



KOMISSION VASTAUKSET

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSEEN

**Yhteiseen maatalouspolitiikkaan
kohdistuvien petosten torjuminen – On aika
hakea perusteellisia ratkaisuja**

Sisällysluettelo

TIIVISTELMÄ (kohdat I–XI).....	2
JOHDANTO (kohdat 1–23).....	3
TARKASTUKSEN LAAJUUS JA TARKASTUSTAPA (kohdat 24–27).....	4
HUOMAUTUKSET (kohdat 28–105)	4
JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET (kohdat 106–112).....	12
Suositus 1 – Hankitaan ja jaetaan muiden kanssa syvällisempi käsitys petosriskeistä ja YMP:n menoihin liittyvistä petostentorjuntatoimenpiteistä	14
Suositus 2 – Edistetään uuden teknologian käyttöä YMP:n menoihin kohdistuvien petosten ehkäisemisessä ja havaitsemisessa.....	14

Tässä asiakirjassa esitetään Euroopan komission vastaukset Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen huomautuksiin [varainhoitoasetuksen 259 artiklan](#) mukaisesti, ja se julkaistaan yhdessä erityiskertomuksen kanssa.

TIIVISTELMÄ (kohdat I–XI)

Komission vastaukset:

Komission yhteinen vastaus tiivistelmään

Yhteinen maatalouspolitiikka (YMP) on aidosti eurooppalaista politiikkaa, jossa jäsenvaltiot yhdistävät voimavaransa toteuttaakseen yhteistä politiikkaa yhteisellä talousarviolla.

YMP:n tuensaaajia on 6,6 miljoonaa. Euroopan maatalouden tukirahaston (maataloustukirahaston) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) menoja hallinnoidaan yhteistyössä kattavan hallinnointi- ja valvontajärjestelmän avulla. Järjestelmällä on tarkoitus varmistaa YMP:n menojen laillisuus ja sääntöjenmukaisuus..

Kun komissio toteuttaa talousarviota yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, talousarvion toteuttamistehtävät jaetaan jäsenvaltioiden kanssa. Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että EU:n talousarviosta rahoitettavat toimet toteutetaan moitteettomasti, tehokkaasti ja EU:n sääntöjen mukaisesti. Niillä on oltava käytössään järjestelmät, joilla ehkäistään, havaitaan ja korjataan sääntöjenvastaisuudet ja petokset. YMP:tä koskevassa lainsäädännössä säädetään, että jäsenvaltioilla on oltava hyväksytyt maksajavirastot, jotka vastaavat unionin varojen hallinnoinnista ja valvonnasta ja erityisesti maksuista edunsaajille ja taloudellisesta raportoinnista komissiolle.

Samalla jäsenvaltioiden nimeämien todentamisviranomaisten on annettava vuosittain lausunto asianomaisen maksajaviraston tilinpäätöksen täydellisyydestä, täsmällisyydestä ja todenperäisyydestä, sen sisäisen valvontajärjestelmän toiminnan moitteettomuudesta sekä komissiolle ilmoitettujen menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

Komission näkemys on, että maananastus ei ole YMP-lainsäädännön heikkouksien hyväksikäytöstä luontaisesti johtuva ongelma. Ilmiö liittyy pikemminkin jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien sekä yksilön oikeuksien valvonnan ja suojelun mahdollisiin puutteisiin, ja sen vuoksi jäsenvaltioiden tulee puuttua niihin sopivaksi katsomallaan tavalla yleisen oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston (AGRI-pääosasto) suorittamissa akkreditointitarkastuksissa tarkastellaan maksajavirastojen käyttöön ottamia petostentorjuntatoimenpiteitä hyväksymisperusteiden puitteissa erityisesti sisäisen ympäristön, hakemusten hyväksymisen sekä seurannan osalta (riskinarviointi suoritetaan suunnitteluvaiheessa niiden alueiden tunnistamiseksi, joihin tarkastuksessa tulee keskittyä – petosriski otetaan aina huomioon suunnitteluvaiheessa). Maksajavirastot toteuttivat tarvittaessa korjaus- tai parannussuunnitelmia AGRI-pääosaston havaintojen ja suositusten pohjalta.

Raportoinnin tarkkuus perustuu todentamisviranomaisten omaan ammatilliseen harkintaan. Jos todentamisviranomaiset eivät ole tehneet mitään havaintoja, niiden ei tarvitse toimittaa lisätietoja tekemästään työstä.

Komissio on jo vuodesta 2018 kannustanut jäsenvaltioita ottamaan käyttöön monitorointitarkastuksiin perustuvan toimintatavan. Komissio tarjoaa vapaan pääsyn Copernicus-datan ja -informaation saantipalveluihin (DIAS), minkä lisäksi se on kehittänyt ohjeasiakirjoja, järjestänyt tapaamisia ja verkkoseminaareja sidosryhmien kanssa. Se myös käynnisti vuonna 2021 monitorointitarkastuksia koskevan tiedotustoimen, jolla on tarkoitus vastata oletettuihin tai todellisiin teknisiin haasteisiin, jotka liittyvät YMP:n monitorointiin käytettävään Sentinel-satelliittidataan. Tämän tuloksena monitorointitarkastuksiin perustuvan toimintatavan käyttö jäsenvaltioissa kaksinkertaistui vuonna 2021 vuoteen 2020 verrattuna. Näin ylittyi komission

välitavoite, jonka mukaan vähintään 10 prosenttiin käytössä olevasta maatalousmaasta olisi sovellettava monitorointia vuoteen 2022 mennessä.

Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen suositukset.

JOHDANTO (kohdat 1–23)

Komission vastaukset:

09. Unionin taloudellisiin etuihin vaikuttava petos on määritelty unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annetun direktiivin (EU) 2017/1371 (PIF-direktiivin) 3 artiklassa seuraaviin liittyvien tekojen tai laiminlyöntien osalta: i) muihin kuin hankintoihin liittyvät menot ja ii) hankintoihin liittyvät menot. PIF-direktiivin 4 artiklassa kuvattuja muita unionin taloudellisiin etuihin liittyviä rikoksia (rahanpesua, lahjuksen ottamista ja antamista, varojen väärinkäyttöä) olisi käsiteltävä yhdessä.

11. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen käyttämät 'sisäisen petoksen' ja 'ulkoisen petoksen' käsitteet eivät ole yhteneväisiä Euroopan petostentorjuntaviraston OLAFin käyttämien 'sisäisten tutkimusten' ja 'ulkoisten tutkimusten' käsitteiden kanssa, jotka on määritelty asetuksen (EU, Euratom) N:o 883/2013 4 artiklassa.

ENSIMMÄINEN LUETELMAKOHTA – Vaikka salassapitovelvollisuuden rikkominen tai lahjuksen ottaminen voi usein liittyä petolliseen toimintaan, ilmoittamatta jätettyjen eturistiriitojen tapauksessa näin ei kuitenkaan aina ole.

TOINEN LUETELMAKOHTA – PIF-direktiivissä erotetaan toisistaan petokset, jotka koskevat seuraaviin liittyviä tekoja tai laiminlyöntejä: i) muihin kuin hankintoihin liittyvät menot ja ii) hankintoihin liittyvät menot. Kyseisen määritelmän mukaiset "muut unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavat rikokset", kuten lahjusten antaminen, tulee ottaa huomioon.

