



ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION

AUF DEN SONDERBERICHT DES
EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

**Betrug im Rahmen der Gemeinsamen
Agrarpolitik – Handlungsbedarf**

Inhalt

ZUSAMMENFASSUNG (Ziffern I-XI).....	2
EINLEITUNG (Ziffern 1-23).....	3
PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ (Ziffern 24-27).....	4
FESTSTELLUNGEN (Ziffern 28-105).....	4
SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN (Ziffern 106-112).....	14
Empfehlung 1 – einen tieferen Einblick in die Betrugsrisiken und Maßnahmen bei den GAP-Ausgaben gewinnen und mit anderen teilen.....	15
Empfehlung 2 – den Einsatz neuer Technologien bei der Vorbeugung und Aufdeckung von Betrug bei den GAP-Ausgaben fördern.....	16

In diesem Dokument sind die Antworten der Europäischen Kommission auf die in einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes enthaltenen Bemerkungen aufgeführt, die im Einklang mit Artikel 259 der [Haushaltsordnung](#) stehen und gemeinsam mit dem Sonderbericht veröffentlicht werden sollen.

ZUSAMMENFASSUNG (Ziffern I-XI)

Antworten der Kommission:

Gemeinsame Antwort der Kommission auf die Zusammenfassung

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist eine wahrlich europäische Politik, da die Mitgliedstaaten ihre Ressourcen bündeln, um eine einheitliche europäische Politik mit einem gemeinsamen europäischen Haushaltsplan zu verwirklichen.

Angesichts der 6,6 Millionen Begünstigten der GAP erfolgt die Ausführung der Ausgaben des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung über ein umfassendes Verwaltungs- und Kontrollsystem, mit dem die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der GAP-Ausgaben gewährleistet werden soll.

Bei geteilter Mittelverwaltung teilt sich die Kommission die Haushaltsvollzugsaufgaben mit den Mitgliedstaaten. Letztere müssen alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die aus dem EU-Haushalt finanzierten Maßnahmen ordnungsgemäß und wirksam im Einklang mit den EU-Vorschriften durchgeführt werden. Zudem sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Systeme einzurichten, mit denen Unregelmäßigkeiten und Betrug verhindert, aufgedeckt und berichtigt werden. Nach den GAP-Rechtsvorschriften müssen sie die Zahlstellen zulassen, bei denen es sich um spezielle Einrichtungen handelt, die für die Verwaltung und Kontrolle der Mittel der Union zuständig sind, insbesondere für die Zahlungen an die Begünstigten und die Finanzberichte an die Kommission.

Gleichzeitig geben die von den Mitgliedstaaten benannten Bescheinigenden Stellen eine jährliche Stellungnahme ab, die die Vollständigkeit, Genauigkeit und sachliche Richtigkeit der jährlichen Rechnungslegung der betreffenden Zahlstelle und die ordnungsgemäße Funktionsweise ihrer internen Kontrollsysteme sowie die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der bei der Kommission geltend gemachten Ausgaben betrifft.

Nach Auffassung der Kommission stellt Landnahme kein Problem dar, das zwangsläufig mit der missbräuchlichen Ausnutzung spezifischer Schwächen der GAP-Rechtsvorschriften im Zusammenhang steht. Vielmehr sind diese Phänomene auf mögliche Mängel in den Rechtssystemen, bei der Überwachung und dem Schutz der Rechte des Einzelnen in den Mitgliedstaaten zurückzuführen und müssen daher von diesen gegebenenfalls im Rahmen eines allgemeinen Rechtsstaatlichkeitsansatzes in Angriff genommen werden.

Bei ihren Akkreditierungsprüfungen prüft die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) die von den Zahlstellen durchgeführten Betrugsbekämpfungsmaßnahmen im Zusammenhang mit den Akkreditierungskriterien, insbesondere in Bezug auf das interne Umfeld, die Bewilligung von Anträgen und die Überwachung (in der Planungsphase erfolgt eine Risikobewertung, um die Schwerpunktbereiche für die Prüfung zu ermitteln – das Betrugsrisiko wird somit stets in der Planungsphase berücksichtigt). Auf die Feststellungen und Empfehlungen der GD AGRI hin sind von den Zahlstellen, soweit erforderlich, Korrektur- oder Verbesserungspläne umgesetzt worden.

Der Detailgrad der Berichterstattung beruht auf dem fachlichen Ermessen der Bescheinigenden Stellen. Wenn die Arbeiten der Bescheinigenden Stellen zu keinen Feststellungen geführt haben, sind die Bescheinigenden Stellen nicht verpflichtet, nähere Angaben zu den durchgeführten Arbeiten zu machen.

Die Kommission setzt sich bereits seit 2018 für die Übernahme des Ansatzes der Kontrollen durch Monitoring ein. Neben der Gewährung des kostenlosen Zugangs zu den Copernicus-Daten und den Diensten für den Daten- und Informationszugang (DIAS) für die Zwecke des GAP-Monitorings hat die Kommission Leitlinien erarbeitet, verschiedene Sitzungen und Webinare mit Interessenträgern organisiert und 2021 eine Outreach-Initiative zu den Kontrollen durch Monitoring gestartet, um wahrgenommene oder tatsächliche technische Hindernisse bei der Nutzung von Sentinel-Satellitendaten für das GAP-Monitoring zu überwinden. Infolgedessen hat sich der Umfang, in dem die Mitgliedstaaten den Ansatz der Kontrollen durch Monitoring übernommen haben, im Jahr 2021 gegenüber 2020 verdoppelt. Damit wurde das von der Kommission gesetzte Etappenziel einer Abdeckung von 10 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche bis 2022 übertroffen.

Die Kommission stimmt den Empfehlungen des EuRH zu.

EINLEITUNG (Ziffern 1-23)

Antworten der Kommission:

09. Nach Artikel 3 der Richtlinie (EU) 2017/1371 über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug (PIF-Richtlinie) werden als „Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union“ Handlungen oder Unterlassungen in Bezug auf i) Ausgaben, die nicht im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe stehen, und ii) Ausgaben im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe angesehen. „Andere gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete Straftaten“ (Geldwäsche, Bestechlichkeit und Bestechung, missbräuchliche Verwendung) im Sinne des Artikels 4 der PIF-Richtlinie sollten zusammen berücksichtigt werden.

11. Die vom EuRH verwendeten Begriffe des internen und externen Betrugs stimmen nicht mit den Begriffen der internen und externen Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) im Sinne des Artikels 4 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 überein.

ERSTER AUZFÄHLUNGSPUNKT: Während Verletzungen des Berufsgeheimnisses oder Bestechlichkeit in vielen Fällen auch mit betrügerischem Verhalten in Verbindung gebracht werden können, ist dies bei nicht offengelegten Interessenkonflikten nicht immer der Fall.

ZWEITER AUZFÄHLUNGSPUNKT: In der PIF-Richtlinie wird im Hinblick auf Betrug zwischen Handlungen oder Unterlassungen in Bezug auf i) Ausgaben, die nicht im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe stehen, und ii) Ausgaben im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe unterschieden. „Andere gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete Straftaten“, die unter diese Definition fallen, z. B. Bestechung, sollten berücksichtigt werden.

