



EUROPEISKA KOMMISSIONENS SVAR

PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS
SÄRSKILDA RAPPORT

**Bedrägerier inom den gemensamma
jordbrukspolitiken – Större insatser behövs**

Innehåll

SAMMANFATTNING (punkterna I-XI)	2
INLEDNING (punkterna 1–23).....	3
REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING (punkterna 24–27)	4
IAKTTAGELSER (punkterna 28-105).....	4
SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER (punkterna 106–112)	13
Rekommendation 1 – Få en djupare inblick i bedrägeririsker och åtgärder i samband med GJP- utgifter och dela med sig av den.	14
Rekommendation 2 – Främja användningen av ny teknik för att förebygga och upptäcka bedrägerier i samband med GJP-utgifter.....	15

I detta dokument presenteras Europeiska kommissionens svar på iakttagelserna i en särskild rapport från Europeiska revisionsrätten i enlighet med artikel 259 i [Budgetförordningen](#). Dokumentet ska offentliggöras tillsammans med den särskilda rapporten.

SAMMANFATTNING (punkterna I-XI)

Kommissionens svar:

Kommissionens gemensamma svar på sammanfattningen

Den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) är ett genuint europeiskt politikområde eftersom medlemsstaterna förenar sina resurser för att bedriva en enda EU-politik med en enda EU-budget.

När den gemensamma jordbrukspolitiken, Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) ger stöd till 6,6 miljoner stödmottagare verkställs utgifterna genom delad förvaltning via ett omfattande förvaltnings- och kontrollsystem som är utformat för att säkerställa att GJP-utgifterna är lagliga och korrekta.

När kommissionen verkställer budgeten genom delad förvaltning delegeras uppgiften att genomföra budgeten till medlemsstaterna. Medlemsstaterna måste vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de åtgärder som finansieras genom EU-budgeten genomförs på ett korrekt och ändamålsenligt sätt i enlighet med EU:s regler. De måste ha system som förhindrar, upptäcker och korrigerar oriktigheter och bedrägerier. I GJP-lagstiftningen föreskrivs att medlemsstaterna ska ackreditera utbetalande organ, dvs. särskilda organ som ansvarar för förvaltningen och kontrollen av EU-medel, i synnerhet utbetalningar till stödmottagare och ekonomisk rapportering till kommissionen

Samtidigt ska de attesterande organ som utsetts av medlemsstaterna lämna ett utlåtande varje år. Det ska visa att det berörda utbetalande organets årsräkenskaper är fullständiga, korrekta och sanningsenliga, att det interna kontrollsystemet fungerar korrekt och att de utgifter som redovisats för kommissionen är lagliga och korrekta.

Kommissionens ståndpunkt är att markrofferi inte är ett problem i samband med missbruk av specifika svagheter i GJP-lagstiftningen. Dessa företeelser är snarare kopplade till eventuella brister i rättssystemen, övervakning och skyddet av enskildas rättigheter i medlemsstaterna och måste därför hanteras av dem enligt en allmän rättsstatsstrategi vid behov.

I de ackrediteringsrevisioner som generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (GD Jordbruk och landsbygdsutveckling) har genomfört beaktas de bedrägeribekämpningsåtgärder som de utbetalande organen har vidtagit inom ramen för ackrediteringskriterierna. Det gäller särskilt interna förhållanden, godkännande av ansökningar och övervakning. Riskbedömning görs i planeringsstadiet för att fastställa de områden som ska uppmärksammas under revisionen (bedrägeririsken beaktas alltid på planeringsstadiet). I förekommande fall ledde GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings iakttagelser och rekommendationer till att de utbetalande organen genomförde korrigerande planer eller förbättringsplaner.

Rapporteringsuppgifternas detaljnivå är beroende av de attesterande organens professionella omdöme. Om de attesterande organens arbete inte har utmynnats i några iakttagelser behöver de inte lämna ytterligare uppgifter om utfört arbete.

Kommissionen har uppmuntrat medlemsstaterna att använda kontroller genom övervakning redan från 2018 och framåt. Förutom att ge fri tillgång till Copernicus data- och informationsåtkomsttjänster (DIAS) för övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken har kommissionen utarbetat vägledningsdokument, anordnat olika möten och webinarier med berörda parter. Kommissionen har också inlett en uppsökande verksamhet med kontroller genom övervakning under 2021 för att ta itu med upplevda eller faktiska tekniska hinder för att använda sig av Sentinelsatellitdata vid övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken. Till följd av detta fördubblades användningen av kontroller genom övervakning i medlemsstaterna under 2021

jämfört med 2020 och man överskred därmed kommissionens etappmål att täcka 10 % av den utnyttjade jordbruksarealen fram till 2022.

Kommissionen godtar revisionsrättens rekommendationer.

INLEDNING (punkterna 1–23)

Kommissionens svar:

09. "Bedrägeri" som skadar unionens ekonomiska intressen definieras i artikel 3 i direktiv (EU) 2017/1371 (PIF-direktivet) om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen, både med avseende på en handling eller en underlåtenhet som avser i) utgifter som inte är kopplade till upphandling och ii) upphandlingsrelaterade utgifter. "Andra brott (penningtvätt, passiv och aktiv korruption, förskingring) som riktar sig mot unionens finansiella intressen" enligt beskrivningen i artikel 4 i PIF-direktivet bör prövas tillsammans.

11. Begreppen "interna" och "externa bedrägerier" som används av revisionsrätten sammanfaller inte med begreppen "interna" och "externa utredningar" som utförs av Olaf enligt definitionen i artikel 4 i förordning (EU, Euratom) 883/2013.

FÖRSTA PUNKTSATSEN – även om brott mot tystnadsplikten eller passiv korruption i många fall också kan kopplas till bedrägligt beteende, är detta inte alltid fallet med odeklarerade intressekonflikter.

ANDRA PUNKTSATSEN – I PIF-direktivet görs en uppdelning av bedrägeri i handling eller underlåtenhet som avser: i) icke-upphandlingsrelaterade utgifter och ii) upphandlingsrelaterade utgifter. "Andra brott som riktar sig mot unionens finansiella intressen", t.ex. aktiv korruption, bör anses omfattas av denna definition.