13. ENSIMMÄINEN LUETELMAKOHTA – Vaikka YMP on viime kädessä komission ja etenkin maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston (AGRI-pääosasto) vastuulla, komissio huolehtii YMP:n hallinnoinnista yhdessä jäsenvaltioiden maksajavirastojen kanssa. Jäsenvaltioiden riippumattomat todentamisviranomaiset ovat vuodesta 2015 lähtien antaneet vuosittain lausuntonsa maksajavirastojen menojen sääntöjenmukaisuudesta.

TOINEN LUETELMAKOHTA – Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) tekee hallinnollisia tutkimuksia petoksista, lahjonnasta ja muusta EU:n talousarvion taloudellisiin etuihin vaikuttavasta laittomasta toiminnasta sekä vakavista väärinkäytöksistä EU:n toimielimissä.

23. Komissio on tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukseen 01/2019 antamassaan vastauksessa selittänyt PIF-kertomuksissa julkaistujen lukujen epätäydellisyyttä koskevan tilintarkastustuomioistuimen havainnon osalta, että tiettyjen tapausten ilmoittamatta jättäminen vuonna X ei tarkoita, etteikö tapauksista ilmoitettaisi ollenkaan. Tästä syystä PIF-kertomusten valmistelun yhteydessä suoritettu analyysi kattaa vähintään viisi vuotta, jotta tällaisen ilmoittamatta jättämisen vaikutukset voidaan minimoida. Tämä on myös syy siihen, miksi tällaisen myöhäisen raportoinnin katsotaan vaikuttavan havaintojen arvioituihin määriin vain vähän, mikä ei puolestaan vaikuta komission johtopäätöksiin merkittävästi.

Komissio katsoo, että PIF-kertomus on tarkin käytettävissä oleva työkalu petosten EU:n varoja koskevien vaikutusten arviointiin.

TARKASTUKSEN LAAJUUS JA TARKASTUSTAPA (kohdat 24–27)

Ei komission vastauksia.

HUOMAUTUKSET (kohdat 28–105)

Komission vastaukset:

30. Komissio haluaa huomauttaa, että virhe ei ole sama asia kuin petos.

Komissio viittaa tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2019 vuosikertomuksen kohdassa 6.36 antamaansa vastaukseen ja panee merkille tilintarkastustuomioistuimen arvion, jonka mukaan petoksen riski on suurempi aloilla, joihin yleensä sovelletaan korvausperusteista yhteisrahoitusta, kuin suorien tukien ja maaseudun kehittämisen pinta-alaperusteisten menojen alalla, jotka edustavat suurinta osaa YMP:n menoista.

Nykyisen YMP-lainsäädäntökehyksen puitteissa olisi muistettava, että korvausperusteisten tukien osalta sovelletaan monimutkaisia ehtoja ja tukikelpoisuussääntöjä, jos tukea täytyy kohdentaa kunnianhimoisten toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Niitä tarvitaan siis laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden tasapainottamiseen politiikan tavoitteiden saavuttamisen kanssa pitäen samalla mielessä toteutuskustannukset. Kauden 2023–2027 osalta komissio huolehtii tästä edistämällä yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja sekä yksinkertaistamalla YMP:tä.

KAAVIO 6 – SÄÄNTÖJENVASTAISUUKSIIN JA PETOKSIIN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT

Komissio muistuttaa, että yhdennetyllä hallinto- ja valvontajärjestelmällä (IACS) sekä siihen liittyvällä viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmällä (LPIS) on merkittävä rooli pinta-alaperusteisten YMP-tukien (suorat tuet ja tietyt maaseudun kehittämistoimet) virheriskin pitämisessä vähäisenä, kuten myös tilintarkastustuomioistuin toteaa.

Katso komission vastaus kohtaan 30.

31. Komissio huomauttaa, että tukikelpoisuuskkriteerien täyttymiseen liittyvien edellytysten luominen keinotekoisesti on sääntöjenvastaisuus, ei välttämättä petos. On kuitenkin totta, että väärin tietojen antaminen tarkoituksena saada aiheettomasti YMP:n tukea, on petollista toimintaa.

Laatikko 3 – Esimerkkejä tapauksista, joissa toimintaa on simuloitu ja asiakirjoja väärennetty EU:n varojen saamiseksi

Komissio huomauttaa, että laatikossa 3 kuvattu esimerkkitapaus Slovakiasta on osoitus jäsenvaltiossa tehokkaasti toimivasta hallinto- ja valvontajärjestelmästä, jolla on asianmukaisesti ehkäisty EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvia vahinkoja ja saatettu asia tiedoksi käytössä olevien menettelyjen mukaisesti.

40. Jotta viinin menekinedistämistoimien turvallinen toteutus voitaisiin varmistaa, AGRI-pääosasto antoi vuonna 2016 ohjeet¹ viiniteollisuuden kansallisista tukiohjelmista ja erityisesti menekinedistämistoimista. Tämän lisäksi AGRI-pääosasto antoi vuonna 2021 jäsenvaltioiden edustajille ilmoituksen kolmansissa maissa toteutettavien viinin menekinedistämistoimien yhteydessä havaituista teknisistä ongelmista. Tämän odotetaan lieventävän riskejä, jotka liittyvät menekinedistämistoimien toteuttamiseen viinialalla.

ENSIMMÄINEN LUETELMAKOHTA – Henkilöstökuluihin liittyvät kustannukset on lainsäädännöllisin keinoin rajoitettu 50 prosenttiin toteutetun menekinedistämistoimen kokonaiskustannuksista.

TOINEN LUETELMAKOHTA – Muissa kuin EU-maissa suoritettavia paikalla tehtäviä tarkastuksia säännellään komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2016/1150. Kolmansissa maissa kehitettyjä operaatioita koskevien tarkastusten otoksille ei ole asetettu mitään tiettyä vähimmäisvelvoitetta tai -tavoitetta. Asetuksessa ei myöskään edellytetä paikalla tehtäviä tarkastuksia siellä missä toimia toteutetaan, vaan ainoastaan edunsaajan tai järjestävän elimen tiloissa. Kolmansissa maissa toteutettavien viinin menekinedistämistoimien paikalla tehtävissä tarkastuksissa ei keskitytä toiminnan tarkistamiseen operaation toteutuspaikalla.

KOLMAS LUETELMAKOHTA – Täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2016/1150 41 artikla sisältää erityisvaatimuksia tilanteisiin, joissa edistämistoimia toteuttaa järjestävä elin.

42. Komissio vahvistaa, että maanviljelijällä on oltava käytössään tukikelpoisia hehtaareja, jotta maanviljelijä voisi saada tukioikeuksia. Tämä on edellytys myös sille, että tukioikeudet voidaan aktivoida perustukijärjestelmän mukaisen tuen tai yhtenäisen pinta-alatuen saamiseksi.

Laatikko 5 – Mitä 'maanastuksella' tarkoitetaan?