13. ERSTER AUZFÄHLUNGSPUNKT: Die Kommission, insbesondere die GD AGRI, ist zwar letztlich für die GAP verantwortlich, sie teilt sich deren Verwaltung jedoch mit den Zahlstellen in den Mitgliedstaaten. Seit 2015 geben unabhängige Bescheinigende Stellen in den Mitgliedstaaten jährliche Stellungnahmen zur Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben der Zahlstellen ab.

ZWEITER AUZFÄHLUNGSPUNKT: Das OLAF führt administrative Untersuchungen von Betrug, Korruption und sonstigen illegalen Aktivitäten, die sich nachteilig auf den EU-Haushalt auswirken, sowie von schwerwiegendem Fehlverhalten innerhalb der Organe der Union durch.

23. In Bezug auf die Feststellung des EuRH bezüglich der Unvollständigkeit der in den PIF-Berichten veröffentlichten Zahlen hat die Kommission in ihrer Antwort auf den Sonderbericht Nr. 01/2019 des EuRH erklärt, dass die Nichtmeldung bestimmter Fälle im Jahr x nicht bedeutet, dass diese Fälle überhaupt nicht gemeldet werden. Aus diesem Grund erstreckt sich die Analyse für die Erstellung des PIF-Berichts auf mindestens fünf Jahre, damit die Auswirkungen einer solchen Nichtmeldung so gering wie möglich sind. Es wird daher davon ausgegangen, dass diese Nichtmeldung bzw. nicht zeitnahe Meldung sich nur in begrenztem Umfang auf die Schätzungen der Aufdeckungsquote auswirken und die Schlussfolgerungen der Kommission nicht wesentlich beeinflussen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass der PIF-Bericht das genaueste verfügbare Instrument ist, mit dem die Auswirkungen von Betrug auf die EU-Mittel abgeschätzt werden können.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ (Ziffern 24-27)

Keine Antworten der Kommission.

FESTSTELLUNGEN (Ziffern 28-105)

Antworten der Kommission:

30. Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass Fehler nicht mit Betrug gleichzusetzen sind.

Die Kommission verweist auf Ziffer 6.36 ihrer Antwort auf den Jahresbericht des EuRH für das Jahr 2019 und auf die Einschätzung des EuRH, dass das Betrugsrisiko in den Bereichen, in denen in der Regel eine erstattungsbasierte Kofinanzierung stattfindet, größer ist als im Bereich der Direktzahlungen und der flächenbasierten Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums, auf die der überwiegende Teil der GAP-Ausgaben entfällt.

Es sei daran erinnert, dass im Fall der Notwendigkeit gezielter Beihilfen zur Erreichung ehrgeiziger politischer Ziele im derzeitigen Rechtsrahmen der GAP in Bezug auf erstattungsbasierte Zahlungen komplexe Bedingungen und Regeln für die Förderfähigkeit gelten. Es muss also ein Gleichgewicht zwischen Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit einerseits und dem Erreichen politischer Ziele andererseits hergestellt werden, wobei gleichzeitig die Kosten der Umsetzung zu beachten sind. Im Hinblick auf den Zeitraum 2023-2027 berücksichtigt die Kommission dies, indem sie die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen fördert und die GAP vereinfacht.

ABBILDUNG 6 – FAKTOREN, DIE SICH AUF UNREGELMÄßIGKEITEN UND BETRUG AUSWIRKEN

Die Kommission erinnert an die vom EuRH anerkannte wichtige Rolle, die das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS), einschließlich des Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS), dabei spielt, das Fehlerrisiko bei den flächenbasierten GAP-Zahlungen (Direktzahlungen und einige Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums) gering zu halten.

Siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 30.

31. Die Kommission weist darauf hin, dass es sich bei der künstlichen Schaffung der Bedingungen für die Erfüllung der Förderfähigkeitskriterien um eine Unregelmäßigkeit und nicht zwangsläufig um Betrug handelt. Die Übermittlung falscher Informationen, um unrechtmäßig von den GAP-Beihilfen zu profitieren, ist hingegen in der Tat ein spezifischer Fall betrügerischen Verhaltens.

Kasten 3 – Beispiele für das Vortäuschen von Aktivitäten und die Fälschung von Dokumenten, um EU-Mittel zu erlangen

Die Kommission weist darauf hin, dass der in Kasten 3 beschriebene slowakische Fall ein Beispiel für das wirksame Funktionieren des Verwaltungs- und Kontrollsystems in dem Mitgliedstaat ist: Ordnungsgemäß konnte ein Schaden für die finanziellen Interessen der EU verhindert und der Fall nach den geltenden Verfahren gemeldet werden.

40. Um eine sichere Durchführung der Absatzförderungsmaßnahme für Wein zu gewährleisten, veröffentlichte die GD AGRI im Jahr 2016 Leitlinien¹ zu den nationalen Stützungsprogrammen im Weinsektor und insbesondere zu der Absatzförderungsmaßnahme. Darüber hinaus gab die GD AGRI 2021 eine Mitteilung an die Delegierten der Mitgliedstaaten über bei der Weinförderung in Drittländern festgestellte technische Probleme heraus. Dies dürfte dazu beitragen, die Risiken bei der Durchführung der Absatzförderungsmaßnahme im Weinsektor zu mindern.

ERSTER AUFGÄHLUNGSPUNKT: Die Ausgaben im Zusammenhang mit Personalkosten sind rechtlich auf 50 % der Gesamtkosten der durchgeführten Absatzförderungsmaßnahme begrenzt.

ZWEITER AUFGÄHLUNGSPUNKT: Die Vor-Ort-Kontrollen in Nicht-EU-Ländern sind in der Durchführungsverordnung (EU) 2016/1150 der Kommission geregelt. Es gibt keine spezifische Mindestverpflichtung/-zielvorgabe für die Stichprobenkontrollen von in Drittländern entwickelten Vorhaben. Außerdem müssen die Vor-Ort-Kontrollen gemäß der Verordnung nicht an dem Ort erfolgen, an dem die Maßnahmen durchgeführt werden, sondern lediglich in den Räumlichkeiten des Begünstigten oder des Veranstalters. Bei den Vor-Ort-Kontrollen der Absatzförderung von Wein in Drittländern ist der Fokus nicht auf die In-situ-Überprüfung des Vorhabens gerichtet.

DRITTER AUFGÄHLUNGSPUNKT: Artikel 41 der Durchführungsverordnung (EU) 2016/1150 enthält besondere Anforderungen für den Fall, dass die Absatzförderungsmaßnahmen von einem Veranstalter durchgeführt werden.

42. Die Kommission bestätigt, dass dem Landwirt als Voraussetzung für die Zuweisung von Zahlungsansprüchen und ihre Aktivierung für den Erhalt der entsprechenden Zahlung nach der Basisprämienregelung oder nach der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung die förderfähigen Hektar zur Verfügung stehen müssen.

Kasten 5 – Was ist „Landnahme“?

Das Phänomen der Landnahme ist umfassender als die Konzentration von Agrarland und Förderung auf wenige Begünstigte, die der Kommission bekannt ist (20 % der GAP-Begünstigten erhalten rund 80 % der Direktzahlungen, was der Verteilung des Grundeigentums entspricht). Die GAP für den

¹ Abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/wine-guidelines-national-support-programmes-2016-16-12_en.pdf.

