EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 12.12.2017
COM(2017) 745 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

maksajavirastojärjestelmän toiminnasta maatalousalalla

SISÄLLYSLUETTELO

1. Kertomuksen tavoite 3
2. Taustatiedot 3
3. Maksajavirastojen toiminnan tilanne 4
4. Maksajavirastojen hyväksynnän valvonta 5
5. Päätelmät ja jatkotoimet 6

LIITE I LUETTELO MAATALOUSTUKIRAHASTON JA MAASEUTURAHASTON MAKSAJAVIRASTOISTA EU:SSA

LIITE II MAKSAJAVIRASTO- JA RAHASTOKOHTAISET MENOT KOLMELTA VIIMEISIMMÄLTÄ VARAINHOITOVUODELTA

1. KERTOMUKSEN TAVOITE

Asetuksen (EU) N:o 1306/2013 7 artiklan 2 kohdassa vaaditaan komissiota antamaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle maksajavirastojärjestelmän toimintaa koskeva kertomus, johon liitetään tarvittaessa lainsäädäntöehdotuksia.

Toimivaltaisella viranomaisella on velvollisuus raportoida komissiolle suorittamastaan maksajavirastojen toiminnan valvonnasta ja seurannasta. Raportissa on tarkasteltava, täyttävätkö maksajavirastot edelleen hyväksymisperusteet, ja esitettävä yhteenveto puutteiden korjaamiseksi toteutetuista toimista (komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 908/2014 2 artiklan 1 kohta). Raportti annetaan kolmen vuoden välein.

Tässä kertomuksessa esitetään yhteenveto kesäkuuhun 2016 mennessä vastaanotettujen toimivaltaisten viranomaisten raporttien analyysin tuloksista sekä mahdollisista jatkotoimista.

2. TAUSTATIEDOT

Euroopan maatalouden tukirahastoa (maataloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa (maaseuturahasto) hallinnoidaan jäsenvaltioiden ja unionin välisen yhteisen hallinnointijärjestelmän kautta. Järjestelmässä täytäntöönpanotehtävät siirretään jäsenvaltioille, mutta komissio kantaa lopullisen vastuun.

Jäsenvaltioiden on ryhdyttävä kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin varmistaakseen, että EU:n talousarviosta rahoitetut toimet toteutetaan asianmukaisesti ja tehokkaasti noudattaen EU:n sääntöjä. Niillä on oltava käytössä järjestelmiä sääntöjenvastaisuuksien ja petosten ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi. Tätä varten jäsenvaltioiden on asetuksen (EU) N:o 1306/2013 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti hyväksyttävä maksajavirastoiksi viranomaisia tai elimiä, joilla on hallintorakenne ja sisäisen valvonnan järjestelmä, jotka riittävät takaamaan maksujen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden sekä asianmukaisen kirjanpidon. Maksajavirastojen on täytettävä komission vahvistamat hyväksynnän vähimmäisedellytykset, jotka koskevat sisäistä valvontaympäristöä, valvontatoimia, tiedotusta ja ilmoittamista sekä seurantaa.

Kunkin jäsenvaltion on rajoitettava hyväksyttyjen maksajavirastojensa määrä enintään yhteen jäsenvaltiota tai tarvittaessa aluetta kohden. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin edellisestä poiketen säilyttää lukumääräisesti ne maksajavirastot, jotka on hyväksytty ennen 20. joulukuuta 2013.

Komissio korvaa ainoastaan maksajavirastojen toteuttamat menot.

Jos hyväksytty maksajavirasto ei täytä tai ei enää täytä yhtä tai useampaa hyväksymisperustetta, jäsenvaltion on asetuksen (EU) N:o 1306/2013 7 artiklan 5 kohdan mukaisesti peruutettava hyväksyntä, jollei maksajavirasto tee tarvittavia muutoksia ongelman merkittävyyden mukaan asetetussa määräajassa.

Komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 908/2014 1 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion nimeämän toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä päätös maksajaviraston hyväksynnän myöntämisestä tai peruuttamisesta hyväksymisperusteiden arvioinnin perusteella. Toimivaltaisen viranomaisen on

jatkuvasti valvottava maksajavirastoja ja toteutettava tarvittavat jatkotoimet havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

3. MAKSAJAVIRASTOJEN TOIMINNAN TILANNE

EU:ssa oli 1. lokakuuta 2017 yhteensä 79 maksajavirastoa, jotka maksavat maataloustukirahaston ja maaseuturahaston tukia. Useimmissa tapauksissa maksajavirasto maksaa molempien rahastojen tukia, mutta joissakin tapauksissa[1] virasto käsittelee vain yhtä rahastoa.

Useimmissa jäsenvaltioissa on koko maassa vain yksi maksajavirasto. Joissakin maissa maksajavirastoja on kuitenkin useampi: Belgia (2 maksajavirastoa), Espanja (18 maksajavirastoa), Italia (11 maksajavirastoa), Itävalta (2 maksajavirastoa), Ranska (4 maksajavirastoa), Romania (2 maksajavirastoa), Saksa (16 maksajavirastoa) ja Yhdistynyt kuningaskunta (4 maksajavirastoa). Täydellinen luettelo maataloustukirahaston ja maaseuturahaston maksajavirastoista EU:ssa esitetään liitteessä I.

On huomattava, että maksajavirastojen määrää on vähennetty vuodesta 2013 alkaen nykyiseen 79:ään. Belgiassa kaksi alueellista virastoa otti maksajaviraston BIRB (BE01) tehtävät hoitaakseen ja Alankomaissa kaksi maksajavirastoa – Dienst Landelijk Gebied (NL01) ja Dienst Regelingen (NL03) – yhdistyi yhdeksi virastoksi Ondernemend Nederland – RVO (NL04). Puolassa on 1. syyskuuta 2017 lähtien ollut vain yksi maksajavirasto, kun maatalousmarkkinavirasto (PL02) lopetti toimintansa maksajavirastona.

Maksajavirastokohtaiset menot vaihtelevat huomattavasti EU:ssa. Varainhoitovuonna 2016 Ranskan maksajavirastolla Agence de services et de paiement (FR19) oli suurimmat menot (6,6 miljardia euroa), kun taas Saksan maksajavirastoilla Hamburg-Jonas (DE02) ja SAISA (IT02) oli ainoastaan takaisinperittäviä määriä. Italian maksajavirastolla (ENR-IT03) ei ole ollut menoja kolmen viimeisimmän varainhoitovuoden aikana. Itävallan maksajavirastolla Zollamt Salzburg (AT03) on ollut lähes olemattomat menot kolmen viime vuoden aikana. Menojen taso riippuu siitä, osallistuuko maksajavirasto useisiin järjestelmiin/toimenpiteisiin vai ainoastaan tiettyihin erityisjärjestelmiin (esim. julkista varastointia koskevat menot), jolloin sen tehtävä on suppeampi. Maksajavirasto- ja rahastokohtaiset menot kolmelta viimeisimmältä varainhoitovuodelta esitetään liitteessä II.

Maksajavirastojen määrää koskevat viimeaikaiset muutokset:

1) Itävalta: viranomaiset harkitsevat maksajaviraston Zollamt Salzburg (AT03) sulkemista todennäköisesti varainhoitovuoden 2017 lopussa.

2) Saksa: Saksan viranomaiset päättivät sulkea maksajaviraston Hamburg (DE09) heti sen jälkeen, kun maaseuturahaston vuosien 2007–2013 ohjelmat on päätetty ja maataloustukirahaston tilit tarkastettu ja hyväksytty varainhoitovuodelta 2016. Saksan viranomaisten mukaan syynä tähän on se,

[1] Zollamt Salzburg (AT03), Hamburg-Jonas (DE02), Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FR05), Office du Développement Agricole et Rural de Corse (FR18), Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FR20), Servizio Autonomo Interventi Settore Agricolo (IT02), Rural Investment Financing Agency (RO01), Paying and Intervention Agency for Agriculture (RO02).

että kyseisen maksajaviraston kulut ovat nousseet jatkuvasti, kun taas maksetun tuen määrä on samanaikaisesti vähentynyt.