Maanastus ilmiönä on laajempi kuin viljelysmaan ja tukien keskittyminen muutamalle edunsaajalle, mistä ilmiöstä komissio on tietoinen (20 prosenttia YMP:n edunsaajista saa noin 80 prosenttia suorista tuista, mikä vastaa maan omistajuuden jakautumista). Vuosien 2014–2022 YMP johti suorien tukien merkittävään uudelleen jakautumiseen pienemmille viljelijöille sekä luonnonhaitta-alueille vuosiin 2011–2013 verrattuna. Uuden, vuosien 2023–2027 YMP:n puitteissa edistetään suorien tukien tasapuolisuutta entisestään ottamalla käyttöön erinäisiä välineitä, kuten tukikattoja ja tukien alennuksia, sekä erityisesti soveltamalla kestävyysperusteista täydentävää uudelleenjakotulotukea.

Maanastuksen ja petollisten käytäntöjen osalta komissio haluaa huomauttaa, että ylhäältä maan laittomasti haltuunsa ottaminen (eli laillisen omistusoikeuden haltuun ottaminen rikollisin keinoin, kuten väkivalloin tai uhkailemalla) ja sen jälkeinen tukikelpoisuusedellytysten täyttäminen ja toisaalta tukikelpoisuusedellytysten näennäinen täyttäminen väärennetyjä asiakirjoja toimittamalla eroavat toisistaan. Jälkimmäinen seikka voidaan mahdollisesti havaita maksajaviraston petoksentorjuntatoimien yhteydessä.

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

47. Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen myönteiseen arvioon yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmän ja viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän merkityksestä virheiden ehkäisemisessä ja vähentämisessä. Katso myös komission vastaus kaavioon 6.

49. Komissio on yhtä mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa siitä, että tällaiset pyrkimykset hyötyä laittomasti EU-varoista (esim. siten, että petoksenteikijät pyrkivät hankkimaan laittomasti haltuunsa viljelysmaata, josta hakevat sitten tukea) johtuvat todennäköisesti siitä, että tehokas hallinto- ja valvontajärjestelmä, kuten IACS-LPIS, on pakottanut petoksenteikijät etsimään muita keinoja tukien hankkimiseen. Nämä keinot altistavat petoksenteikijät erittäin usein suuremmalle paljastumisen riskille ja vakavammille seuraamuksille (kuten pitkille vankilatuomioille). Kaiken kaikkiaan tämä osoittaa käytössä olevan järjestelmän toimivuuden.

KOMISSION YHTEINEN VASTAUS KAAVIOON 7 JA KOHTIIN 50–51:

Maananastuksen ja petollisten käytäntöjen osalta komissio haluaa huomauttaa, että yhtäältä maan laittomasti haltuun ottaminen (eli laillisen omistusoikeuden haltuun ottaminen rikollisin keinoin, kuten väkivalloin tai uhkailemalla) ja sen jälkeinen tukikelpoisuusedellytysten täyttäminen ja toisaalta tukikelpoisuusedellytysten näennäinen täyttäminen väärennetyjä asiakirjoja toimittamalla eroavat toisistaan. Jälkimmäinen seikka voidaan mahdollisesti havaita maksajaviraston petoksenteorjuntatoimien yhteydessä.

Laatikko 6 – Esimerkki maa-alaa koskevista laittomista vaatimuksista Italiassa

Laatikossa 6 kuvattu tapaus Italiassa johti kahteen AGRI-pääosaston tarkastukseen, joista toisesta seurasi 158 miljoonan euron suuruinen rahoitusoikaisu ja toisesta 21 miljoonan euron suuruinen rahoitusoikaisu. EU:n talousarviota siis suojattiin asianmukaisesti OLAFin ja AGRI-pääosaston yhdistetyllä ja koordinoitulla työllä. Myös tämä on osoitus siitä, miten komissio asettaa petostenteorjunnan ja EU:n taloudellisten etujen suojaamisen etusijalle.

52. Laatikossa 7 kuvatut seikat eivät välttämättä liity maksajavirastojen suorittamien tarkastusten heikkouksiin, vaan pikemminkin puutteisiin siinä, miten maanomistus- sekä maanvuokra-asioita hallinnoidaan kyseisessä jäsenvaltiossa. Huomiota tulisi kiinnittää tarpeeseen parantaa näitä järjestelmiä pikaisesti eikä maksajaviraston hallintatoimiin sinänsä.

53. Sen oikeudellisen suhteen luonnetta, joka määrittäisi maanviljelijän käytössä olevat tukikelpoiset hehtaarit, ei määritellä asetuksessa (EU) N:o 1307/2013 eikä myöskään uuden YMP:n oikeudellisissa puitteissa vuosille 2023–2027 (strategiasuunnitelmien tukea koskeva asetus (EU) 2021/2115). Tämä johtuu siitä, että ei ole mahdollista löytää yhteistä sääntöä, joka olisi yhteensopiva kaikkien kansallisten lainsäädäntöjen kanssa. Tyhjentyvät vaatimukset olisivat myös uuden täytäntöönpanomallin vastaisia. Kaikki kansallisessa lainsäädännössä laillisesti saatavilla olevat viljelysmaan ”käytössä olon” muodot kuitenkin kelpaavat sopimusvapauden mukaisesti tältä osin. Näitä voivat olla vaikkapa omistajuus, toimilupa, kirjallinen vuokrasopimus, suullinen vuokrasopimus tai muu suullinen järjestely, hallussapito jota ei ole haastettu, jos kansallinen lainsäädäntö tai muu kansallinen oikeudellinen muoto tämän sallii, oikeusperinne ja/tai oikeustapa.

54. Komissio toistaa, että jäsenvaltioiden on tärkeää ottaa käyttöön riittävät hallinto- ja valvontajärjestelmät, joilla havaitaan sääntöjenvastaisuuksia ja ehkäistään niitä sekä suojellaan unionin taloudellisia etuja. Tästä syystä tarkastuksia ei tule rajata koskemaan pelkästään kaksinkertaisia hakemuksia. Tukihakemusten tarkastusten sekä viljelijän käytettävissä olevan maan todentamisen muodot ovat kuitenkin jäsenvaltioiden harkintavallan alaisia asioita.

55. Jäsenvaltiot voivat järjestää valvontajärjestelmänsä joustavasti yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin puitteissa. Tästä syystä menetelmien väliset erot näkyvät myös eri kansallisissa järjestelmissä. Tarkastusten ajankohdan osalta komissio kehottaa jäsenvaltioita keskittymään sääntöjenvastaisuuksiin ja olemaan rajoittamatta niitä kaksinkertaisiin hakemuksiin. Jäsenvaltioita kehoitetaan itse asiassa noudattamaan yleistä velvoitettaan suorittaa tehokkaita ja järjestelmällisiä hallinnollisia valvontatoimia, jotka koskevat myös maa-alan lainmukaista käytössä oloa, huolimatta siitä, että niillä on omaa harkintavaltaa sekä oikeus olettaa, että tukikelpoiset hehtaarit ovat hakijan käytössä.