Zeitraum 2014-2022 führte im Vergleich zum Zeitraum 2011-2013 zu einer erheblichen Umverteilung der Direktzahlungen an kleinere Landwirte und Gebiete mit natürlichen Benachteiligungen. Mit der neuen GAP für den Zeitraum 2023-2027 wird der eingeschlagene Weg zu einer gerechteren Verteilung der Direktzahlungen durch Instrumente wie Deckelung, Kürzung der Zahlungen und insbesondere durch die Anwendung der ergänzenden Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit fortgesetzt.

In Bezug auf Landnahme und betrügerische Praktiken möchte die Kommission auf Folgendes hinweisen: Es besteht ein Unterschied zwischen der unrechtmäßigen Erlangung von Land (d. h. der Erlangung eines entsprechenden rechtlichen Eigentumstitels durch kriminelle Handlungen wie Gewalttaten oder Einschüchterungen) und der anschließenden tatsächlichen Erfüllung der Förderfähigkeitsbedingungen einerseits und dem lediglichen Vortäuschen der Erfüllung der Förderfähigkeitsbedingungen durch die Vorlage falscher und/oder gefälschter Dokumente andererseits. Letzteres ist möglicherweise ein Problem, das durch die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Zahlstellen aufgedeckt werden könnte.

47. Die Kommission begrüßt, dass der EuRH die Rolle des InVeKoS und des LPIS im Hinblick auf die Vermeidung und Verringerung von Fehlerquoten positiv bewertet. Siehe auch die Antwort der Kommission auf Abbildung 6.

49. Die Kommission teilt die Auffassung des EuRH hinsichtlich der Art und Weise, wie Betrüger versuchen, unrechtmäßig von EU-Mitteln zu profitieren (z. B. durch den unrechtmäßigen Erwerb landwirtschaftlicher Flächen und die anschließende Beantragung und Förderung). Dies dürfte in der Tat das Ergebnis eines effizienten Verwaltungs- und Kontrollsystems wie des InVeKoS-LPIS sein, das Betrüger gezwungen hat, andere Methoden zu finden, um die Beihilfen zu erhalten. Sehr oft bedeuten diese anderen Methoden für Betrüger ein höheres Risiko, entlarvt zu werden, und schärfere Sanktionen (einschließlich langer Haftstrafen). Insgesamt beweist dies die Robustheit des bestehenden Systems.

GEMEINSAME ANTWORT DER KOMMISSION AUF ABBILDUNG 7 UND DIE ZIFFERN 50 UND 51:

In Bezug auf Landnahme und betrügerische Praktiken möchte die Kommission auf Folgendes hinweisen: Es besteht ein Unterschied zwischen der unrechtmäßigen Erlangung von Land (d. h. der Erlangung eines entsprechenden rechtlichen Eigentumstitels durch kriminelle Handlungen wie Gewalttaten oder Einschüchterungen) und der anschließenden tatsächlichen Erfüllung der Förderfähigkeitsbedingungen einerseits und dem lediglichen Vortäuschen der Erfüllung der Förderfähigkeitsbedingungen durch die Vorlage falscher und/oder gefälschter Dokumente andererseits. Letzteres ist möglicherweise ein Problem, das durch die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Zahlstellen aufgedeckt werden könnte.

Kasten 6 – Beispiel für Flächen, für die in Italien unrechtmäßig Anträge gestellt wurden

Die in Kasten 6 dargestellte Situation in Italien wurde von der GD AGRI in zwei Prüfungen weiterverfolgt, von denen die eine zu einer Finanzkorrektur in Höhe von 158 Mio. EUR und die andere zu einer Finanzkorrektur in Höhe von 21 Mio. EUR führte. Der EU-Haushalt wurde folglich durch die gemeinsame und koordinierte Arbeit des OLAF und der GD AGRI angemessen geschützt.

Dies ist ein weiteres Beispiel dafür, dass die Kommission der Betrugsbekämpfung und dem Schutz der finanziellen Interessen der EU höchste Priorität einräumt.

52. Die in Kasten 7 beschriebenen Probleme sind nicht notwendigerweise auf Schwächen der von den Zahlstellen durchgeführten Kontrollen, sondern wahrscheinlich eher auf Mängel in der Verwaltung von Grundeigentum und Pachtverträgen in dem betreffenden Mitgliedstaat zurückzuführen. Die Aufmerksamkeit sollte auf die dringende Notwendigkeit einer Verbesserung dieser Systeme anstatt auf die Kontrollen der Zahlstellen an sich gerichtet werden.

53. Da es nicht möglich ist, eine gemeinsame Regelung zu finden, die mit allen nationalen Rechtsvorschriften vereinbar ist, wird in der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 und im Rechtsrahmen der neuen GAP für den Zeitraum 2023-2027 (Verordnung (EU) 2021/2115 über die Unterstützung der Strategiepläne) nicht festgelegt, welcher Art das Rechtsverhältnis sein muss, damit feststehen würde, dass die förderfähigen Hektar dem Landwirt zur Verfügung stehen. Erschöpfende Anforderungen stünden zudem im Widerspruch zum Konzept des neuen Umsetzungsmodells. Nach dem Grundsatz der Vertragsfreiheit kommen diesbezüglich jedoch alle rechtlichen Formen infrage, durch die landwirtschaftliche Flächen nach nationalem Recht zur Verfügung stehen können. Dazu können unter anderem Eigentum, Landkonzessionen, ein schriftlicher Pachtvertrag, ein mündlicher Pachtvertrag oder eine andere Form der mündlichen Vereinbarung oder der unangefochtene Besitz gehören, sofern diese nach nationalen Rechtsvorschriften oder anderen nationalen Rechtsformen, der Rechtstradition und/oder dem Gewohnheitsrecht zulässig sind.

54. Die Kommission weist erneut darauf hin, wie wichtig es ist, dass die Mitgliedstaaten angemessene Verwaltungskontrollsysteme einrichten, um Unregelmäßigkeiten zu verhindern und aufzudecken und die finanziellen Interessen der Union zu schützen. Aus diesem Grund sollten sich die Kontrollen nicht auf Fälle von doppelt gestellten Anträgen beschränken. Wie die Beihilfeanträge kontrolliert werden und wie überprüft wird, dass dem Landwirt die förderfähigen Hektar zur Verfügung stehen, ist jedoch eine Ermessensentscheidung der Mitgliedstaaten.

55. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung wird den Mitgliedstaaten Flexibilität bei der Organisation ihrer Kontrollsysteme gewährt. Daher weisen die verschiedenen nationalen Systeme methodische Unterschiede auf. Was die Frage betrifft, unter welchen Umständen Überprüfungen vorgenommen werden, hält die Kommission die Mitgliedstaaten dazu an, den Fokus auf Unregelmäßigkeiten zu legen und die Überprüfungen nicht auf Fälle von doppelt gestellten Anträgen zu beschränken. Obwohl die Mitgliedstaaten über Ermessensspielraum verfügen und mit Recht davon ausgehen können, dass dem Antragsteller die förderfähigen Hektar zur Verfügung stehen, werden sie dringend dazu aufgefordert, ihrer allgemeinen Verpflichtung nachzukommen und wirksame und systematische Verwaltungskontrollen durchzuführen, auch hinsichtlich des rechtmäßigen Zurverfügungstehens der Flächen.