13. FÖRSTA PUNKTSATSEN – Även om kommissionen, särskilt generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling (GD Jordbruk och landsbygdsutveckling), är ytterst ansvarigt för den gemensamma jordbrukspolitiken delar den sin förvaltning med utbetalande organ i medlemsstaterna. Sedan 2015 lämnar oberoende attesterande organ i medlemsstaterna årliga utlåtanden om korrektheten i de utbetalande organens utgifter.

ANDRA PUNKTSATSEN – Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) genomför administrativa utredningar av bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet som påverkar EU-budgetens ekonomiska intressen, samt av allvarliga tjänstefel inom EU-institutionerna.

23. När det gäller revisionsrättens iakttagelse om att de siffror som offentliggjorts i PIF-rapporterna inte var fullständiga har kommissionen förklarat i sitt svar på revisionsrättens särskilda rapport nr 01/2019 att underlåtenhet att rapportera vissa ärenden under år x inte innebär att detta fall inte kommer att rapporteras alls. För att minimera effekterna av sådan utebliven rapportering omfattar därför analysen vid utarbetandet av PIF-rapporten minst fem år. Följaktligen anses effekterna av denna uteblivna rapportering endast påverka uppskattningarna av upptäckten i begränsad utsträckning och kommissionens slutsatser påverkas därmed inte i någon betydande grad.

Kommissionen anser att PIF-rapporten är det mest exakta verktyg som finns tillgängligt för att uppskatta effekterna av bedrägerier med EU-medel.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING (punkterna 24–27)

Inga svar från kommissionen.

IAKTTAGELSER (punkterna 28–105)

Kommissionens svar:

30. Kommissionen skulle vilja påpeka att fel inte är samma sak som bedrägeri.

Kommissionen hänvisar till sitt svar i punkt 6.36 i revisionsrättens årsrapport för 2019 och noterar revisionsrättens bedömning att risken för bedrägerier är större på de områden som i allmänhet omfattas av ersättningsbaserad medfinansiering, och inte på området direktstöd och areal-baserade utgifter för landsbygdsutveckling. De två senare utgör den största delen av GJP-utgifterna.

Enligt den nuvarande rättsliga GJP-ramen bör det erinras om att när det gäller ersättningsbaserade utbetalningar gäller komplexa villkor och regler för stödberättigande, i de fall det är nödvändigt att rikta stödet för att uppnå ambitiösa politiska mål. Det är därför nödvändigt att avväga lagligheten och korrektheten mot uppnåendet av de politiska målen, samtidigt som leveranskostnaderna beaktas. För perioden 2023–2027 åtgärdar kommissionen detta genom att främja användningen av förenklade kostnadsalternativ och genom att förenkla den gemensamma jordbrukspolitikerna.

FIGUR 6 – FAKTORER SOM PÅVERKAR ORIKTIGHETER OCH BEDRÄGERIER

Kommissionen påminner om den viktiga roll som det integrerade administrations- och kontrollsystemet (IACS), inklusive systemet för identifiering av jordbruksskiften (LPIS), spelar för att hålla ner risken för fel i de arealbaserade GJP-stöden (direktstöd och vissa av åtgärderna för landsbygdsutveckling), vilket erkänts av revisionsrätten.

Se kommissionens svar på punkt 30.

31. Kommissionen framhåller att det är en oriktighet och inte nödvändigtvis ett bedrägeri att på konstgjord väg skapa förutsättningar för att uppfylla stödkriterierna. Samtidigt utgör utlämnande av falska uppgifter för att på ett otillbörligt sätt kunna dra nytta av GJP-stöd ett specifikt fall av bedrägligt beteende.

Ruta 3 – Exempel på simulering av aktiviteter och förfalskning av dokument för att erhålla EU-medel

Kommissionen pekar på att det slovakiska fall som beskrivs i ruta 3 är ett exempel på ett effektivt fungerande förvaltnings- och kontrollsystem i medlemsstaten, vilket i vederbörlig ordning har

förhindrat skador på EU:s finansiella intressen och rapporterat om fallet korrekt i enlighet med gällande förfaranden.

40. För att säkerställa att den säljfrämjande åtgärden för vin genomförs på ett säkert sätt utfärdade GD Jordbruk och landsbygdsutveckling 2016 riktlinjer¹ om nationella stödprogram inom vinsektorn, särskilt om säljfrämjande åtgärder. Under 2021 utfärdade GD Jordbruk och landsbygdsutveckling dessutom ett meddelande till medlemsstaternas delegater om "tekniska problem som upptäckts avseende vin – säljfrämjande åtgärder i tredjeländer". Detta bör bidra till att minska riskerna i samband med genomförandet av de säljfrämjande åtgärderna inom vinsektorn.

FÖRSTA PUNKTSATSEN - Utgifter kopplade till personalkostnader är rättsligt begränsade till 50 % av den totala kostnaden för den genomförda säljfrämjande åtgärden.

ANDRA PUNKTSATSEN - Kontroller på plats i länder utanför EU regleras i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/1150. Det finns inga särskilda skyldigheter/mål för lägsta antalet urvalskontroller vid inriktning på verksamhet som utvecklats i tredjeländer. Dessutom kräver förordningen inte kontroller på plats på den ort där verksamheten utförs, utan endast i stödmottagarens eller det organiserande organets lokaler. Kontrollerna på plats i samband med säljfrämjande åtgärder för vin i tredjeländer är inte inriktade på att kontrollera verksamheten på plats.

TREDJE PUNKTSATSEN - artikel 41 i genomförandeförordning (EU) 2016/1150 innehåller särskilda krav när de säljfrämjande åtgärderna bedrivs av ett genomförande organ.

42. Kommissionen bekräftar att det är ett krav att jordbrukaren ska ha tillgång till stödberättigande arealer för tilldelning av stödrättigheter och för aktivering av stödrättigheter i syfte att få motsvarande stöd inom ramen för ordningen för grundstöd eller för att få stöd inom ramen för systemet för enhetlig arealersättning.

Ruta 5 - Vad är "markrofferi"?