56. Kaksinkertaisten hakemusten tapauksessa jäsenvaltioiden täytyy ensin selvittää, kenellä on tukikelpoisten hehtaarien laillinen käyttöoikeus. Jos hakijalla ei ole maa-alan suhteen minkäänlaista laillista oikeutta, hän ei voi väittää sen olevan laillisesti hänen käytössään. Toiseksi, jos kaksi osapuolta voi osoittaa oikeudellisen suhteen maa-alaan, kansallisten viranomaisten on määriteltävä, kenellä on kyseisellä maa-alalla tehtäviä maanviljelystoimia koskeva päätöksentekovalta ja kuka vastaa kyseisiin toimiin liittyvistä tuloista sekä taloudellisista riskeistä. Tämä tehdään niiden periaatteiden mukaan, jotka unionin tuomioistuin on vahvistanut asiassa C-61/09 Landkreis Bad Dürkheim.

58. Maksajavirastojen tulee tarkastaa viljelysmaalla toteutettava maataloustoiminta osana tukikelpoisuusehtojen tarkastusta koskevia vaadittuja valvontatoimia. Todentamisviranomaiset puolestaan tarkastavat nämä valvontajärjestelmät säännöllisesti, ja myös komissio voi tarkastaa niitä tarvittaessa. Jos valvontatoimet havaitaan puutteelliseksi, tehdään rahoitusoikaisuja.

Laatikko 8 – Laidunmaiden ja vuoristoalueiden houkuttelevuus petoksenteijöiden kannalta

OLAFin tutkimusten lisäksi myös komission tarkastukset ottavat kantaa tällaisiin seikkoihin (eli laidunmaan ja vuoristoalueiden houkuttelevuuteen petoksenteijöille), ja rahoitusoikaisuja sovelletaan kunnes tilanne korjaantuu ja EU:n talousarvio on täysin suojattu. Useimmiten tämä tehdään jäsenvaltioiden komission valvonnassa täytäntöönpanemien toimintasuunnitelmien puitteissa. Näin varmistetaan, että havaitut puutteet tulevat oikaistuiksi kokonaan ja nopeasti.

KOMISSION YHTEINEN VASTAUS KOHTIIN 59–61

Komissio painottaa, että on tehtävä selkeä ero todennetun petoksen ja epäiltyjen petoksesta johtuvien sääntöjenvastaisuuksien välillä. Vain petosten tutkintaan valtuutettu toimivaltainen elin, kuten OLAF, EPPO tai jäsenvaltioiden petostentorjuntaviranomaiset tai lainvalvontaviranomaiset, voi tutkia petostapauksia. Petos voidaan todeta ainoastaan hallinto- tai rikosoikeustuomioistuimen lopullisella päätöksellä.

OLAFille lähetetyistä 12 tapauksesta OLAF on tähän mennessä päättänyt kaksi ja antanut AGRI-pääosastolle suosituksia aiheettomasti maksetun määrän takaisinperinnän järjestämisen osalta. Näissä kahdessa tapauksessa OLAF varmistui sääntöjenvastaisuuksista, mutta ei löytänyt näyttöä petoksesta. Loput 10 tapausta ovat edelleen tutkittavana, eikä komissio näin ollen voi ottaa niihin laajemmin kantaa.

Komissio panee myös tyytyväisenä merkille, että tilintarkastustuomioistuimen viimeisten kahden vuoden aikana ilmoittama luonnonvarojen käsittelevää lukua koskeva virhetaso oli lähellä olennaisuusrajaa (1,9 prosenttia vuonna 2019 ja 2 prosenttia vuonna 2020) ja yhdenmukainen AGRI-pääosaston vuosikertomuksessaan ilmoittaman virhetason kanssa.

Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuin ei katso olevansa oikeutettu tutkimaan petoksia. Sama koskee myös komission tilintarkastajia.

62. Niiden toimenpiteiden osalta, joihin komissio on ryhtynyt YMP-petosten osalta, komissio katsoo, että sillä on hallussaan yleisnäkymä petoksiin sekä petosriskiin, ja se aikoo jatkossakin toimia ennakoivasti ja seurata YMP-menoihin liittyvää petosriskiä.

KOMISSION YHTEINEN VASTAUS KOHTIIN 65–69:

Komissio toteaa, että 'maanastus' ei ole YMP-lainsäädännön heikkouksien hyväksikäytöstä luontaisesti johtuva ongelma. Ilmiö liittyy pikemminkin jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien sekä yksilön oikeuksien valvonnan ja suojelun mahdollisiin puutteisiin, ja sen vuoksi jäsenvaltioiden tulee puuttua niihin sopivaksi katsomallaan tavalla yleisen oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti.

'Maanastuksen' osalta yleisesti voidaan todeta, että AGRI-pääosasto esitti vuoden 2020 petoksantorjuntastrategiaa käsittelevässä vuosikertomuksessaan varsin toisenlaisen käsityksen, jonka mukaan 'maanastus' ei ole YMP-lainsäädännön heikkouksien hyväksikäytöstä luontaisesti johtuva ongelma.

Kuten tilintarkastustuomioistuin on kohdassa 56 todennut, komissio on ryhtynyt toimiin antaakseen jäsenvaltioille ohjeistusta siitä, miten niiden tulisi käsitellä maanastusta "käytössä olevaan maahan" liittyvissä kysymyksissä.

Maanastuksen ja petollisten käytäntöjen osalta komissio haluaa huomauttaa, että yhtäältä maan laittomasti haltuunsa ottaminen (eli laillisen omistusoikeuden haltuun ottaminen rikollisin keinoin, kuten väkivalloin tai uhkailemalla) ja sen jälkeinen tukikelpoisuusedellytysten täyttäminen ja toisaalta tukikelpoisuusedellytysten näennäinen täyttäminen väärennetyjä asiakirjoja toimittamalla eroavat toisistaan. Jälkimmäinen seikka voidaan mahdollisesti havaita maksajaviraston petoksantorjuntatoimien yhteydessä.

KAAVIO 9 – AGRI-PÄÄOSASTON JÄSENVALTIOILLE ANTAMAN OHJEISTUKSEN AIKAJANA

Komissio huomauttaa, että se on tietoinen jäsenvaltioille tarjottavan tuen tärkeydestä ja pitää yhteyttä jäsenvaltioiden maksajavirastoihin voidakseen tarjota tarvittavaa tukea vastaanotettujen pyyntöjen mukaisesti.

74. Komissio katsoo, että se on helpottanut petoksantorjuntatoimenpiteitä koskevien parhaiden käytäntöjen vaihtoa vuodesta 2019 lähtien maksajavirastojen konferensseissa – silloin kun niitä on ollut mahdollista järjestää covid-19-rajoitusten puitteissa. Esimerkiksi lokakuussa 2020 järjestettiin konferenssi, jossa Kroatian maksajavirasto piti esityksen. Vaihtoa on tapahtunut myös oppimisverkoston tapaamisissa. Sen lisäksi vuonna 2021 alettiin jälleen järjestää petoksantorjuntaseminaareja, ja AGRI-pääosasto on aina vastannut jäsenvaltioiden pyyntöihin näiltä osin. Vuonna 2022 järjestetään myös muita seminaareja vastaanotettujen pyyntöjen perusteella.

KOMISSION YHTEINEN VASTAUS KOHTIIN 75–78:

Komissio seuraa jäsenvaltioiden todentamisviranomaisten kautta toteuttamia petoksantorjuntatoimenpiteitä.