56. Bei doppelt gestellten Anträgen müssen die Mitgliedstaaten zunächst ermitteln, wem die förderfähigen Hektar rechtmäßig zur Verfügung stehen. Hat einer der Antragsteller kein entsprechendes Recht, kann er nicht geltend machen, dass ihm die Flächen rechtmäßig zur Verfügung stehen. Wenn beide Parteien ein Rechtsverhältnis in Bezug auf die Flächen nachweisen können, müssen die nationalen Behörden die Grundsätze beachten, die in der Rechtsache C-61/09, Landkreis Bad Dürkheim gegen Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, aufgestellt wurden, und entsprechend bestimmen, wer über die Entscheidungsbefugnis für die auf diesen Hektar ausgeübten landwirtschaftlichen Tätigkeiten verfügt, wem die Gewinne dieser Tätigkeiten zufließen und wer die damit verbundenen finanziellen Risiken trägt.

58. Die Ausübung landwirtschaftlicher Tätigkeiten auf landwirtschaftlichen Flächen ist von den Zahlstellen im Rahmen der vorgeschriebenen Kontrollen der Förderfähigkeitsbedingungen zu überprüfen. Diese Kontrollsysteme werden regelmäßig von den Bescheinigenden Stellen geprüft und erforderlichenfalls auch einer Prüfung durch die Kommission unterzogen. Sollten sich die Kontrollen als mangelhaft erweisen, werden Finanzkorrekturen vorgenommen.

Kasten 8 – Die Attraktivität von Weideland und Berggebieten für Betrüger

Abgesehen von den Untersuchungen des OLAF befasst sich auch die Kommission mit dieser Art von Problemen (z. B. mit der Attraktivität von Weideland und Berggebieten für Betrüger) und es werden Finanzkorrekturen vorgenommen, bis Abhilfe geschaffen wird und der EU-Haushalt in vollem Umfang geschützt ist. Sehr oft kommen dabei Aktionspläne zum Einsatz, die von den Mitgliedstaaten unter der Aufsicht der Kommission umzusetzen sind, damit eine vollständige und rasche Behebung der aufgedeckten Mängel gewährleistet ist.

GEMEINSAME ANTWORT DER KOMMISSION AUF DIE ZIFFERN 59 BIS 61

Die Kommission möchte betonen, dass klar zwischen erwiesenem Betrug und mutmaßlich betrügerischen Unregelmäßigkeiten unterschieden werden muss. Betrug kann nur durch Stellen untersucht werden, die für die Untersuchung solcher Fälle zuständig sind, z. B. durch das OLAF, die Europäische Staatsanwaltschaft oder die Betrugsbekämpfungsstellen und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten. Er kann nur durch eine endgültige Entscheidung eines Verwaltungs- oder Strafgerichts festgestellt werden.

Von den zwölf Fällen, die dem OLAF vorgelegt wurden, hat das OLAF bisher zwei Untersuchungen abgeschlossen und dabei finanzielle Empfehlungen an die GD AGRI ausgesprochen, die Wiedereinziehung des zu Unrecht gezahlten Betrags zu organisieren. In diesen beiden konkreten Fällen bestätigte das OLAF das Vorliegen von Unregelmäßigkeiten, fand jedoch keinen Beweis für Betrug. Die übrigen zehn Fälle werden noch untersucht; die Kommission kann daher keine weiteren Aussagen treffen.

Darüber hinaus weist die Kommission darauf hin, dass die vom EuRH für die Rubrik „Natürliche Ressourcen“ gemeldete Fehlerquote in den letzten beiden Jahren erfreulicherweise nahe der Wesentlichkeitsschwelle lag (1,9 % im Jahr 2019 und 2 % im Jahr 2020) und der Fehlerquote entsprach, die die GD AGRI in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht angegeben hat.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass sich der EuRH nicht für berechtigt hält, in Betrugsfällen zu ermitteln. Das Gleiche gilt für die Prüfer der Kommission.

62. In Bezug auf die von der Kommission ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung von Betrug im Bereich der GAP ist die Kommission der Ansicht, dass sie einen Überblick über Betrug und Betrugsrisiken hat. Sie handelt weiterhin proaktiv und überwacht das Betrugsrisiko bei den GAP-Ausgaben.

GEMEINSAME ANTWORT DER KOMMISSION AUF DIE ZIFFERN 65 BIS 69:

Die Kommission weist darauf hin, dass Landnahme kein Problem darstellt, das zwangsläufig mit der missbräuchlichen Ausnutzung spezifischer Schwächen der GAP-Rechtsvorschriften im Zusammenhang steht. Vielmehr sind diese Phänomene auf mögliche Mängel in den Rechtssystemen, bei der Überwachung und dem Schutz der Rechte des Einzelnen in den Mitgliedstaaten zurückzuführen und müssen daher von diesen gegebenenfalls im Rahmen eines allgemeinen Rechtsstaatlichkeitsansatzes in Angriff genommen werden.

In Bezug auf das Thema Landnahme im Allgemeinen vertritt die GD AGRI in ihrem Jahresbericht 2020 über die Betrugsbekämpfungsstrategie die ganz andere Auffassung, dass Landnahme ein Problem darstellt, das nicht zwangsläufig mit der missbräuchlichen Ausnutzung spezifischer Schwächen der GAP-Rechtsvorschriften im Zusammenhang steht.

Wie vom EuRH unter Ziffer 56 anerkannt, hat die Kommission den Mitgliedstaaten Leitlinien an die Hand gegeben, in denen der Umgang mit Problemen der Landnahme im Zusammenhang mit dem Thema des Zurverfügungstehens von Flächen behandelt wird.

In Bezug auf Landnahme und betrügerische Praktiken möchte die Kommission auf Folgendes hinweisen: Es besteht ein Unterschied zwischen der unrechtmäßigen Erlangung von Land (d. h. der Erlangung eines entsprechenden rechtlichen Eigentumstitels durch kriminelle Handlungen wie Gewalttaten oder Einschüchterungen) und der anschließenden tatsächlichen Erfüllung der Förderfähigkeitsbedingungen einerseits und dem lediglichen Vortäuschen der Erfüllung der Förderfähigkeitsbedingungen durch die Vorlage falscher und/oder gefälschter Dokumente andererseits. Letzteres ist möglicherweise ein Problem, das durch die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Zahlstellen aufgedeckt werden könnte.

ABBILDUNG 9 – ZEITLEISTE DER VON DER GD AGRI DEN MITGLIEDSTAATEN AN DIE HAND GEBEBENEN LEITLINIEN

Die Kommission weist darauf hin, dass sie sich der Bedeutung der Unterstützung für die Mitgliedstaaten bewusst ist und dass sie in engem Kontakt mit den Zahlstellen der Mitgliedstaaten steht, um auf der Grundlage der eingegangenen Anfragen die erforderliche Unterstützung zu leisten.

74. Die Kommission ist der Auffassung, dass sie den Austausch bewährter Verfahren für Betrugsbekämpfungsmaßnahmen auch nach 2018 gefördert hat, nämlich auf den Konferenzen der Zahlstellen, soweit diese vor dem Hintergrund der COVID-19-Beschränkungen stattfinden konnten, beispielsweise auf der Konferenz vom Oktober 2020, wo die kroatische Zahlstelle einen Vortrag hielt. Auch bei den Sitzungen im Rahmen des Lernnetzwerks fand ein Austausch statt. Darüber hinaus wurden 2021 die Betrugsbekämpfungsseminare wieder aufgenommen und die GD AGRI hat stets auf entsprechende Anfragen der Mitgliedstaaten geantwortet. 2022 werden auf Grundlage der eingegangenen Anfragen weitere Seminare organisiert.