Maksajavirastoista voidaan tehdä seuraavat päätelmät:

1) Hyväksyttyjen maksajavirastojen määrä jäsenvaltioissa: Asetuksen (EU) N:o 1306/2013 7 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on rajoitettava hyväksyttyjen maksajavirastojensa määrä enintään yhteen jäsenvaltiota tai tarvittaessa aluetta kohden. Sekä Puolassa että Romaniassa on kaksi maksajavirastoa, mutta ne eivät ole kytköksissä tiettyyn alueeseen. Puolan viranomaiset ovat ryhtyneet toimiin kahden maksajaviraston yhdistämiseksi. Romaniassa kukin maksajavirasto hallinnoi yhtä rahastoa eli maataloustukirahastoa tai maaseuturahastoa. Kumpaakin rahastoa koskeva yksi hakemus ja yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä tarkoittaisivat kuitenkin sitä, että maksajavirastoja olisi vain yksi.

2) Pienten tai toimimattomien maksajavirastojen perusteet: Asetuksen (EU) N:o 1306/2013 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on rajoitettava maksajavirastojen määrää. Jos jäsenvaltio sulkee maksajaviraston, se ei voi avata uutta virastoa tulevaisuudessa. Voimassa olevalla lainsäädännöllä on tarkoitus vähentää maksajavirastojen määrää kussakin jäsenvaltiossa, mutta joissain tapauksissa sillä on päinvastainen vaikutus, jolloin toiminnassa pidetään menojen osalta pieniä tai jopa toimimattomia virastoja.

3) Maksajavirastojen määrän vähentäminen: jotkin jäsenvaltiot (Itävalta, Puola ja Saksa) ovat ryhtyneet toimiin maksajavirastojen määrän vähentämiseksi.

4) EU:n varojen hallinnointiin ja valvontaan liittyvät valvontakulut: Jäsenvaltiot ilmoittavat valvontakulut komissiolle, ja yhdessä tapauksessa (Hamburg (DE09)) ilmoitetut valvontakulut, joihin sisältyvät maksajaviraston hallintokulut, ovat suuremmat kuin kyseisen viraston hallinnoimat EU:n varat. Tämä asettaa kyseenalaiseksi hallinnointi- ja valvontajärjestelmän asianmukaisuuden jäsenvaltioissa. Kuten edellä on todettu, Saksan viranomaiset perustelivat Hampurin maksajaviraston sulkemista korkeilla kuluilla hallinnoituihin varoihin nähden.

4. MAKSAJAVIRASTOJEN HYVÄKSYNNÄN VALVONTA

Kunkin jäsenvaltion nimeämä toimivaltainen viranomainen vastaa maksajavirastojen hyväksynnän myöntämisestä, uudelleentarkastelusta ja peruuttamisesta. Toimivaltaisen viranomaisen on myös jatkuvasti valvottava maksajavirastoja ja toteutettava tarvittavat jatkotoimet havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 908/2014 2 artiklan 1 kohdan mukaan toimivaltaisella viranomaisella on velvollisuus raportoida komissiolle suorittamastaan maksajavirastojen toiminnan valvonnasta ja seurannasta. Raportissa on tarkasteltava, täyttävätkö maksajavirastot edelleen hyväksymisperusteet, ja esitettävä yhteenveto puutteiden korjaamiseksi toteutetuista toimista.