Kansallisia petoksantorjuntatoimia seurataan jatkuvasti todentamisviranomaisten työn kautta ja niiden komissiolle lähettämien vuosikertomusten avulla.

Seurantaa toteutetaan alla kuvatun lähestymistavan mukaisesti ja voimassa olevan lainsäädännön nojalla:

Laki edellyttää, että maksajavirastoilla on käytössään petoksantorjuntatoimenpiteitä. AGRI-pääosasto on maksajavirastojen asianmukaisia toimenpiteitä tukeakseen toimittanut jäsenvaltioille ohjeita petoksantorjuntatoimenpiteisiin liittyvien hyväksymisperusteiden soveltamisen osalta.

Komissio korostaa, että yhteistyössä toteutetun hallinnonin puitteissa petoksantorjuntamenetelmistä ovat vetovastuussa jäsenvaltiot. Hyväksymisperusteita koskeva suuntaviiva nro 1 on asiakirja, jossa annettiin todentamisviranomaisten odottamat vähimmäisvaatimukset kaikkien hyväksymisperusteiden uudelleentarkastelun osalta, mukaan lukien petosten torjuntaa ja havaitsemista koskevat perusteet. Tarkempaa ohjeistusta petoksantorjunnan ja parhaiden käytäntöjen osalta on toimitettu jäsenvaltioille esimerkiksi asiantuntijaryhmän kokouksessa marraskuussa 2021.

Raportoinnin tarkkuus perustuu todentamisviranomaisten omaan ammatilliseen harkintaan; komissio haluaa kuitenkin selventää, että kun petoksantorjunnasta ja/tai petosten havaitsemisesta on löytynyt puutteita, ne on kuvattu asianmukaisesti todentamisviranomaisten raporteissa. Jos todentamisviranomaiset eivät ole tehneet mitään havaintoja, niiden ei tarvitse toimittaa lisätietoja tekemästään työstä.

Komissio (AGRI-pääosasto) suorittaa vuosittain useita tarkastusmatkoja jäsenvaltioihin, joiden aikana testataan todentamisviranomaisten tarkastusstrategian täytäntöönpano sekä sen maksajaviraston sisäistä valvontajärjestelmää koskevan arviointityön laatu, mukaan lukien hyväksymisperusteiden arviointi.

80. Kuten tilintarkastustuomioistuin selkeästi toteaa, komissio tekee tarkastuksia, jotka eivät ole ja joiden ei myöskään pitäisi olla petostutkintoja. Komissio tekee kuitenkin tarkastuksia jäsenvaltioiden käyttämille petoksantorjuntatoimenpiteille.

AGRI-pääosaston suorittamissa akkreditoitarkastuksissa tarkastellaan maksajavirastojen käyttöön ottamia petoksantorjuntatoimenpiteitä hyväksymisperusteiden puitteissa erityisesti *sisäisen ympäristön, hakemusten hyväksymisen sekä seurannan* osalta (riskinarviointi suoritetaan suunnitteluvaiheessa niiden alueiden tunnistamiseksi, joihin tarkastuksessa tulee keskittyä – petosriski otetaan aina huomioon suunnitteluvaiheessa). Maksajavirastot ovat tarvittaessa toteuttaneet korjaus- tai parannussuunnitelmia AGRI-pääosaston havaintojen ja suositusten pohjalta.

Laatikko 10 – Komission vastatoimet, jotka koskevat väitteitä YMP:n varojen väärinkäytöstä Slovakiassa

Komissio toteaa, että Slovakian viranomaiset ryhtyivät useisiin korjaaviin toimenpiteisiin maksajaviraston osalta ennen kuin täydellinen hyväksyntä palautettiin. Vuoden 2022 alussa Slovakian viranomaiset toimeenpanevat edelleen muutossuunnitelmaa, jolla parannetaan maksajaviraston sisäisiä valvontajärjestelmiä entisestään, etenkin muiden kuin yhdistetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän alaisuuteen kuuluvien maaseudun kehittämisen menojen osalta. Vaikka Slovakian viranomaiset palauttivat täyden hyväksynnän, ne eivät jatkaneet maksujen suorittamista muiden kuin yhdistetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän alaisten maaseudun kehittämisen investointitoimenpiteiden osalta ennen kuin lisäparannuksia oli pantu täytäntöön. Komissio keskeytti Slovakian viranomaisten tekemät korvaushakemukset tilapäisesti siihen saakka, kun Slovakian viranomaiset keskeyttivät maksut.

82. Monitorointitarkastukset ovat EU:n oikeudellisissa puitteissa määriteltyä valvontaa koskeva lähestymistapa, joka perustuu käynteihin paikan päällä (muiden kuin monitorointikelpoisten tukikelpoisuusperusteiden, sitoumusten ja velvoitteiden osalta) sekä uusien teknologioiden käyttöön (monitorointikelpoisten tukikelpoisuusperusteiden, sitoumusten ja velvoitteiden osalta)

vaihtoehtona perinteisille pinta-alatukijärjestelmiin ja pinta-alaperusteisiin toimenpiteisiin sovellettaville valvontamenetelmille.

83. Jos pinta-alatukea koskevien tukikelpoisuusedellytysten voidaan katsoa olevan monitoroitavissa Sentinel-satelliittidatan avulla (tai muun arvoltaan vähintään vastaavan aineiston avulla), monitorointitarkastuksiin perustuvassa lähestymistavassa käytetään automaattista vaatimustenmukaisuuden tarkastusprosessia. Epävarmoja tuloksia seurataan puoliautomaattisilla menettelyillä. Jos pinta-alatukea koskevia tukikelpoisuusedellytyksiä ei voida lähtökohtaisesti katsoa voitavan monitoroida Sentinel-satelliittidatan avulla, on tehtävä paikalla tarkastuksia, joissa tuensaajista valitaan tietty otos. Monitorointitarkastusten etu perinteisiin valvontamenetelmiin nähden on siis huomattavin silloin, kun kaikkia tukikelpoisuusedellytyksiä voidaan monitoroida. Erityisesti maaseudun kehittämiseen tähtäävät toimenpiteet sisältävät kuitenkin usein sellaisia tukikelpoisuusedellytyksiä, joita ei voida monitoroida Sentinel-satelliittidatan avulla. Sen vuoksi komission ehdottaman uuden pinta-alamonitorointijärjestelmän puitteissa jäsenvaltioissa voidaan käyttää myös muuta kuin Sentinel-satelliittidataa eli esimerkiksi paikkamerkittyjä valokuvia.

84. Komissio huomauttaa, että satelliitit voivat monitoroida vain fyysikaalisten ilmiöiden olemassaoloa tai puuttumista niillä aloilla, joista on haettu YMP-tukea. Varmat satelliitteihin perustuvat löydökset voivat siis antaa osoituksen tiettyihin maatalouden toimintoihin tai olosuhteisiin liittyvien tukikelpoisuusedellytysten noudattamisesta tai noudattamatta jättämisestä, mutta eivät sellaisten hallinnollisten ehtojen noudattamisesta, jotka liittyvät esimerkiksi tuensaajaan tai hänen käytössään olevaan maahan.