GEMEINSAME ANTWORT DER KOMMISSION AUF DIE ZIFFERN 75 BIS 78:

Die Kommission überwacht die von den Mitgliedstaaten umgesetzten Betrugsbekämpfungsmaßnahmen durch die Arbeit der Bescheinigenden Stellen.

Die nationalen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen unterliegen durch die Arbeit der Bescheinigenden Stellen und ihre Jahresberichte an die Kommission einer ständigen Aufsicht.

Diese Aufsicht erfolgt nach dem unten beschriebenen Ansatz und im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften.

Die Zahlstellen sind rechtlich verpflichtet, Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zu treffen. Um die Zahlstellen beim Ergreifen geeigneter Maßnahmen zu unterstützen, hat die GD AGRI den Mitgliedstaaten Leitlinien für die Umsetzung der Akkreditierungskriterien in Bezug auf Betrugsbekämpfungsmaßnahmen an die Hand gegeben.

Die Kommission betont, dass es die Mitgliedstaaten sind, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung die führende Rolle bei den Betrugsbekämpfungsmaßnahmen innehaben. Die Leitlinie 1 zu den Akkreditierungskriterien enthält die Mindestanforderungen der Bescheinigenden Stellen bei der Überprüfung sämtlicher Akkreditierungskriterien, unter anderem im Bereich Betrugsverbeugung und -aufdeckung. Spezifischere Leitlinien zu den

Betrugsbekämpfungsmaßnahmen sowie bewährte Verfahren wurden den Mitgliedstaaten beispielsweise auf der Sitzung der Expertengruppe im November 2021 zur Verfügung gestellt.

Der Detailgrad der Berichterstattung beruht auf dem fachlichen Ermessen der Bescheinigenden Stellen. Die Kommission möchte jedoch deutlich machen, dass Schwachstellen, die im Zusammenhang mit der Betrugsvermeidung und/oder -aufdeckung gefunden wurden, in den Berichten der Bescheinigenden Stellen angemessen beschrieben wurden. Wenn die Arbeiten der Bescheinigenden Stellen zu keinen Feststellungen geführt haben, sind die Bescheinigenden Stellen nicht verpflichtet, nähere Angaben zu den durchgeführten Arbeiten zu machen.

Die Kommission (GD AGRI) führt jährlich mehrere Prüfbesuche in den Mitgliedstaaten durch. Gegenstand dieser Prüfbesuche sind die Umsetzung der Prüfstrategie der Bescheinigenden Stellen und die Qualität ihrer Arbeit zur Bewertung des internen Kontrollsystems der Zahlstellen, einschließlich der Überprüfung der Akkreditierungskriterien.

80. Wie der EuRH eindeutig festhält, führt die Kommission Prüfungen durch. Diese Prüfungen sind keine Untersuchungen von Betrugsfällen und sollten es auch nicht sein. Die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen werden jedoch von der Kommission kontrolliert.

Bei ihren Akkreditierungsprüfungen prüft die (GD AGRI) die von den Zahlstellen durchgeführten Betrugsbekämpfungsmaßnahmen im Zusammenhang mit den Akkreditierungskriterien, insbesondere in Bezug auf das *interne Umfeld*, die *Bewilligung von Anträgen* und die *Überwachung* (eine Risikobewertung erfolgt in der Planungsphase, um die Schwerpunktbereiche für die Prüfung zu ermitteln – das Betrugsrisiko wird somit stets in der Planungsphase berücksichtigt). Auf die Feststellungen und Empfehlungen der GD AGRI hin sind von den Zahlstellen, soweit erforderlich, Korrektur- oder Verbesserungspläne umgesetzt worden.

Kasten 10 – Die Reaktion der Kommission auf den Verdacht des Missbrauchs von GAP-Mitteln in der Slowakei

Die Kommission weist darauf hin, dass die slowakischen Behörden eine Reihe von Abhilfemaßnahmen für die Zahlstelle ergriffen haben, bevor dieser wieder die uneingeschränkte Akkreditierung zuerkannt wurde. In den ersten Monaten des Jahres 2022 sind die slowakischen Behörden noch dabei, einen Transformationsplan umzusetzen, um die internen Kontrollsysteme der Zahlstelle weiter zu verbessern, insbesondere in Bezug auf die nicht unter das InVeKoS fallenden Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums. Obwohl die slowakischen Behörden die uneingeschränkte Akkreditierung wieder erteilten, nahmen sie die Zahlungen für nicht unter das InVeKoS fallende Investitionsmaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums nicht wieder auf, bevor nicht weitere Verbesserungen umgesetzt wurden. Die Kommission setzte die Bearbeitung der Erstattungsanträge der slowakischen Behörden aus, bis die Zahlungen von den slowakischen Behörden eingestellt wurden.

82. Kontrollen durch Monitoring sind ein im EU-Rechtsrahmen definierter Kontrollansatz, der auf Besuche vor Ort (für nicht durch Monitoring kontrollierbare Förderfähigkeitskriterien, Verpflichtungen und Auflagen) und auf den Einsatz neuer Technologien (für durch Monitoring kontrollierbare Förderfähigkeitskriterien, Verpflichtungen und Auflagen) gestützt ist und eine Alternative zu herkömmlichen Kontrollansätzen für flächenbezogene Beihilferegelungen und -maßnahmen darstellt.

83. Wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Förderfähigkeitsbedingungen für flächenbezogene Beihilfen mit Sentinel-Satellitendaten (oder anderen mindestens gleichwertigen Daten) kontrolliert werden können, werden im Rahmen der Kontrollen durch Monitoring

automatisierte Prozesse eingesetzt, um die Einhaltung der Vorschriften zu kontrollieren. Bei nicht eindeutigen Ergebnissen werden Folgemaßnahmen in Form von teilautomatisierten Verfahren durchgeführt. Können die Förderfähigkeitsbedingungen für flächenbezogene Beihilfen a priori nicht mit Sentinel-Satellitendaten kontrolliert werden, so sind bei den Begünstigten auf Stichprobenbasis Besuche vor Ort durchzuführen. Der Vorteil der Kontrollen durch Monitoring gegenüber herkömmlichen Kontrollmethoden ist daher am größten, wenn alle Förderfähigkeitsbedingungen durch Monitoring kontrolliert werden können. Insbesondere die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums umfassen jedoch oft Förderfähigkeitsbedingungen, die nicht mit Sentinel-Satellitendaten überwacht werden können. Um diese Hürde zu überwinden, sieht die Kommission in ihrem Vorschlag für ein künftiges Flächenmonitoringsystem in den Mitgliedstaaten die Verwendung von Nicht-Sentinel-Daten wie Fotos mit Geotagging vor.

84. Die Kommission weist darauf hin, dass mit Satelliten nur das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein physischer Phänomene auf den Flächen, für die GAP-Förderung beantragt wurde, überwacht werden kann. Eindeutige satellitengestützte Ergebnisse können somit Aufschluss über die Einhaltung oder Nichteinhaltung der Förderfähigkeitskriterien im Zusammenhang mit bestimmten landwirtschaftlichen Tätigkeiten oder Bedingungen geben, nicht jedoch über die administrativen Umstände, z. B. im Hinblick auf den Begünstigten oder die ihm zur Verfügung stehenden Flächen.