Fenomenet markrofferi är mer omfattande än koncentrationen av jordbruksmark och stöd till ett fåtal stödmottagare, vilket kommissionen är medveten om (omkring 80 % av direktstödet är koncentrerat till 20 % av GJP-stödmottagarna, vilket avspeglar fördelningen av markägande). Den gemensamma jordbrukspolitiken 2014–2022 ledde till en betydande omfördelning av direktstöd till småjordbrukare och till områden med naturliga begränsningar jämfört med perioden 2011–2013. Den nya gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027 går vidare i riktning mot rättvisare fördelning av direktstöd via instrument såsom tak, minskning av stöd och särskilt genom tillämpning av kompletterande omfördelade inkomststöd för hållbarhet.

När det gäller "markrofferi" och bedrägliga metoder vill kommissionen peka på att det finns en skillnad mellan å ena sidan olagligt förvärv av mark (vilket innebär att en rättshandling om äganderätt till marken erhålls genom brottsliga handlingar, t.ex. våldshandlingar eller hot), varefter stödvillkoren faktiskt uppfylls, och å andra sidan att endast låtsas att uppfylla stödvillkoren genom

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

att lämna in förfalskade handlingar. Det sistnämnda kan vara ett problem som det utbetalande organets åtgärder för bedrägeribekämpning skulle kunna upptäcka.

47. Kommissionen välkomnar revisionsrättens positiva bedömning av den roll som det integrerade administrations- och kontrollsystemet (IACS) och systemet för identifiering av jordbruksskiften (LPIS) spelar när det gäller att förebygga och minska förekomsten av fel. Se även kommissionens svar på figur 6.

49. Kommissionen delar revisionsrättens åsikt att dessa sätt att olagligt försöka dra nytta av EU-medel (t.ex. bedragare som försöker förvärva jordbruksmark olagligt och sedan begära stöd) sannolikt är resultatet av ett effektivt förvaltnings- och kontrollsystem, såsom IACS-LPIS, som har tvingat "bedragare" att hitta olika sätt att få stöd. Mycket ofta medför dessa olika sätt att bedragarna löper en högre risk för upptäckt och hårdare påföljder (inklusive långa fängelsestraff). På det hela taget visar detta att det befintliga systemet är robust.

KOMMISSIONENS GEMENSAMMA SVAR PÅ FIGUR 7 OCH PUNKTERNA 50–51:

När det gäller "markrofferi" och bedrägliga metoder vill kommissionen peka på att det finns en skillnad mellan å ena sidan olagligt förvärv av mark (vilket innebär att en rättshandling om äganderätt till marken erhålls genom brottsliga handlingar, t.ex. våldshandlingar eller hot), varefter stöd villkoren faktiskt uppfylls, och å andra sidan att endast låtsas uppfylla stöd villkoren genom att lämna in förfalskade och/eller förfalskade handlingar. Det senare kan vara ett problem som det utbetalande organets åtgärder för bedrägeribekämpning skulle kunna upptäcka.

Ruta 6 - Exempel på mark som olagligen gjorts anspråk på i Italien

Den situation i Italien som presenteras i ruta 6 följdes upp av GD Jordbruk och landsbygdsutveckling i två revisioner, en som resulterade i en finansiell korrigerings på 158 miljoner euro och en som resulterade i en finansiell korrigerings på 21 miljoner euro. EU:s budget skyddades därför på lämpligt sätt genom Olafs och GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings sammankopplade och samordnade arbete. Det är ett annat exempel på hur kommissionen ger högsta prioritet åt kampen mot bedrägerier och skyddet av EU:s ekonomiska intressen.

52. De problem som beskrivs i ruta 7 är inte nödvändigtvis relaterade till brister i de kontroller som utförs av de utbetalande organen, utan snarare till bristerna i det sätt på vilket markägande och markarrenden förvaltas i den specifika medlemsstaten. Fokus bör ligga på det akuta behovet av att förbättra dessa system snarare än på det utbetalande organets kontroller som sådana.

53. Varken förordning (EU) nr 1307/2013 eller den rättsliga ramen för den nya gemensamma jordbrukspolitikens 2023–2027 (förordning (EU) 2021/2115 om stöd för strategiska planer) definierar beskaftenheten av det rättsförhållande som skulle avgöra att de stödberättigande arealerna står till jordbrukarens förfogande. Orsaken är att det inte är möjligt att hitta en gemensam regel som är förenlig med all nationell lagstiftning. Uttömmande krav skulle också strida mot konceptet med den nya genomförandemodellen. I enlighet med principen om avtalsfrihet kan dock alla lagligt tillgängliga former av "förfogande" över jordbruksmark i nationell lagstiftning anses uppfylla kraven i detta avseende. Dessa kan omfatta, men är inte begränsade till, äganderätt, en markkoncession, ett skriftligt arrendeavtal, ett muntligt arrendeavtal eller någon annan form av muntligt avtal, obestridd besittning om detta är tillåtet enligt nationell lagstiftning eller andra nationella rättsliga former, rättstraditioner och/eller rättsliga sedvänjor.

54. Kommissionen upprepar betydelsen av att medlemsstaterna inför lämpliga system för förvaltningskontroll för att förebygga och upptäcka oriktigheter och skydda unionens ekonomiska intressen. Därför bör kontrollerna inte begränsas till fall av dubbla ansökningar. Medlemsstaterna har dock rätt att välja kontrollform för stödansökningar och att kontrollera att kravet på att jordbrukaren ska förfoga över de stödberättigande arealerna är uppfyllt.

55. Vid delad förvaltning ges medlemsstaterna flexibilitet att organisera sina kontrollsystem. Därför återspeglas skillnader i de olika nationella systemens metoder. I samband med kontrolltillfället uppmanar kommissionen medlemsstaterna att rikta in sig på oriktigheter och inte begränsa dem till fall av dubbla ansökningar. Medlemsstaterna uppmanas i själva verket att fullgöra sin allmänna skyldighet att genomföra effektiva och systematiska administrativa kontroller. Däri ingår att uppfylla kraven på lagligt förfogande över mark, trots deras utrymme för skönmässig bedömning, och en rätt att anta att de stödberättigande arealerna står till sökandens förfogande.