85. Säännöllisen satelliittikuvavirran automaattisen käsittelyn ansiosta viljelijöitä voidaan varoittaa toimintaa edellyttävien määräaikojen umpeutumista (esimerkiksi tietyn pellon niittäminen määräaikaan mennessä) tai ilmoittaa viljelijöille havaitusta haetun tuen tukikelpoisuusperusteiden noudattamatta jättämisestä (esimerkiksi kyntökiellon noudattamatta jättämisestä). Oikeudellisessa kehyksessä säädetään siitä, että tuensaaja voi täydentää tukihakemustaan tai peruuttaa sen tietyssä määräajassa.

86. Monitorointitarkastuksiin perustuvaa lähestymistapaa toteuttavat jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset. Monitorointitarkastuksissa voidaan tunnistaa, täyttyvätkö pinta-alatukea koskevat tukikelpoisuusedellytykset vai eivät, kunhan ne liittyvät maataloustoimintaa ja sellaisiin olosuhteisiin, joita voidaan monitoroida Sentinel-satelliitein. Monitorointitarkastukset vähentävät rahastoille aiheutuvaa riskiä, sillä niissä havaitaan säännösten noudattamatta jättäminen koko asianomaisten lohkojen perusjoukossa.

90. Komissio on jo vuodesta 2018 kannustanut jäsenvaltioita ottamaan käyttöön monitorointitarkastuksiin perustuvan toimintatavan. Komissio tarjoaa vapaan pääsyn Copernicus-datan ja -informaation saantipalveluihin (DIAS) YMP-valvontaa varten. Se on myös laatinut ohjeasiakirjoja ja edistää keskinäistä oppimista ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä järjestämällä esimerkiksi tapaamisia, joissa monitorointitarkastuksia jo tekevät jäsenvaltiot jakavat näkemyksiään ja kokemuksiaan niiden käytännön toteutuksesta. Komissio myös tukee jäsenvaltioita koulutuksen, dokumentaation ja IT-ratkaisujen muodossa antamalla tietoa monitorointitarkastuksista tiedotustoimessa, jolla on tarkoitus vastata oletettuihin tai todellisiin teknisiin haasteisiin, jotka liittyvät YMP:n monitorointiin käytettävään Sentinel-satelliittidataan.

91. Monitorointitarkastuksiin perustuvan toimintatavan käyttö jäsenvaltioissa kaksinkertaistui vuonna 2021 vuoteen 2020 verrattuna. Näin ylittyi komission välitavoite, jonka mukaan vähintään 10 prosenttiin käytössä olevasta maatalousmaasta olisi sovellettava monitorointia vuoteen 2022 mennessä.

96. Komissio pani tyytyväisenä merkille Euroopan parlamentin tutkimuksen vuodelta 2021. Siinä korostettiin samoja ongelmia, joita komissiolle ja jäsenvaltioille aiheutuu tietojen keruussa sen vuoksi, että tietojen saatavuuteen kohdistuvat EU:n yleisen tietosuojaa-asetuksen (EU) 2016/679 (GDPR) luomat avoimuusvaatimukset ja rajoitukset. Viisikymmentä suurinta edunsaajaa käsittävän tutkimuksen tulokset ovat yhdenmukaisia niiden samaa aihetta koskevien tulosten kanssa, jotka AGRI-pääosasto toimitti Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunnalle (CONT). Merkittävässä osassa YMP:tä (ja koheesiopolitiikkaa) tuetaan julkisia investointeja. AGRI-pääosasto on useassa yhteydessä ilmoittanut olevansa valmis tekemään yhteistyötä Euroopan parlamentin kanssa parantaakseen avoimuutta tarvittaessa. Uudessa, vuosina 2023–2027 sovellettavassa YMP:ssä (asetuksen (EU) 2021/2116 98 artikla) asetetaan jäsenvaltioille velvoite kerätä tietoja, jotka ovat tarpeen, jotta voidaan tunnistaa tuensaajat sekä tarvittaessa direktiivin 2013/34/EU 2 artiklassa määritellyt konsernit, joihin ne osallistuvat.

97. Tuensaajia koskevien tietojen julkistaminen on yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin puitteissa jäsenvaltioiden vastuulla. Jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että YMP:n tuensaajat julkistetaan vuosittain jälkikäteen yhdellä jäsenvaltiokohtaisella verkkosivustolla, mukaan lukien tiedot konserneista (uuden YMP:n puitteissa). Kaikki sivustot ovat saatavilla osoitteessa europa.eu olevien linkkien kautta: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/beneficiaries_en. Komissio miettii, miten EU-rahoituksen saajia koskevien tietojen avoimuutta voitaisiin edelleen parantaa vuoden 2018 varainhoitoasetuksen tulevan tarkistuksen puitteissa.

98. Jotta voitaisiin puuttua eräisiin tutkimuksen esiin nostamiin kysymyksiin, komissio asettaa saataville integroidun ja yhteentoimivan seurantajärjestelmän, johon sisältyy myös tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysväline (joka kulkee työnimellä Arachne). Järjestelmä on tarkoitettu saadaan yleisesti käyttöön jäsenvaltioissa. Sen avulla saadaan rikastutettua yhteistyössä hallinnoitujen rahastojen ja elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanoa varten kerättyä dataa ja mahdollistetaan hankkeiden edunsaajien, sopimusten ja toimeksisaajien, jotka saattavat syyllistyä petoksiin, eturistiriitoihin ja muihin säännönvastaisuuksiin, tunnistaminen tiettyjen riski-indikaattoreiden perusteella. Komissio tutkii parhaillaan myös mahdollisuutta parantaa avoimuussääntöjä vuoden 2018 varainhoitoasetuksen tulevan tarkistuksen yhteydessä.

KOMISSION YHTEINEN VASTAUS KOHTIIN 99 JA 100:

On tehtävä ero kahdenlaisten tietojen välille: tiedot, jotka on asetettu julkisesti saataville avoimuuden toteutumista varten, ja tiedot, jotka on asetettu kansallisten sekä EU-elinten saataville tarkastus- ja valvontatarkoituksia varten. Julkisesti saatavilla oleva tieto on käytettävissä kahden vuoden ajan, kun taas tarkastus- ja valvontatarkoituksiin käytetty tieto on käytettävissä viiden vuoden ajan. Noin 25 prosenttia tuensaajista esitetään julkisesti saatavilla olevassa datassa nimettömänä: nämä ovat tuensaajia, jotka saavat tukea alle 1 250 euroa ja kokonaisuudessaan noin 1–2 % YMP-tuesta. Tämä johtuu lainsäätäjäkumppanien kanssa käydyistä neuvotteluista, ja siinä huomioidaan unionin tuomioistuimen asiaa koskeva ratkaisu. Oli saavutettava tasapaino oikeasuhteisuutta ja avoimuutta koskevien sääntöjen vaatimusten välillä.

Vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen ja NGEU:n osalta komissio ehdotti, että jäsenvaltioiden suorittamaa tietojen keruuta parannetaan sellaisten tuensaajien osalta, jotka saavat yhteistyössä hallinnoitavaa ja elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa myönnettävää EU-rahoitusta. Ehdotettiin muiden muassa EU-rahoituksen saajien tietojen tallentamista ja säilytystä vakiomuotoisessa (sähköisessä) muodossa, mukaan lukien tiedot sen tosiasiallisista edunsaajista (jos saajat eivät ole luonnollisia henkilöitä). Komissio ehdotti myös tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysvälineen pakollista käyttöä tällaisen tiedon käyttöön ja analysointiin sekä mahdollistamaan hankkeiden edunsaajien, sopimusten ja toimeksisaajien, jotka saattavat syyllistyä petoksiin, eturistiriitoihin ja muihin säännönvastaisuuksiin, tunnistaminen tiettyjen riski-

indikaattoreiden perusteella. Tällainen väline parantaisi EU-rahoituksen saajia koskevien tietojen laatua ja vertailukelpoisuutta valvonta- ja tarkastustarkoituksiin sekä antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden kohdentaa tarkastus- ja valvontatoimiaan paremmin ja komissiolle mahdollisuuden kohdentaa valvontarooliaan paremmin. Asetus (EU) 2021/2116 ei tee komission toimittaman tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysvälineen käytöstä pakollista. YMP:n osalta on kuitenkin voimassa uudelleentarkastelulauseke, joka edellyttää, että komissio laatii vuoteen 2025 mennessä kertomuksen – tarvittaessa asianmukaisine ehdotuksineen – jossa arvioidaan tiedonlouhintavälineen käyttöä ja yhteentoimivuutta. Tarkoituksena on saada väline yleiseen käyttöön jäsenvaltioissa.

101. Komissio huomauttaa, että maksajavirastoilla on oikeudellinen velvoite laatia ja ottaa käyttöön petoksentorjuntatoimenpiteitä (asetus (EU) N:o 907/2014).

KOMISSION YHTEINEN VASTAUS KOHTIIN 103 JA 104:

Komissio tukee kaikkia jäsenvaltioiden aloitteita, joissa pyritään käyttämään koneoppimisen tekniikoita YMP-menojen hallintaan ja valvontaan, myös mahdollisten sääntöjenvastaisuuksien ja petosten tunnistamiseen ja torjuntaan. Komissio on myös kannustanut kokemusten ja parhaiden käytäntöjen vaihtoon sellaisten jäsenvaltioiden välillä, jotka tekevät varsinaisia menoihin liittyviä tarkastuksia yhteistyössä toteutettavan hallinnonin puitteissa.

Satelliitteihin perustuva tukikelpoisuusedellytysten ja -vaatimusten valvonta – josta on niittämistä koskeva esimerkki kohdassa 103 – on jo nyt olennainen osa monitorointitarkastusmenettelyä useissa jäsenvaltioissa ja tulee olemaan entistäkin olennaisempi jatkossa, kun pakollinen pinta-alamonitorointijärjestelmä otetaan käyttöön. Koska monitorointitarkastusmenettelyn lähestymistapa on ennaltaehkäisevä, viljelijä saa ilmoituksen mahdollisesta säännösten noudattamatta jättämisestä ja voi muuttaa hakemustaan tai perua sen tai toimittaa vastakkaista näyttöä. Pelkän satelliittidatan perusteella ei kuitenkaan voida selvittää sitä, onko monitorointitarkastuksen yhteydessä havaittu vaatimusten vastaisuus sääntöjenvastaisuus vai petos.

105. ENSIMMÄINEN LUETELMAKOHTA – Tietosuoja (GDPR-asetuksessa säädetyllä tavalla) voi todellakin vaikeuttaa tietojen vaihtoa eri toimijoiden välillä. Komissiota sitoo kuitenkin voimassa oleva laki.

Jäsenvaltiot myös vetosivat näihin oikeudellisiin rajoitteisiin tietosuojan osalta, kun komissio pyysi niitä laatimaan luettelon 50 merkittävimmistä tosiasiallisesta edunsaajasta.

Tästä syystä uuden YMP:n puitteissa jäsenvaltion täytyy pyytää, että tuensaaja ilmoittaa tukea hakiessaan maksajavirastolle, mihin ryhmään se kuuluu.

KOLMAS LUETELMAKOHTA – Koska YMP:n virhetaso on suhteellisen alhainen ja todennettu petoksia erittäin vähän, jäsenvaltiot ovat toistuvasti nostaneet esiin kysymyksen YMP:n hallinnonin ja valvonnan aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta sekä virhetason entisestään alentamisen kustannus-hyöty-suhteesta.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET (kohdat 106–112)

Komission vastaukset:

107. Maananastus on mutkikas ja monitahoinen asia, joka ei johdu suoraan tiettyjen YMP-lainsäädännön heikkouksien hyväksikäytöstä. Komissio katsoo olleensa proaktiivinen YMP:n osalta vastatessaan esiin nousevaan maananastuksen ongelmaan esimerkiksi toimittamalla ohjeistusta jäsenvaltioille viimeaikaisen asiassa C-216/19 Land Berlin annetun tuomion jälkeen.

Jäsenvaltioiden petoksantorjuntastrategioiden osalta komissio huomauttaa, että YMP:n hallinnointi tapahtuu yhteistyössä, mikä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltiot ovat petosten vastaisen kamppailun etulinjassa ja että kansallisia petoksantorjuntatoimia seurataan jatkuvasti todentamisviranomaisten toiminnan kautta.

108. Yhteiseen maatalouspolitiikkaan vaikuttavien petosriskien osalta komissio on yhtä mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa siitä, että pyrkimykset hyötyä laittomasti EU-varoista (esim. siten, että petoksenteikijät pyrkivät hankkimaan haltuunsa laittomasti viljelysmaata, josta hakevat sitten tukea) johtuvat todennäköisesti siitä, että tehokas hallinto- ja valvontajärjestelmä, kuten IACS-LPIS, on pakottanut petoksenteikijät etsimään muita tapoja tukien hankkimiseen.

Katso myös komission vastaus kohtaan 49.

'Maananastusta' koskevan viittauksen osalta katso komission yhteinen vastaus kaavioon 7 ja kohtiin 50–51. Komissio haluaa huomauttaa, että yhtäältä maan laittomasti haltuun ottaminen (eli laillisen omistusoikeuden haltuun ottamisen rikollisin keinoin, kuten väkivalloin tai uhkailemalla) ja sen jälkeinen tukikelpoisuusedellytysten täyttäminen ja toisaalta tukikelpoisuusedellytysten näennäinen täyttäminen väärennetyjä asiakirjoja toimittamalla eroavat toisistaan. Jälkimmäinen seikka voidaan mahdollisesti havaita maksajaviraston petoksantorjuntatoimien yhteydessä.

111. Komissio muistuttaa, että kansallisia petoksantorjuntatoimia valvotaan jatkuvasti todentamisviranomaisten toiminnan sekä niiden komissiolle lähettämien vuosikertomusten kautta.

Komissio korostaa, että yhteistyössä toteutetun hallinnoinnin puitteissa petoksantorjuntamenetelmistä ovat vetovastuussa jäsenvaltiot.

Komissio (AGRI-pääosasto) tekee jäsenvaltioihin vuosittain useita tarkastusmatkoja, joiden aikana todennetaan todentamisviranomaisten tarkastusstrategian toimeenpano sekä sen maksajaviraston sisäistä valvontajärjestelmää koskevan arviointityön laatu, mukaan lukien hyväksymisperusteiden arviointi.