85. Durch die automatisierte Verarbeitung regelmäßiger Satellitenbilder können Landwirte sowohl gewarnt werden, wenn Fristen für bestimmte Tätigkeiten anstehen (z. B. wenn ein Feld bis zu einem bestimmten Tag zu mähen ist), als auch darüber informiert werden, wenn Verstöße gegen die Förderfähigkeitskriterien für die beantragte Beihilfe (wie die Nichteinhaltung eines Umbruchverbots) festgestellt wurden. Im Rechtsrahmen ist vorgesehen, dass Beihilfeanträge von den Begünstigten innerhalb bestimmter Fristen geändert oder zurückgezogen werden können.

86. Der Ansatz der Kontrollen durch Monitoring wird von den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten umgesetzt. Mithilfe von Kontrollen durch Monitoring kann festgestellt werden, ob die Förderfähigkeitsbedingungen für flächenbezogene Beihilfen eingehalten oder nicht eingehalten werden, sofern es dabei um landwirtschaftliche Tätigkeiten und Bedingungen geht, die durch Sentinel-Satelliten überwacht werden können. Da Verstöße in der gesamten Population der betroffenen Parzellen aufgedeckt werden können, verringert sich mit diesem Ansatz das Risiko für die Fördermittel.

90. Die Kommission setzt sich bereits seit 2018 für die Übernahme des Ansatzes der Kontrollen durch Monitoring ein. Neben der Gewährung des kostenlosen Zugangs zu den Copernicus-Daten und den DIAS für die Zwecke der GAP-Überwachung hat die Kommission Leitlinien erarbeitet und fördert das Lernen voneinander und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten, indem sie beispielsweise spezielle Sitzungen organisiert, bei denen Mitgliedstaaten, die bereits Kontrollen durch Monitoring nutzen, ihre bei der tatsächlichen Umsetzung gewonnenen Einblicke und Erfahrungen weitergeben. Darüber hinaus unterstützt die Kommission die Mitgliedstaaten mit Schulungen, Unterlagen und IT-Lösungen im Rahmen ihrer Outreach-Initiative zu den Kontrollen durch Monitoring, um wahrgenommene oder tatsächliche technische Hindernisse bei der Nutzung von Sentinel-Satellitendaten für das GAP-Monitoring zu überwinden.

91. Der Umfang, in dem die Mitgliedstaaten den Ansatz der Kontrollen durch Monitoring übernommen haben, hat sich im Jahr 2021 gegenüber 2020 verdoppelt. Damit wurde das von der Kommission gesetzte Etappenziel einer Abdeckung von 10 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche bis 2022 übertroffen.

96. Die Kommission begrüßte die Studie des Europäischen Parlaments (EP) aus dem Jahr 2021, in der die gleichen Probleme hervorgehoben werden, mit denen sich die Kommission und die Mitgliedstaaten bei der Erhebung von Informationen konfrontiert sehen: Die Transparenzanforderungen und Beschränkungen der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung, DSGVO) wirken sich auf die Verfügbarkeit von Informationen aus. Die Studienergebnisse bezüglich der 50 am meisten Begünstigten stimmen mit den Ergebnissen überein, die die GD AGRI dem Haushaltskontrollausschuss des EP zum selben Thema vorgelegt hat. Ein wesentlicher Teil der GAP (und der Kohäsionspolitik) dient der Unterstützung öffentlicher Investitionen. Die GD AGRI hat mehrfach erklärt, dass sie bereit ist, mit dem EP zusammenzuarbeiten, um die Transparenz, wo nötig, weiter zu verbessern. Im Rahmen der neuen GAP für den Zeitraum 2023-2027 (Artikel 98 der Verordnung (EU) 2021/2116) werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Informationen zu erheben, die zur Identifizierung der Begünstigten erforderlich sind, gegebenenfalls auch zur Identifizierung der Gruppen im Sinne des Artikels 2 der Richtlinie 2013/34/EU, denen die Begünstigten angehören.

97. Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung obliegt es den Mitgliedstaaten, die Informationen über die Begünstigten zu veröffentlichen. Die Mitgliedstaaten sollten die jährliche nachträgliche Veröffentlichung der Begünstigten der GAP-Mittel – im Rahmen der neuen GAP mit der Angabe der entsprechenden Unternehmensgruppen – auf einer Website pro Mitgliedstaat sicherstellen. All diese Websites sind über Links auf europa.eu zugänglich: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/beneficiaries_de. Die Kommission überlegt derzeit, wie die Transparenz über die Empfänger von EU-Mitteln im Rahmen der anstehenden Überarbeitung der Haushaltsordnung von 2018 weiter verbessert werden kann.

98. Um einige der Probleme in Angriff zu nehmen, die in der Studie hervorgehoben wurden, stellt die Kommission zur allgemeinen Anwendung in den Mitgliedstaaten ein integriertes und interoperables Überwachungssystem zur Verfügung, das ein gemeinsames Instrument zur Datenextraktion und Risikobewertung (derzeit Arachne genannt) umfasst. Das Instrument dient der Anreicherung der Daten, die zur Durchführung der Fonds mit geteilter Mittelverwaltung und der Aufbau- und Resilienzfähigkeit (ARF) erhoben werden, und ermöglicht es, auf der Grundlage einer Reihe von Risikoindikatoren die Begünstigten, Verträge und Auftragnehmer zu ermitteln, für die Risiken hinsichtlich Unregelmäßigkeiten, Betrug und Interessenkonflikten bestehen. Außerdem prüft die Kommission derzeit die Möglichkeit einer Verbesserung der Transparenzvorschriften im Rahmen der anstehenden Überarbeitung der Haushaltsordnung von 2018.

GEMEINSAME ANTWORT DER KOMMISSION AUF DIE ZIFFERN 99 UND 100:

Unterschieden werden muss zwischen den Informationen, die aus Gründen der Transparenz öffentlich zugänglich sind, und den Informationen, die den nationalen Stellen und den EU-Stellen zu Prüfungs- und Kontrollzwecken zur Verfügung stehen. Die öffentlich verfügbaren Informationen sind zwei Jahre lang zugänglich, die Informationen für Prüfungs- und Kontrollzwecke fünf Jahre lang. Die rund 25 % anonymisierten GAP-Begünstigten in den öffentlich verfügbaren Daten sind diejenigen, die weniger als 1250 EUR erhalten und auf die ca. 1-2 % der GAP-Unterstützung entfällt. Dies ist das Ergebnis von Verhandlungen mit den gesetzgebenden Organen und trägt einer Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu diesem Thema Rechnung, nach der ein Gleichgewicht zwischen Verhältnismäßigkeits- und Transparenzanforderungen hergestellt werden muss.