56. Vid dubbla ansökningar måste medlemsstaterna först fastställa vem som har de stödberättigande arealerna till sitt lagliga förfogande. Om en av de sökande inte har någon laglig rättighet kan denne inte hävda sig lagligen förfoga över marken i fråga. För det andra, om två parter kan visa att det föreligger ett rättsförhållande med avseende på marken, måste de nationella myndigheterna, i enlighet med de principer som fastställdes i mål C-61/09, Landkreis Bad Dürkheim, fastställa vem som har beslutsbefogenhet för den jordbruksverksamhet som bedrivs på dessa arealer och bär de vinster och ekonomiska risker som är förenade med denna verksamhet.

58. Frågan om jordbruksverksamhet genomförs på jordbruksmark ska kontrolleras av de utbetalande organen som en del av de nödvändiga kontrollerna av stödvillkoren. Dessa kontrollsystem granskas därefter regelbundet av de attesterande organen och blir vid behov föremål för kommissionens revisioner. Finansiella korrigeringar tillämpas sedan om dessa kontroller visar sig vara bristfälliga.

Ruta 8 -Attraktionskraften hos betesmarker och bergsområden för bedragare

Förutom Olafs utredningar tar kommissionens revisioner även upp denna typ av frågor (t.ex. attraktionskraften hos betesmarker och bergsområden för bedragare). Finansiella korrigeringar tillämpas därefter tills situationen har åtgärdats och EU:s budget är fullständigt skyddad. Detta görs mycket ofta inom ramen för de handlingsplaner som medlemsstaterna ska genomföra under kommissionens överinseende för att säkerställa att de upptäckta bristerna åtgärdas fullständigt och snabbt.

KOMMISSIONENS GEMENSAMMA SVAR PÅ PUNKTERNA 59–61

Kommissionen vill betona att en tydlig åtskillnad måste göras mellan konstaterade bedrägerier och misstänkta oriktigheter med misstanke om bedrägeri. Bedrägerier kan endast utredas av organ som är behöriga att utreda sådana fall, t.ex. Olaf, Europeiska åklagarmyndigheten eller medlemsstaternas bedrägeribekämpningsorgan och brottsbekämpande organ. Detta kan endast fastställas genom ett lagakraftvunnet förvaltningsrättsligt eller straffrättsligt domstolsavgörande.

Av de 12 ärenden som överlämnats till Olaf har Olaf hittills avslutat två utredningar med ekonomiska rekommendationer till GD Jordbruk och landsbygdsutveckling om att återkräva felaktigt utbetalda belopp. I dessa två specifika fall bekräftade Olaf att det förekom oriktigheter,

men fann inte några bevis för bedrägeri. De återstående 10 ärendena är fortfarande under utredning och kommissionen kan därför inte lämna några ytterligare synpunkter.

Kommissionen noterar vidare med tillfredsställelse att den felprocent som revisionsrätten rapporterat för kapitlet Naturresurser under de senaste två åren låg nära väsentlighetströskeln (1,9 % 2019 och 2 % 2020) och i linje med den felprocent som GD Jordbruk och landsbygdsutveckling rapporterade i sin årliga verksamhetsrapport.

Kommissionen noterar att revisionsrätten inte anser sig ha rätt att utreda bedrägerier. Detsamma gäller kommissionens revisorer.

62. När det gäller kommissionens åtgärder mot bedrägerier inom GJP anser kommissionen att den har en överblick över bedrägerier och risker för bedrägeri och fortsätter att vara proaktiv och övervaka bedrägeririsken för GJP-utgifterna.

KOMMISSIONENS GEMENSAMMA SVAR PÅ PUNKTERNA 65–69:

Kommissionen konstaterar att "markrofferi" inte utgör något problem i samband med missbruk av specifika svagheter i GJP-lagstiftningen. Denna företeelse är snarare kopplad till eventuella brister i rättssystemen, övervakningen och skyddet av individuella rättigheter i medlemsstaterna och måste därför hanteras av dem enligt en allmän rättsstatsstrategi, beroende på vad som är lämpligt.

Med hänvisning till frågan om markrofferi i allmänhet lade GD Jordbruk och landsbygdsutveckling i sin årsrapport för 2020 om strategin för bedrägeribekämpning fram det mycket annorlunda konceptet att "markrofferi" inte är ett inneboende problem för missbruket av specifika svagheter i lagstiftningen om den gemensamma jordbrukspolitiken".

Kommissionen har vidtagit åtgärder, vilket revisionsrätten konstaterade i punkt 56, för att ge medlemsstaterna vägledning om hur de ska hantera frågor om markrofferi i samband med frågan om "mark som står till förfogande".

När det gäller "markrofferi" och bedrägliga metoder vill kommissionen peka på att det finns en skillnad mellan å ena sidan olagligt förvärv av mark (vilket innebär att en rättshandling om äganderätt till marken erhålls genom brottsliga handlingar, t.ex. våldshandlingar eller hot), varefter villkoren för stödberättigande faktiskt uppfylls, och å andra sidan att endast låtsas uppfylla villkoren för stödberättigande genom att lämna in förfalskade och/eller förfalskade handlingar. Det sistnämnda kan vara ett problem som skulle kunna upptäckas med hjälp av det utbetalande organets åtgärder för bedrägeribekämpning.

FIGUR 9 – TIDSLINJE FÖR GD JORDBRUK OCH LANDSBYGDSUTVECKLINGS VÄGLEDNING TILL MEDLEMSSTATERNA

Kommissionen pekar på att den är medveten om betydelsen av det stöd som ska ges till medlemsstaterna och att den står i nära kontakt med medlemsstaternas utbetalande organ för att tillhandahålla det stöd som behövs i enlighet med de mottagna ansökningarna.

74. Kommissionen anser att den har underlättat utbytet av bästa praxis när det gäller åtgärder för bedrägeribekämpning även från och med 2019 vid de utbetalande organens konferenser, när det var möjligt att hålla dem med tanke på covid-19-restriktionerna. Vid konferensen i oktober 2020 höll till exempel det kroatiska utbetalande organet en presentation. Utbyten har också ägt rum vid möten i nätverket för lärande. Dessutom har seminarier om bedrägeribekämpning återupptagits under 2021 och GD Jordbruk och landsbygdsutveckling har alltid besvarat förfrågningar i detta avseende från medlemsstaterna. Andra seminarier anordnas under 2022 i enlighet med de önskemål som inkommit.