Kuten tilintarkastustuomioistuin selkeästi toteaa, komissio tekee myös tarkastuksia, jotka eivät ole ja joiden ei myöskään pitäisi olla petostutkintoja. Komissio tekee kuitenkin jäsenvaltioiden käyttämille petoksantorjuntatoimenpiteille tarkastuksia.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston suorittamissa akkreditoitarkastuksissa tarkastellaan maksajavirastojen käyttöön ottamia petoksantorjuntatoimenpiteitä hyväksymisperusteiden puitteissa erityisesti *sisäisen ympäristön, hakemusten hyväksymisen* sekä *seurannan* osalta (riskinarviointi suoritetaan suunnitteluvaiheessa niiden alueiden tunnistamiseksi, joihin tarkastuksessa tulee keskittyä – petosriski otetaan aina huomioon suunnitteluvaiheessa). Maksajavirastot ovat tarvittaessa toteuttaneet korjaus- tai parannussuunnitelmia AGRI-pääosaston havaintojen ja suositusten pohjalta.

Katso komission yhteinen vastaus kohtiin 75–78 ja kohtaan 80.

112. Komissio on aktiivisesti kannustanut jäsenvaltioita hyödyntämään uusia teknologioita ja keinoälyä. Jäsenvaltiot ovat ottaneet monitorointitarkastusmenettelyn käyttöön huomattavan laajalti. Yhä useammat jäsenvaltiot osoittavat lisäksi kiinnostusta Arachne-työkalun kokeilemisestä kohtaan. Myös tämä on tulosta komission pyrkimyksistä edistää ja selittää tällaisia uusia teknologioita.

Katso myös komission vastaus kohtaan 91.

Suositus 1 – Hankitaan ja jaetaan muiden kanssa syvällisempi käsitys petosriskeistä ja YMP:n menoihin liittyvistä petosentorjuntatoimenpiteistä

1.A. Komissio hyväksyy suosituksen ja katsoo, että ohjeistusta on annettu. Komissio korostaa, että petosentorjuntastrategian laatiminen ja toteuttaminen on edelleen jäsenvaltioiden vastuulla. Todentamisviranomaisten kaikkia hyväksymisperusteita koskevaan työhön liittyvän suuntaviivan nro 1 osalta AGRI-pääosasto on asiantuntijaryhmän kokouksessa marraskuussa 2021 toimittanut todentamisviranomaisille tarkkoja ohjeita sekä parhaita käytäntöjä siitä, mikä niiden rooli on maksajavirastojen petosentorjuntatoimien arvioinnissa. Kaikki maksajavirastoille ja todentamisviranomaisille osoitetut suuntaviivat tarkistetaan uuden YMP-lainsäädännön soveltamisen puitteissa ja niihin sisällytetään tarkkoja petosentorjuntatoimenpiteitä koskevia ohjeita.

AGRI-pääosasto valvoo jatkuvasti todentamisviranomaisten toimintaa hyväksymisperusteiden arvioinnin osalta, myös maksajavirastojen petosentorjuntamenetelmien toteutusta. Valvonnassa hyödynnetään vuotuista tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä, jossa kaikki todentamisviranomaisten saamat kertomukset tarkistetaan, sekä tätä tarkoitusta varten tehtyjä tarkastuskäyntejä, joiden aikana tarkastellaan todentamisviranomaisten tilintarkastusstrategian toteutusta.

1.B. Komissio hyväksyy suosituksen ja aikoo ohjeistuksen ja uuden täytäntöönpanomallin mukaisesti sekä kohdistuen huomion jäsenvaltioiden järjestelmiin seurata, miten maksajavirastot panevat ”käytössä olevaa maata” koskevat vaatimukset täytäntöön.

Tämän lisäksi komissio jakaa jo nyt jäsenvaltioille parhaita YMP:n osatekijöitä koskevia käytäntöjä kaikilla soveltuvilla foorumeilla.

1.C. Komissio hyväksyy suosituksen ja tekee YMP:stä uuden horisontaalisen riskinarvioinnin hyvissä ajoin, jotta uusi oikeudellinen kehys voidaan ottaa käyttöön 1 päivänä tammikuuta 2023.

Suositus 2 – Edistetään uuden teknologian käyttöä YMP:n menoihin kohdistuvien petosten ehkäisemisessä ja havaitsemisessa

Komissio hyväksyy suosituksen ja katsoo jo aloittaneensa ehdotettujen toimenpiteiden toteuttamisen. Se jatkaa edelleen jäsenvaltioiden tukemista uusien teknologioiden, keinoälyn ja koneoppimisen käytön osalta myös petosten ehkäisyssä ja havaitsemisessa, sikäli kun tällaisia järjestelmiä voidaan tällaisissa tarkoituksissa käyttää.

2.A. Komissio hyväksyy suosituksen.

Komissio haluaa kiinnittää huomiota siihen, että jäsenvaltiot voivat toissijaisuusperiaatteen mukaisesti suunnitella valvonta- ja seuraamusjärjestelmänsä täysin haluamallaan tavalla vuodesta 2023 alkaen. Pakollinen pinta-alamonitorointijärjestelmä kattaa pinta-alaperusteiset interventiot kaikissa jäsenvaltioissa vuodesta 2023 alkaen, jotta politiikan tuloksellisuutta voidaan mitata. Tämän seuraavaan yhteiseen maatalouspolitiikkaan sisältyvän Copernicus Sentinel -satelliittidatan pakollisen käytön tarkoituksena on varmistaa jäsenvaltioiden vuotuisen tuloksellisuusraportoinnin luotettavuus. Jäsenvaltiot voivat käyttää pinta-alamonitorointijärjestelmän tarjoamia perustietoja myös sääntöjenvastaisuuksien estämiseen ja rahastoon kohdistuvien riskien vähentämiseen.

2.B. Komissio hyväksyy suosituksen. Se on jo aloittanut ehdotettujen toimien toteuttamisen ja jatkaa jäsenvaltioiden tukemista petosten havaitsemisvälineiden käytössä.

Komissio kannustaa edelleen jäsenvaltioita käyttämään tiedonlouhintaa ja riskien pisteytystä varten yhdenmättyä tietoteknistä järjestelmää (Arachne) ja jatkaa koulutuksen, tuen ja teknisen avun antamista, tarkoituksenaan edistää Arachnen käyttöä sekä sitä käyttävien jäsenvaltioiden lukumäärää. Tämän rinnalla komissio jatkaa edelleen IT-järjestelmän ominaisuuksien ja käyttäjäystävällisyyden kehittämistä sekä sen yhteentoimivuuden parantamista muiden tietolähteiden kanssa.

2.C. Komissio hyväksyy suosituksen. Se katsoo jakavansa jo nyt parhaita petoksiin liittyvien rakenteiden tunnistamisen käytäntöjä. Tekoälyn ja koneoppimisen osalta komissio harkitsee kuitenkin tällä hetkellä tekoälyn yleiseen käyttöön (YMP:n valvonta ja arviointi, analyysi, tilastojen laatiminen ym.) liittyvien parhaiden käytäntöjen jakamista sekä tuloksista riippuen sen soveltuvuuden arviointia petosten tunnistamiseen.