Für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 und das Aufbauinstrument legte die Kommission Vorschläge vor, um die Datenerhebung der Mitgliedstaaten über Empfänger von EU-Mitteln im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung und der ARF zu verbessern. Zu diesen Vorschlägen gehörte die Erfassung und Speicherung von Daten über die Empfänger von EU-Mitteln und, wenn die Empfänger keine natürlichen Personen sind, über ihre wirtschaftlichen Eigentümer in einem

standardisierten (elektronischen) Format. Darüber hinaus schlug die Kommission die verpflichtende Verwendung eines gemeinsamen Instruments zur Datenextraktion und Risikobewertung vor, um diese Daten abzurufen, zu analysieren und auf der Grundlage einer Reihe von Risikoindikatoren die Maßnahmen, Verträge und Empfänger zu ermitteln, für die Risiken hinsichtlich Unregelmäßigkeiten, Betrug und Interessenkonflikten bestehen könnten. Durch ein solches Instrument würden die Qualität und die Vergleichbarkeit der Daten über die Empfänger von EU-Mitteln für Kontroll- und Prüfungszwecke steigen. So könnten die Mitgliedstaaten ihre Prüfungs- und Kontrolltätigkeiten und die Kommission ihre Aufsichtsfunktion gezielter ausüben. In der Verordnung (EU) 2021/2116 wird die Verwendung des gemeinsamen Instruments zur Datenextraktion („Datenauswertung“) und Risikobewertung der Kommission nicht verbindlich vorgeschrieben. Für die GAP gibt es jedoch eine Revisionsklausel, nach der die Kommission in einem bis 2025 vorzulegenden Bericht die Verwendung des gemeinsamen Instruments zur Datenextraktion und seine Interoperabilität im Hinblick auf seine allgemeine Nutzung durch die Mitgliedstaaten bewerten und erforderlichenfalls geeignete Vorschläge unterbreiten muss.

101. Die Kommission weist darauf hin, dass die Zahlstellen rechtlich verpflichtet sind, Betrugsbekämpfungsmaßnahmen zu konzipieren und umzusetzen (Verordnung (EU) Nr. 907/2014).

GEMEINSAME ANTWORT DER KOMMISSION AUF DIE ZIFFERN 103 UND 104:

Die Kommission befürwortet alle Initiativen der Mitgliedstaaten für Techniken des maschinellen Lernens bei der Verwaltung und Kontrolle der GAP-Ausgaben, auch zur Aufdeckung und Verhinderung von möglichen Unregelmäßigkeiten und Betrug. Außerdem hat die Kommission den Mitgliedstaaten, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung die tatsächliche Kontrolle der Ausgaben durchführen, den Austausch entsprechender Erfahrungen und bewährter Verfahren nahegelegt.

Das satellitengestützte Monitoring der Förderfähigkeitsbedingungen und -anforderungen – wie der Mähanaforderungen im Beispiel unter Ziffer 103 – ist bereits jetzt in mehreren Mitgliedstaaten wesentlicher Bestandteil der Kontrollen durch Monitoring und wird mit dem verpflichtenden Flächenmonitoringsystem in Zukunft noch größere Bedeutung gewinnen. Aufgrund des präventiven Ansatzes der Kontrollen durch Monitoring werden die Landwirte auf mögliche Verstöße aufmerksam gemacht und können ihren Antrag ändern oder zurückziehen oder gegenteilige Nachweise erbringen. Ob es sich bei einem Verstoß, der mit Kontrollen durch Monitoring aufgedeckt wird, um eine Unregelmäßigkeit oder um Betrug handelt, kann jedoch nicht allein anhand der Satellitendaten festgestellt werden.

105. ERSTER AUZFÄHLUNGSPUNKT: Der Austausch von Informationen zwischen verschiedenen Akteuren kann in der Tat durch den Datenschutz (gemäß der DSGVO) behindert werden. Die Kommission ist jedoch an das geltende Recht gebunden.

Die Mitgliedstaaten wiesen ebenfalls auf diese rechtlichen Einschränkungen im Zusammenhang mit dem Datenschutz hin, als sie von der Kommission aufgefordert wurden, Listen der 50 am meisten begünstigten wirtschaftlichen Eigentümer zu erstellen.

Aus diesem Grund ist in der neuen GAP vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die Begünstigten auffordern, der Zahlstelle bei der Beantragung von Beihilfe/Förderung mitzuteilen, welcher Gruppe sie angehören.

DRITTER AUZFÄHLUNGSPUNKT: Angesichts der relativ niedrigen Fehlerquote der GAP und der sehr niedrigen Quote der erwiesenen Betrugsfälle haben die Mitgliedstaaten wiederholt den Verwaltungsaufwand für die Verwaltung und Kontrolle der GAP und das Kosten-Nutzen-Verhältnis des Versuchs einer noch weiteren Senkung der Fehlerquote angesprochen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN (Ziffern 106-112)

Antworten der Kommission:

107. Landnahme ist ein komplexes und vielschichtiges Problem, das nicht zwangsläufig mit der missbräuchlichen Ausnutzung spezifischer Schwächen der GAP-Rechtsvorschriften im Zusammenhang steht. Die Kommission ist der Auffassung, dass sie hinsichtlich der GAP proaktiv auf das zunehmende Problem der Landnahme reagiert hat, u. a. indem sie den Mitgliedstaaten nach der kürzlich ergangenen Rechtsprechung in der Rechtssache C-216/19, WQ gegen Land Berlin, Leitlinien an die Hand gegeben hat.

In Bezug auf die Überwachung der Betrugsbekämpfungsstrategien der Mitgliedstaaten weist die Kommission darauf hin, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung der GAP die führende Rolle bei der Betrugsbekämpfung innehaben und dass die nationalen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen durch die Tätigkeiten der Bescheinigenden Stellen einer ständigen Aufsicht unterliegen.

108. Im Hinblick auf die Betrugsrisiken, die sich auf die GAP auswirken, teilt die Kommission die Auffassung des EuRH, dass die Art und Weise, wie Betrüger versuchen, unrechtmäßig von EU-Mitteln zu profitieren (z. B. der Versuch, landwirtschaftliche Flächen unrechtmäßig zu erwerben und dann Förderung zu beantragen), das Ergebnis eines effizienten Verwaltungs- und Kontrollsystems wie des InVeKoS-LPIS sein dürfte, das Betrüger gezwungen hat, andere Methoden zu finden, um die Beihilfen zu erhalten.

Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 49.

Bezüglich des Verweises auf Landnahme siehe die gemeinsame Antwort der Kommission auf Abbildung 7 und die Ziffern 50 und 51. Die Kommission möchte auf Folgendes hinweisen: Es besteht ein Unterschied zwischen der unrechtmäßigen Erlangung von Land (d. h. der Erlangung eines entsprechenden rechtlichen Eigentumstitels durch kriminelle Handlungen wie Gewalttaten oder Einschüchterungen) und der anschließenden tatsächlichen Erfüllung der Förderfähigkeitsbedingungen einerseits und dem lediglichen Vortäuschen der Erfüllung der Förderfähigkeitsbedingungen durch die Vorlage falscher und/oder gefälschter Dokumente andererseits. Letzteres ist möglicherweise ein Problem, das durch die Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Zahlstellen aufgedeckt werden könnte.

111. Die Kommission erinnert daran, dass die nationalen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen durch die Arbeit der Bescheinigenden Stellen und ihre Jahresberichte an die Kommission einer ständigen Aufsicht unterliegen.

Die Kommission betont, dass es die Mitgliedstaaten sind, die im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung die führende Rolle bei den Betrugsbekämpfungsmaßnahmen innehaben.

Die Kommission (GD AGRI) führt jährlich mehrere Prüfbesuche in den Mitgliedstaaten durch. Gegenstand dieser Prüfbesuche sind die Umsetzung der Prüfstrategie der Bescheinigenden Stellen und die Qualität ihrer Arbeit zur Bewertung des internen Kontrollsystems der Zahlstellen und zur Überprüfung der Akkreditierungskriterien.