KOMMISSIONENS GEMENSAMMA SVAR PÅ PUNKTERNA 75–78:

Kommissionen övervakar de bedrägeribekämpningsåtgärder som medlemsstaterna vidtar genom arbetet i de attesterande organen.

De nationella bedrägeribekämpningsåtgärderna övervakas kontinuerligt genom de attesterande organens arbete och deras årsrapporter till kommissionen.

Denna tillsyn utförs i enlighet med den strategi som beskrivs nedan och i enlighet med gällande rättsliga bestämmelser:

De utbetalande organen har en rättslig skyldighet att vidta bedrägeribekämpningsåtgärder. För att hjälpa de utbetalande organen att vidta ordentliga åtgärder har GD Jordbruk och landsbygdsutveckling väglett medlemsstaterna om hur ackrediteringskriterierna ska genomföras i fråga om bedrägeribekämpning.

Kommissionen framhåller att när det gäller åtgärder mot bedrägeribekämpning är det de medlemsstater som omfattas av delad förvaltning som har ansvaret. Riktlinje 1 om ackrediteringskriterier är ett dokument som innehåller de minimikrav som de attesterande organen förväntar sig när det gäller översynen av alla ackrediteringskriterier, även när det gäller att förebygga och upptäcka bedrägerier. Mer specifik vägledning till medlemsstaterna om åtgärder mot bedrägeribekämpning enligt bästa praxis gavs t.ex. vid expertgruppens möte i november 2021.

De rapporterade uppgifternas detaljnivå grundar sig på de attesterande organens yrkesmässiga bedömning. Men kommissionen klargör dock att de brister som konstaterats i samband med förebyggande och/eller upptäckt av bedrägerier har beskrivits utförligt i de attesterande organens rapporter. Om de attesterande organens arbete inte har lett till några iakttagelser behöver de attesterande organen inte lämna ytterligare uppgifter om det arbete som utförts.

Kommissionen (GD Jordbruk och landsbygdsutveckling) gör årligen flera revisionsbesök i medlemsstater och prövar de attesterande organens genomförande av sin revisionsstrategi och kvaliteten på deras arbete med att bedöma det utbetalande organets interna kontrollsystem, inklusive granskningen av ackrediteringskriterier.

80. Enligt vad som tydligt anges av revisionsrätten utför kommissionen revisioner, och dessa är inte och bör inte vara bedrägeriutredningar. Kommissionen utför dock kontroller av de åtgärder mot bedrägeribekämpning som medlemsstaterna har infört.

I de ackrediteringsrevisioner som GD Jordbruk och landsbygdsutveckling har genomfört beaktas de åtgärder mot bedrägeribekämpning som de utbetalande organen har vidtagit inom ramen för ackrediteringskriterierna. Det gäller särskilt *inre miljö, godkännande av ansökningar och övervakning*. Riskbedömning görs på planeringsstadiet för att fastställa de områden som ska uppmärksammas under revisionen (bedrägeririsken beaktas alltid på planeringsstadiet). I förekommande fall ledde GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings iakttagelser och rekommendationer till att de utbetalande organen genomförde korrigerande planer eller förbättringsplaner.

Ruta 10 – Kommissionens svar på påståenden om missbruk av GJP-medel i Slovakien

Kommissionen noterar att de slovakiska myndigheterna vidtog ett antal korrigerande åtgärder avseende det utbetalande organet innan den fullständiga ackrediteringen återinfördes. Under de första månaderna 2022 håller de slovakiska myndigheterna fortfarande på att genomföra en omvandlingsplan för att ytterligare förbättra det utbetalande organets interna kontrollsystem, särskilt när det gäller utgifter för landsbygdsutveckling som inte ingår i det integrerade

administrations- och kontrollsystemet. Även om den fullständiga ackrediteringen återinfördes av de slovakiska myndigheterna återupptog de inte betalningarna för de investeringsåtgärder för landsbygdsutveckling som inte omfattas av det integrerade administrations- och kontrollsystemet innan de genomförde ytterligare förbättringar. Kommissionen beslutade att skjuta upp utbetalningarna av de slovakiska myndigheternas begärda ersättning till dess att de slovakiska myndigheterna stoppade utbetalningarna.

82. Kontroller genom övervakning är en kontrollmetod som definieras inom EU:s rättsliga ram och som bygger på fältbesök (för icke-övervakningsbara stödkriterier, åtaganden och skyldigheter) och användning av ny teknik (för övervakningsbara stödkriterier, åtaganden och skyldigheter). Det senare är ett alternativ till traditionella kontrollmetoder för arealrelaterade stödordningar och stödåtgärder.

83. Om villkoren för stödberättigande när det gäller arealrelaterat stöd kan anses vara "övervakningsbara" med Sentinelsatellitdata (eller andra data av minst motsvarande värde) används automatiserade processer för att kontrollera efterlevnaden. Resultat som inte är entydiga följs upp med halvautomatiska förfaranden. Om stöd villkoren när det gäller arealstöd inte går att "övervaka" med Sentinelsatellitdata på förhand, måste fältbesök göras på ett urval av stödmottagare. Fördelen med kontroller genom övervakning jämfört med traditionella kontrollmetoder är således störst när alla stöd villkor kan övervakas. I synnerhet innehåller dock åtgärder för landsbygdsutveckling ofta stöd villkor som inte kan övervakas med Sentinelsatellitdata. För att komma till rätta med detta hinder ingår användning av data som inte är kontrollerbara, t.ex. geotaggade foton, i kommissionens förslag på ett framtida arealövervakningssystem i medlemsstaterna.

84. Kommissionen pekar på att satelliter endast kan övervaka förekomsten eller frånvaron av fysiska fenomen i områden för vilka GJP-stöd begärs. Slutgiltiga satellitbaserade iakttagelser kan således tyda på efterlevnad eller bristande efterlevnad av stödkriterier kopplade till viss jordbruksverksamhet eller särskilda jordbruksvillkor, men inte med avseende på administrativa villkor som rör exempelvis stödmottagaren eller den mark som han eller hon förfogar över.