Toimivaltaisten viranomaisten viimeisimmät raportit koskivat varainhoitovuosia 2013–2015, ja raportit oli toimitettava komissiolle viimeistään 30. kesäkuuta 2016. Kaikki jäsenvaltiot antoivat vaaditut tiedot; tosin kahden jäsenvaltion tapauksessa raportit toimitettiin määräajan jälkeen. Raporteissa

käsiteltiin toimivaltaisen viranomaisen valvontatoimia, jotka se suoritti itse tai jotka todentamisviranomainen tai muut maksajavirastoista riippumattomat ulkoiset elimet suorittivat toimivaltaisen viranomaisen puolesta. Kukin toimivaltainen viranomainen esitti myös näkemyksensä siitä, oliko maksajavirastojen määrä riittävä.

Sääntöjen noudattamiseen ei vaikuta nykytilanteessa liittyvän merkittäviä ongelmia. Sääntöjenmukaisuudesta voidaan tehdä seuraavat päätelmät:

1) Hyväksymisperusteiden täyttyminen: Toimivaltainen viranomainen totesi kaikissa tapauksissa maksajavirastojen täyttävän hyväksymisperusteet. Kaiken kaikkiaan 66 maksajaviraston (vuonna 2016 toimitettiin raportit yhteensä 80 virastosta) todettiin täyttävän hyväksymisperusteet erittäin hyvin.

2) Valvontatoiminnan arviointi: toimivaltainen viranomainen tekee hyväksymisperusteita koskevat päätelmät todentamisviranomaisen työn perusteella. Joissain tapauksissa hyväksyntää koskeva luku on kokonaisuudessaan kopioitu todentamisviranomaisen raportista, minkä vuoksi on aiheellista pohtia, oliko tehtävän tarkoitus ymmärretty.

3) Jatkuvaa valvontaa koskevien toimivaltaisen viranomaisen tiedonantojen tarkastelu paljasti useissa tapauksissa, ettei valvonta ole jatkuvaa. Valvontaa suoritetaan sen sijaan kertaluonteisesti kolmen vuoden välein. Monesti toimivaltainen viranomainen yksinkertaisesti ulkoistaa tarkastelun toiselle elimelle tai yksityiselle yritykselle ja toimittaa raportin sen jälkeen komissiolle. Joissakin tapauksissa jatkuvaa sääntöjenmukaisuutta koskevassa raportissa käsitellään pelkästään todentamisviranomaisen edellisessä vuosiraportissa antamien suositusten tilan seurantaa tai päivitystä. Näissä tapauksissa ei ole viitteitä vaatimusten mukaisesta jatkuvasta valvonnasta tai seurannasta.

4) Toimimattomien maksajavirastojen tapauksessa toimivaltaisen viranomaisen on vaikea vakuuttaa maksajaviraston täyttävän hyväksymisperusteet, jos kyseinen virasto ei ole suorittanut mitään maksuja usean peräkkäisen vuoden aikana. Lisäksi on kyseenalaista, miten nopeasti toimimaton maksajavirasto voitaisiin saada takaisin toimintaan, sillä esimerkiksi menettelyt ja tietotekniset järjestelmät ovat saattaneet vanhentua, minkä lisäksi virastolla ei ole kokenutta henkilöstöä.

5. PÄÄTELMÄT JA JATKOTOIMET

Komissio suhtautuu myönteisesti tiettyjen jäsenvaltioiden toimiin maksajavirastojen määrän vähentämiseksi.

Tarkasteltuaan maksajavirastojen toiminnan tilannetta EU:n maatalousalalla komissio aikoo ryhtyä seuraaviin toimiin:

1) Vaikka ennen 20. joulukuuta 2013 olemassa olleisiin maksajavirastoihin voidaan soveltaa poikkeusta, komissio voi aloittaa asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa keskustelun siitä, onko käytössä oleva organisaatiorakenne asianmukainen ja tulisiko sellaisia maksajavirastoja pitää toiminnassa, joilla on vain vähän tai ei lainkaan menoja.

2) Komissio toteuttaa jatkotoimia asianomaisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa asianmukaisen ja säännöllisen valvonnan varmistamiseksi.

3) Komissio ei aio ehdottaa tässä vaiheessa voimassa oleviin säädöksiin muutoksia, jotka koskevat maksajavirastojen perustamista, määrää ja toimintaa.