Außerdem führt die Kommission Prüfungen durch, wie auch der EuRH eindeutig festhält. Diese Prüfungen sind keine Untersuchungen von Betrugsfällen und sollten es auch nicht sein. Die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen werden jedoch von der Kommission kontrolliert.

Bei ihren Akkreditierungsprüfungen prüft die GD AGRI die von den Zahlstellen durchgeführten Betrugsbekämpfungsmaßnahmen im Zusammenhang mit den Akkreditierungskriterien, insbesondere in Bezug auf die Kriterien *internes Umfeld*, *Bewilligung von Anträgen* und *Überwachung* (eine Risikobewertung erfolgt in der Planungsphase, um die Schwerpunktbereiche für die Prüfung zu ermitteln – das Betrugsrisiko wird somit stets in der Planungsphase berücksichtigt). Auf die Feststellungen und Empfehlungen der GD AGRI hin sind von den Zahlstellen, soweit erforderlich, Korrektur- oder Verbesserungspläne umgesetzt worden.

Siehe die gemeinsame Antwort der Kommission auf die Ziffern 75 bis 78 und die Antwort auf Ziffer 80.

112. Was die Förderung neuer Technologien und künstlicher Intelligenz anbelangt, so hat die Kommission die Mitgliedstaaten aktiv dazu angehalten, diese zu nutzen. Der Ansatz der Kontrollen durch Monitoring ist in erheblichem Maße von den Mitgliedstaaten übernommen worden. Darüber hinaus bekunden immer mehr Mitgliedstaaten Interesse daran, Arachne zu testen. Dies ist auch ein Ergebnis der Bemühungen der Kommission, diese neuen Technologien zu fördern und zu erklären.

Siehe auch die Antwort der Kommission auf Ziffer 91.

Empfehlung 1 – einen tieferen Einblick in die Betrugsrisiken und Maßnahmen bei den GAP-Ausgaben gewinnen und mit anderen teilen

1A. Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und ist der Auffassung, dass Leitlinien zur Verfügung gestellt wurden. Die Kommission betont, dass die Konzeption und die Umsetzung einer Betrugsbekämpfungsstrategie nach wie vor in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Neben der Leitlinie 1 zur Arbeit der Bescheinigenden Stellen in Bezug auf sämtliche Akkreditierungskriterien hat die GD AGRI den Bescheinigenden Stellen auf der Sitzung der Expertengruppe im November 2021 spezifische Leitlinien mit bewährten Verfahren zur Verfügung gestellt, in denen die Rolle der Bescheinigenden Stellen bei der Bewertung der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen der Zahlstellen behandelt wird. Im Rahmen der Anwendung der neuen GAP-Rechtsvorschriften werden alle Leitlinien für die Zahlstellen und die Bescheinigenden Stellen überprüft und um spezifische Leitlinien zu den Betrugsbekämpfungsmaßnahmen ergänzt.

Die Arbeit der Bescheinigenden Stellen in Bezug auf die Bewertung der Akkreditierungskriterien, einschließlich der Umsetzung der Betrugsbekämpfungsmaßnahmen auf Ebene der Zahlstellen, wird von der GD AGRI kontinuierlich überwacht, zum einen im Rahmen des jährlichen Rechnungsabschlussverfahrens, bei dem alle von den Bescheinigenden Stellen erhaltenen Berichte überprüft werden, und zum anderen bei den speziellen Besuchen, in deren Rahmen die Umsetzung der Prüfstrategie der Bescheinigenden Stellen überprüft wird.

1B. Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und wird unter Berücksichtigung der Leitlinie überwachen, wie die Zahlstellen die Anforderungen hinsichtlich des Zurverfügungstehens von Flächen umsetzen, wobei sie dem neuen Umsetzungsmodell und dem Schwerpunkt auf den Systemen der Mitgliedstaaten Rechnung tragen wird.

Darüber hinaus verbreitet die Kommission unter den Mitgliedstaaten bereits bewährte Verfahren in allen für die Elemente der GAP geeigneten Foren.

1C. Die Kommission stimmt der Empfehlung zu und wird für die Anwendung des neuen Rechtsrahmens ab dem 1. Januar 2023 rechtzeitig eine neue horizontale Bewertung der Betrugsrisiken für die GAP durchführen.

Empfehlung 2 – den Einsatz neuer Technologien bei der Vorbeugung und Aufdeckung von Betrug bei den GAP-Ausgaben fördern

Die Kommission stimmt der Empfehlung zu. Sie ist der Ansicht, dass sie mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen bereits begonnen hat, und wird die Mitgliedstaaten weiterhin dabei unterstützen, neue Technologien, künstliche Intelligenz und maschinelles Lernen auch zur Vorbeugung und Aufdeckung von Betrug zu nutzen, sofern sich solche Systeme für diesen Zweck eignen.

2A. Die Kommission stimmt der Empfehlung zu.

Die Kommission möchte darauf hinweisen, dass die Mitgliedstaaten ab 2023 bei der Gestaltung ihrer Kontroll- und Sanktionssysteme das uneingeschränkte Subsidiaritätsrecht haben. Ab 2023 werden flächenbezogene Interventionen in allen Mitgliedstaaten durch das verpflichtende Flächenmonitoringsystem überwacht werden, um die Leistung der Politik zu messen. Diese verpflichtende Nutzung von Copernicus-Sentinel-Satellitendaten wird im Rahmen der nächsten GAP eingeführt, um die Zuverlässigkeit der jährlichen Leistungsberichterstattung der Mitgliedstaaten sicherzustellen. Die grundlegenden Informationen, die durch das Flächenmonitoringsystem zur Verfügung stehen werden, können die Mitgliedstaaten auch nutzen, um Unregelmäßigkeiten zu verhindern und die Risiken für den Fonds zu verringern.

2B. Die Kommission stimmt der Empfehlung zu. Sie hat bereits mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen begonnen und wird die Mitgliedstaaten weiterhin bei der Nutzung von Instrumenten zur Betrugaufdeckung unterstützen.

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten auch in Zukunft dazu anhalten, das integrierte IT-System zur Datenextraktion und Risikobewertung Arachne zu nutzen, und wird weiterhin Schulungen sowie Unterstützung und technische Hilfe anbieten, um die Anwendung dieses Systems zu fördern und die Zahl der Mitgliedstaaten, die es nutzen, zu erhöhen. Parallel dazu wird die Kommission die Funktionen des IT-Systems, seine Benutzerfreundlichkeit und seine Interoperabilität mit anderen Datenquellen weiter verbessern.

2C. Die Kommission stimmt der Empfehlung zu. In Bezug auf die Erkennung von Betrugsmustern ist sie der Ansicht, dass sie bereits heute bewährte Verfahren teilt. Was jedoch künstliche Intelligenz und maschinelles Lernen anbelangt, so erwägt die Kommission, bewährte Verfahren für den Einsatz von künstlicher Intelligenz im Allgemeinen (zur Überwachung und Bewertung der GAP, für Analysen, zur Erstellung von Statistiken usw.) weiterzugeben und anhand der Ergebnisse zu beurteilen, in welchem Maße künstliche Intelligenz zur Aufdeckung von Betrug eingesetzt werden kann.