85. Den automatiserade behandlingen av regelbundna flöden av satellitbilder gör det möjligt att både varna jordbrukare om kommande tidsfrister som kräver särskilda åtgärder (t.ex. att en åker ska slås inom en viss tidsfrist) och att underrätta jordbrukare om konstaterade överträdelser av stödkriterierna för det stöd som begärs (t.ex. underlåtenhet att följa ett förbud mot plöjning). Enligt den rättsliga ramen ska stödmottagarna ändra eller dra tillbaka sina stödanspråk inom angivna tidsfrister.

86. Kontrollmetoden genomförs av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna. Kontroller genom övervakning kan fastställa efterlevnad eller bristande efterlevnad av stöd villkoren för arealstöd, förutsatt att dessa avser jordbruksverksamhet och villkor som kan övervakas av Sentinelsatelliter. Med hjälp av kontrollmetoden upptäcks bristande efterlevnad inom populationen av de berörda skiftena och därmed risken för fonderna.

90. Kommissionen har uppmuntrat medlemsstaterna att använda kontroller genom övervakning redan från 2018 och framåt. Förutom att ge fri tillgång till Copernicus data- och informationsåtkomsttjänster (DIAS) för övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken har kommissionen utarbetat vägledningsdokument och underlättar ömsesidigt lärande och utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna. Exempelvis anordnas särskilda möten där medlemsstater som redan använder kontroller genom övervakning tillhandahåller insikter och utbyter erfarenheter

baserat på det faktiska genomförandet. Dessutom stöder kommissionen medlemsstaterna med utbildning, dokumentation och it-lösningar inom ramen för sin uppsökande verksamhet med kontroller genom övervakning som syftar till att ta itu med upplevda eller faktiska tekniska hinder för att använda Sentinelsatellitdata för övervakning av den gemensamma jordbrukspolitiken.

91. Under 2021 fördubblades användningen av kontrollmetoden genom övervakning i medlemsstaterna jämfört med 2020, vilket överskred kommissionens delmål på 10 % av den utnyttjade jordbruksarealen 2022.

96. Kommissionen välkomnade Europaparlamentets studie från 2021, som belyste samma problem som kommissionen och medlemsstaterna stod inför när de samlade in information, eftersom tillgången till information fastställs genom de krav på öppenhet och begränsningar som införts genom EU:s allmänna dataskyddsförordning (EU) 2016/679 (GDPR). Resultaten i studien om de 50 största stödmottagarna ligger i linje med de resultat som GD Jordbruk och landsbygdsutveckling har lämnat till Europaparlamentets budgetkontrollutskott (CONT) på samma område. En betydande del av den gemensamma jordbrukspolitiken (och sammanhållningspolitiken) stöder offentliga investeringar. GD Jordbruk och landsbygdsutveckling har vid flera tillfällen förklarat att det är redo att samarbeta med Europaparlamentet för att vid behov ytterligare förbättra insynen. I den nya gemensamma jordbrukspolitiken 2023–2027 (artikel 98 i förordning (EU) 2021/2116) kommer medlemsstaterna att vara skyldiga att samla in den information som krävs för att identifiera stödmottagarna. I förekommande fall gäller det även att identifiera de grupper i vilka de deltar, som anges i artikel 2 i direktiv 2013/34/EU.

97. Vid delad förvaltning är det medlemsstaternas ansvar att offentliggöra information om stödmottagare. Medlemsstaterna bör se till att det varje år i efterhand offentliggörs uppgifter om mottagarna av GJP-medel på en enda webbplats per medlemsstat. Det gäller även uppgifter om företagsgrupper (inom ramen för den nya gemensamma jordbrukspolitiken). Samtliga webbplatser finns tillgängliga via länkar på europa.eu: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/beneficiaries_en. Kommissionen överväger hur man ytterligare kan öka öppenheten om mottagare av EU-medel i samband med den kommande översynen av budgetförordningen för 2018.

98. För att hantera några av de frågor som lyfts fram i studien tillhandahåller kommissionen ett integrerat och driftskompatibelt övervakningssystem, inklusive ett enda datautvinnings- och riskbedömningsverktyg (för närvarande kallat Arachne), tänkt att få en allmän tillämpning i medlemsstaterna. Verktuget berikar de uppgifter som samlas in i syfte att genomföra fonderna med delad förvaltning och faciliteten för återhämtning och resiliens och gör det möjligt att identifiera stödmottagare, kontrakt och entreprenörer som är utsatta för risker för oriktigheter, bedrägerier och intressekonflikter med hjälp av en uppsättning riskindikatorer. Dessutom undersöker kommissionen för närvarande möjligheten att förbättra öppenhetsreglerna i den kommande översynen av budgetförordningen från 2018.

KOMMISSIONENS GEMENSAMMA SVAR PÅ PUNKTERNA 99 OCH 100:

En åtskillnad måste göras mellan information som är offentligt tillgänglig av öppenhetsskäl och information som är tillgänglig för nationella organ och EU-organ för revisions- och kontrolländamål. Den offentligt tillgängliga informationen är tillgänglig i två år, medan informationen för revisions- och kontrolländamål är tillgänglig i fem år. De cirka 25 % anonymiserade GJP-stödmottagarna i offentligt tillgängliga uppgifter är de som får mindre än 1 250 euro och står för omkring 1–2 % av GJP-stödet. Detta är resultatet av förhandlingar med medlagstiftarna och tar hänsyn till domstolens dom i denna fråga, där man måste hitta en balans mellan proportionalitets- och insynskrav.

