po ośmiu latach stosowania tego rozporządzenia liczba informacji wydaje się raczej ograniczona, jeśli nie znikoma.

Komisja omówiła tę sprawę szeroko w ramach Grupy Roboczej ds. Nieprawidłowości i Pomocy Wzajemnej – Produkty Rolne i jest zdecydowana przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie drugi raport, zawierający wszechstronną ocenę rozporządzenia w sprawie „czarnej listy” oraz proponowane możliwości działania.

VIII. Istnieje rozbieżność między liczbami podanymi w tabeli 105 (należności pewne i nieobwarowane żadnym warunkiem, należności w kwocie stałej wyrażone szczegółowo w formie pieniężnej, należności wymagalne bez terminu spłaty) dla finansowej procedury EFOGR i liczbami ujętymi w bazie danych ECR (kwota zgłaszanych kwartalnie nieprawidłowości za jeden okres, które na tym etapie mogą stanowić jedynie szacunki podlegające późniejszemu korektom).

Komisja zwróciła się do Państw Członkowskich o dokonanie wstępnych uzgodnień między bazą danych ECR i danymi z tabeli 105, mając na uwadze, iż oba zestawy danych nigdy nie będą zbieżne. Do dziś głównym priorytetem jest poprawa jakości danych. Informacje z bazy danych ECR osiągnęły obecnie taki poziom rzetelności, iż będzie możliwe porównanie danych.

IX. Państwa Członkowskie powinny w niedalekiej przyszłości przejść na elektroniczny format zgłoszeń nieprawidłowości. Poprawi on jakość danych i terminowość zgłoszeń oraz pozwoli uniknąć nieporozumień i niewłaściwych interpretacji.

Komisja aktualnie pomaga Państwom Członkowskim w tym względzie, rozważając jednocześnie podniesienie progu z 4 tys. do 10 tys. EUR, celem ograniczenia przepływu danych i skupienia się na najważniejszych przypadkach.

Komisja zobowiązała się przedłożyć projekty zmian do rozporządzenia Rady (EWG) nr 595/91 i do rozporządzenia Rady (WE) nr 1258/1999, dążąc do zaradzenia słabościom procesu zgłaszania, odzyskiwania i odpisywania niesłusznych wypłat w ramach WPR.

Komisja uznaje, iż podział obowiązków między OLAF i Dyрекcyjną Generalną ds. Rolnictwa został wyraźnie określony. Zgodnie z załącznikiem 2 do komunikatu Komisji SEC(95) 249 OLAF odpowiada za sprawy odzyskiwania należności wynikających ze zgłoszonych nieprawidłowości. Każda decyzja o odpisaniu nieściągalnych kwot musi być podejmowana przez Komisję w trybie rozliczeń rachunków EFOGR prowadzonych przez Dyрекcyjną Generalną ds. Rolnictwa, przy asyście OLAF na poszczególnych etapach procedury.

Wreszcie, jeśli chodzi o proponowane zniesienie czarnej listy, podzielać pogląd Trybunału, iż system nie funkcjonuje należyście, Komisja uważa, że istnieje możliwość jego poprawy i wolałaby raczej udoskonalić stosowanie tego narzędzia przez Państwa Członkowskie niż je wyeliminować. Z pewnością istnieją możliwości poprawy, a samo istnienie rozporządzenia ma wywoływać efekt prewencyjny, który oczywiście słabnie, jeśli rozporządzenie nie jest efektywnie stosowane. W tym kontekście warto wskazać, że rozliczanie rachunków zaczęło stopniowo obejmować aspekty dotyczące wykorzystania czarnej listy w prowadzonych kontrolach.

## INTRODUCTION

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

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

## ANALYSIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— charged to Member States: EUR 144 million,

— charged to EAGGF: EUR 153 million.

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

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

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

— if the whole amount cannot be recovered for objective reasons and the Member State has done all it can to recover the amount on time without displaying any negligence, the unrecovered amounts are charged to the Community budget.

— in all other cases, where the irregularity is attributed to the Member State or where the recovery procedures have not

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

— the recovery procedure must be started as soon as possible after the irregularity has been detected and should be completed within four years of the fraud or irregularity first being reported. If not, the Member State must show there has been no negligence.

— the treatment of individual cases must be discussed in detail with all the Member States concerned.

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

— Has the recovery procedure started? Can it be completed within a reasonable period?

— Has the recovery procedure not been completed for reasons of *force majeure* or for other compelling reasons?

— Was recovery not initiated because of the negligence of the Member State or its failure to take action?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

## CONCLUSIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## RECOMMENDATIONS

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

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

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

75.

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

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

76.

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

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

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

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

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