För den fleråriga budgetramen 2021–2027 och återhämtningsplanen för EU (Next Generation EU) lade kommissionen fram förslag för att förbättra medlemsstaternas insamling av uppgifter om mottagare av EU-medel som genomförs genom delad förvaltning och inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF). Dessa förslag omfattade registrering och lagring av uppgifter om mottagare av EU-medel, däribland deras verkliga huvudmän (om mottagarna inte är fysiska personer) i standardiserat (elektroniskt) format. Kommissionen föreslog också obligatorisk användning av ett enda datautvinnings- och riskgraderingsverktyg för att få tillgång till, analysera sådana uppgifter och göra det möjligt att, på grundval av en uppsättning riskindikatorer, identifiera åtgärder, kontrakt och mottagare som kan vara utsatta för risker för oriktigheter, bedrägerier och intressekonflikter. Ett sådant verktyg skulle förbättra kvaliteten på och jämförbarheten hos uppgifter om mottagare av EU-medel för kontroll- och revisionsändamål och göra det möjligt för medlemsstaterna att bättre rikta sin revisions- och kontrollverksamhet och kommissionen att bättre rikta sin tillsynsroll. Genom förordning (EU) 2021/2116 blir det inte obligatoriskt att använda det gemensamma datautvinnings- och riskbedömningsverktyg som kommissionen ska tillhandahålla. I fråga om den gemensamma jordbrukspolitiken finns dock en översynsklausul enligt vilken kommissionen senast 2025 ska lägga fram en rapport med en bedömning av användningen av det gemensamma datautvinningsverktyget och dess interoperabilitet i syfte att allmänt använda det i medlemsstaterna, vid behov åtföljd av lämpliga förslag.

101. Kommissionen påpekar att de utbetalande organen har en rättslig skyldighet att utforma och genomföra åtgärder mot bedrägeribekämpning (förordning (EU) nr 907/2014).

KOMMISSIONENS GEMENSAMMA SVAR PÅ PUNKTERNA 103 OCH 104:

Kommissionen uppmuntrar alla initiativ från medlemsstaterna när det gäller att använda maskininläringsteknik vid förvaltningen och kontrollen av GJP-utgifterna, bland annat för att fastställa och förebygga eventuella oriktigheter och bedrägerier. Kommissionen har också uppmuntrat medlemsstater som inom ramen för delad förvaltning utför den faktiska kontrollen av utgifterna att utbyta sina erfarenheter och bästa praxis.

Satellitbaserad övervakning av villkor och krav för stödberättigande, såsom i exemplet med slåtter i punkt 103, är redan nu en viktig del av kontrollerna genom övervakning i flera medlemsstater och kommer att bli ännu viktigare i framtiden med det obligatoriska arealövervakningssystemet. På grund av den förebyggande strategi som ingår i användningen av kontroller genom övervakning uppmärksammas jordbrukare på potentiella fall av bristande efterlevnad och kan ändra eller dra tillbaka tillämpningen av dem eller lägga fram bevis för motsatsen. Huruvida den bristande efterlevnad som upptäcktes vid kontroller genom övervakning var en oriktighet eller ett bedrägeri kan dock inte fastställas enbart på grundval av satellitdata.

105. FÖRSTA PUNKTSATSEN - Dataskydd (i enlighet med den allmänna dataskyddsförordningen) kan faktiskt hindra informationsutbytet mellan olika aktörer. Kommissionen är dock bunden av gällande lagstiftning.

Medlemsstaterna åberopade också dessa rättsliga begränsningar i fråga om uppgiftsskydd när kommissionen begärde att de skulle upprätta förteckningar över de 50 största faktiska betalningsmottagarna.

Därför måste medlemsstaterna inom ramen för den nya gemensamma jordbrukspolitiken begära att stödmottagarna deklarerar vilken grupp de tillhör till det utbetalande organet när de ansöker om stöd.

TREDJE PUNKTSATSEN - Med tanke på den relativt låga felprocenten inom den gemensamma jordbrukspolitiken och den mycket låga andelen konstaterade bedrägerier har medlemsstaterna upprepade gånger tagit upp problemet med den administrativa bördan för förvaltning och kontroll

av den gemensamma jordbrukspolitiken och kostnadsnyttan med att försöka minska felprocenten ytterligare.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER (punkterna 106–112)

Kommissionens svar:

107. Markrofferi är en komplex och mångfacetterad fråga som inte är en naturlig följd av att specifika svagheter i GJP-lagstiftningen missbrukas. Kommissionen anser att den har varit proaktiv när det gäller den gemensamma jordbrukspolitiken och att bemöta det växande problemet med markrofferi, bland annat genom att ge medlemsstaterna vägledning efter den senaste rättspraxisen C-216/19 Land Berlin.

När det gäller övervakningen av medlemsstaternas strategier mot bedrägeribekämpning pekar kommissionen på att den gemensamma jordbrukspolitiken förvaltas genom delad förvaltning där medlemsstaterna står i främsta ledet i kampen mot bedrägerier och att nationella åtgärder mot bedrägeribekämpning ständigt övervakas genom de attesterande organens verksamhet.

108. När det gäller de bedrägeririsker som påverkar den gemensamma jordbrukspolitiken delar kommissionen revisionsrättens åsikt att metoderna för att olagligt försöka dra nytta av EU-medel (t.ex. bedragare som försöker förvärva jordbruksmark olagligt och sedan begära stöd) sannolikt kommer att vara resultatet av ett effektivt förvaltnings- och kontrollsystem, såsom IACS-LPIS, som har tvingat "bedragare" att hitta olika sätt att få stöd.

Se även kommissionens svar på punkt 49.

När det gäller hänvisningen till "markrofferi", se kommissionens gemensamma svar på figur 7 och punkterna 50–51. Kommissionen skulle vilja påpeka att det finns en skillnad mellan å ena sidan olagligt förvärv av mark (vilket innebär att en rättshandling om äganderätt till marken erhålls genom brottsliga handlingar, såsom våldshandlingar eller hot), varefter stöd villkoren faktiskt uppfylls, och å andra sidan att endast låtsas uppfylla stöd villkoren genom att lämna in förfalskade och/eller förfalskade handlingar. Det sistnämnda kan vara ett problem som skulle kunna upptäckas med hjälp av det utbetalande organets åtgärder för bedrägeribekämpning.

111. Kommissionen erinrar om att nationella åtgärder mot bedrägeribekämpning ständigt övervakas genom de attesterande organens arbete och deras årsrapporter till kommissionen.

Kommissionen framhåller att när det gäller åtgärder mot bedrägeribekämpning är det de medlemsstater som omfattas av delad förvaltning som har ansvaret.

Kommissionen (GD Jordbruk och landsbygdsutveckling) genomför årligen flera revisionsbesök i medlemsstaterna där den kontrollerar genomförandet av de attesterande organens revisionsstrategi och kvaliteten på deras arbete vid bedömningen av de utbetalande organens interna kontrollsystem, inklusive översynen av ackrediteringskriterierna.

Dessutom utför kommissionen revisioner som inte är, och inte bör vara, bedrägeriutredningar, vilket också tydligt anges av revisionsrätten. Kommissionen utför dock kontroller av de åtgärder mot bedrägeribekämpning som medlemsstaterna har infört.

I de ackrediteringsrevisioner som GD Jordbruk och landsbygdsutveckling har genomfört beaktas de åtgärder mot bedrägeribekämpning som de utbetalande organen har vidtagit inom ramen för de

olika delarna av ackrediteringskriterierna. Det gäller särskilt *kriterierna för inre miljö, godkännande av ansökningar och övervakning*. Riskbedömning görs i planeringsstadiet för att identifiera de områden som ska uppmärksammas under revisionen (bedrägeririsen beaktas alltid på planeringsstadiet). I förekommande fall har GD Jordbruk och landsbygdsutvecklings iakttagelser och rekommendationer lett till att de utbetalande organen har genomfört korrigerande planer eller förbättringsplaner.

Se kommissionens gemensamma svar på punkterna 75–78 och svaret på punkt 80.

112. När det gäller främjandet av ny teknik och artificiell intelligens har kommissionen aktivt uppmuntrat medlemsstaterna att använda dem. Medlemsstaterna har i hög grad utnyttjat kontroller genom övervakning. Dessutom uttrycker allt fler medlemsstater intresse för att testa Arachne. Detta är också ett resultat av kommissionens insatser för att främja och förklara dessa nya tekniker.

Se även kommissionens svar på punkt 91.

Rekommendation 1 – Få en djupare inblick i bedrägeririsker och åtgärder i samband med GJP-utgifter och dela med sig av den.

1. Kommissionen godtar rekommendationen och anser att vägledning har lämnats. Kommissionen betonar att utformningen och genomförandet av en strategi mot bedrägeribekämpning förblir medlemsstaternas ansvar. Utöver riktlinje 1 om de attesterande organens arbete med alla ackrediteringskriterier har GD Jordbruk och landsbygdsutveckling vid expertgruppens möte i november 2021 gett de attesterande organen särskild vägledning med bästa praxis om deras roll i bedömningen av de utbetalande organens åtgärder mot bedrägeribekämpning. I samband med tillämpningen av den nya lagstiftningen om den gemensamma jordbrukspolitiken kommer alla riktlinjer för de utbetalande organen och de attesterande organen att ses över. Dessutom kommer särskild vägledning om åtgärder mot bedrägeribekämpning att ingå i dessa riktlinjer.

GD Jordbruk och landsbygdsutveckling övervakar kontinuerligt de attesterande organens arbete när det gäller att bedöma ackrediteringskriterierna, inklusive genomförandet av åtgärderna mot bedrägeribekämpning vid de utbetalande organen genom det årliga förfarandet för avslutande av räkenskaperna där alla rapporter som mottagits av de attesterande organen granskas och genom särskilda besök där genomförandet av de attesterande organens revisionsstrategi granskas.

1.B. Kommissionen godtar rekommendationen och kommer att övervaka hur de utbetalande organen genomför kraven på ”mark som står till förfogande” med beaktande av vägledningen, samtidigt som den nya genomförandemodellen och inriktningen på medlemsstaternas system respekteras.

Dessutom sprider kommissionen redan bästa praxis bland medlemsstaterna i alla lämpliga forum för delar av den gemensamma jordbrukspolitiken.

1.C. Kommissionen godtar rekommendationen och kommer att göra en ny övergripande bedömning av bedrägeririsen för den gemensamma jordbrukspolitiken i god tid för att den nya rättsliga ramen ska kunna genomföras den 1 januari 2023.

Rekommendation 2 – Främja användningen av ny teknik för att förebygga och upptäcka bedrägerier i samband med GJP-utgifter

Kommissionen godtar rekommendationen och anser att den har börjat genomföra de föreslagna åtgärderna och kommer att fortsätta att stödja medlemsstaterna i deras användning av ny teknik, artificiell intelligens och maskininlärning, även för att förebygga och upptäcka bedrägerier i den mån dessa system kan tjäna detta syfte.

2.A. Kommissionen godtar denna rekommendation.

Kommissionen vill uppmärksamma det faktum att medlemsstaterna från och med 2023 har full subsidiaritet när det gäller att utforma sina kontroll- och sanktionsystem. Från och med 2023 kommer det obligatoriska arealövervakningssystemet att omfatta arealrelaterade insatser i alla medlemsstater i syfte att mäta resultaten av denna politik. I nästa gemensamma jordbrukspolitik görs användningen av data från Copernicus Sentinelsatelliter obligatorisk för att se till att medlemsstaternas årliga prestationsrapportering är tillförlitlig. Den underliggande information som arealövervakningssystemet kommer att tillhandahålla kan också användas av medlemsstaterna för att förebygga oriktigheter och minska riskerna för fonden.

2. Kommissionen godtar denna rekommendation. Kommissionen har redan börjat genomföra de föreslagna åtgärderna och kommer att fortsätta att stödja medlemsstaterna i deras användning av verktyg för att upptäcka bedrägerier.

Kommissionen kommer att fortsätta att uppmuntra medlemsstaterna att använda Arachne, det integrerade it-systemet för datautvinning och riskgradering, och kommer att fortsätta att tillhandahålla utbildning och erbjuda stöd och tekniskt stöd i syfte att främja dess tillämpning och öka antalet medlemsstater som använder det. Samtidigt kommer kommissionen att fortsätta att förbättra it-systemets funktioner, användarvänlighet och interoperabilitet med andra uppgiftskällor.

2.c. Kommissionen godtar denna rekommendation. Kommissionen anser att den redan utbyter bästa praxis när det gäller att identifiera bedrägerimönster. När det gäller artificiell intelligens och maskininlärning överväger kommissionen för närvarande att utbyta bästa praxis om användningen av AI i allmänhet (övervakning och utvärdering av den gemensamma jordbrukspolitiken, analys, framtagning av statistik osv.) och beroende på resultaten bedöma i vilken utsträckning den kan tillämpas på upptäckt av bedrägerier.