KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.10.2005
KOM(2005) 520 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførlesen af forordning nr. 1469/95 (den sorte liste)

{SEK(2005) 1333}

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelsen af forordning nr. 1469/95
(den sorte liste)

1. FORMÅLET MED DOKUMENTET

Med Rådets forordning (EF) nr. 1469/95[1] er der inden for EUGFL, Garantisektionens område, indført en ordning til identifikation af erhvervsdrivende, der frembyder en risiko for EU's budget, og desuden en ordning for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne via Kommissionen. Der er vedtaget gennemførelsesbestemmelser med forordning (EF) nr. 745/96[2].

Formålet med forordningen var at skabe en ordning, der gør det muligt for de nationale forvaltningsorganer at blive orienteret om erhvervsdrivende, der frembyder en øget risiko for at begå svig, og i den forbindelse at træffe passende præventive foranstaltninger (skærpet kontrol, suspension af udbetalinger, udelukkelse fra adgang til støtte fra EU).

I henhold til artikel 7 i forordning (EF) nr. 1469/95 forelagde Kommissionen i juli 1997 Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om denne forordnings anvendelse[3]. Kommissionen bebudede, at der ville komme yderligere en rapport senere, som skulle vurdere, hvordan forordningen konkret anvendes i medlemsstaterne, og påpege vanskeligheder i forbindelse hermed.

2. INDLEDNING

Siden vedtagelsen af forordningen i 1995 er der indført lignende ordninger i den gældende lovgivning. For eksempel er der en ordning i finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget[4]. Det siges nemlig i artikel 95, at "*hver institution opretter en central database med detaljerede oplysninger om ansøgere og bydende*", som har til formål at udelukke erhvervsdrivende fra at byde på offentlige kontrakter, hvis vedkommendes bo er under konkurs, likvidation, skifte eller tvangsakkord uden for konkurs, eller hvis vedkommende er blevet dømt for et strafbart forhold, og erhvervsdrivende, som i forbindelse med udøvelsen af deres erhverv har begået en alvorlig fejl, eller som ikke har opfyldt deres forpligtelser med hensyn til betaling af bidrag til sociale sikringsordninger eller skat, eller som er dømt for svig, bestikkelse, deltagelse i en kriminel organisation eller en hvilken som helst anden form for ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabets finansielle interesser, og

---

1 Rådets forordning (EF) nr. 1469/95 af 22. juni 1995 om foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT L 145 af 29.6.1995, s. 1.

2 Kommissionens forordning (EF) nr. 745/96 af 24. april 1996 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1469/95 om foranstaltninger, der skal træffes over for visse erhvervsdrivende, der drager fordel af transaktioner finansieret af EUGFL, Garantisektionen, EFT L 102 af 25.4.1996, s. 15.

3 KOM(1997) 417 endelig.

4 Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002, EFT L 248 af 16.9.2002.

endelig erhvervsdrivende, som i forbindelse med deltagelse i en offentlig aftale eller i forbindelse med tildeling af et tilskud finansieret over fællesskabsbudgettet er fundet skyldig i grov misligholdelse. Erhvervsdrivende, der befinder sig i en af de nævnte udelukkelsessituationer, kan pålægges administrative eller økonomiske sanktioner efter at have fået lejlighed til at fremsætte deres bemærkninger (artikel 96). Der gælder lignende regler for modtagere af tilskud (artikel 114).

3. STATISTISK ANALYSE AF DE INDBERETNINGER, DER ER FORETAGET PÅ GRUNDLAG AF FORORDNINGEN

- Pr. 30.6.1997 havde Kommissionen modtaget fire indberetninger fra tre medlemsstater, hvoraf den ene vedrørte 1996. Kommissionens første rapport til Parlamentet og Rådet vedrørte denne periode. Tallet steg til 13 ved udgangen af 1997.
- I 1998 sendte medlemsstaterne fem indberetninger til Kommissionen.
- Der kom ingen indberetninger i 1999.
- I 2000 modtog Kommissionen 15 indberetninger.
- I 2001 modtog Kommissionen to indberetninger.
- I 2002 modtog Kommissionen otte indberetninger.
- I 2003 modtog Kommissionen kun en indberetning.
- Der kom ingen indberetninger i 2004.
- Til dato er der ikke kommet nogen indberetninger i 2005.

4. SVAGHEDEN I MEDDELELSERNE: SAMMENLIGNINGER

Hvis man sammenligner disse tal med det antal tilfælde af uregelmæssigheder, der er afsløret dels af medlemsstaterne, dels af Kommissionen (OLAF), kan man stille sig det spørgsmål, om ikke det reelle antal "ikke-pålidelige" erhvervsdrivende er større:

– Alene for året 2004 blev der indberettet 19 uregelmæssigheder på grundlag af forordning (EF) nr. 595/91, som vedrørte eksportrestitutioner, og hvor der i hvert tilfælde var tale om beløb på over 100 000 EUR. I samme periode åbnede Kommissionen (OLAF) undersøgelser inden for EUGFL, Garantisektionens område. Disse nye sager afslører for nogles vedkommende, at der er tale om organiseret kriminalitet under medvirken af erhvervsdrivende, som man ikke kan betegne som "pålidelige".

5. EN FØRSTE VURDERING AF DEN BESKEDNE ANVENDELSE AF FORORDNINGEN

Kommissionen har indledt en dialog med medlemsstaterne i "Gruppen vedrørende Uregelmæssigheder og Gensidig Bistand – Landbrugsprodukter" og på bilaterale møder for at

finde ud af, hvorfor der gøres så lidt brug af mulighederne i forordning nr. 1469/95. Resultaterne af denne dialog kan kort sammenfattes på følgende måde:

- Identifikations-og indberetningssystemet trådte i kraft den 6.7.1995, men blev først anvendt i forbindelse med uregelmæssigheder, der blev anmeldt efter den 30.6.1996, idet grundlæggende retsprincipper hindrede, at systemet blev anvendt med tilbagevirkende kraft. Antallet af indberetninger skulle være steget betydeligt med tiden, men dette er ikke blevet verificeret.

- Da forordning (EF) nr. 1469/95 blev vedtaget, var det Rådets ønske at koncentrere sig om de virkelig vigtige sager, hvorfor der var visse begrænsninger af anvendelsesområdet (begrænsningen til tre specifikke områder, kravet om, at den konstaterede eller formodede uregelmæssighed skal være begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og den betingelse, der blev indført ved forordning (EF) nr. 745/96 om, at uregelmæssigheden skal vedrøre et beløb på over 100 000 EUR).

- Medlemsstaterne gør gældende, at de har store vanskeligheder med hensyn til fortolkningen af gældende lovgivning. Da de ofte venter på, at der foreligger uigendrivelige beviser, afstår de fra at foretage indberetning. Her drejer det sig ofte om begrebet "grov uagtsomhed"[5], som man ikke kender i nogle medlemsstater, definitionen af erhvervsdrivende, der er omfattet af ordningen (især det forhold, at den omfatter personer eller firmaer, som ikke har foretaget uregelmæssigheden, men som har deltaget i den, eller som kan gøres ansvarlig for den eller burde have forhindret, at den blev begået), og definitionen af det trin i proceduren, hvor medlemsstaterne er forpligtede til at foretage indberetning til Kommissionen ("anmeldt ... som første led i en administrativ eller retslig forfølgning").

- Da de pågældende erhvervsdrivende, som optræder på en "sort liste", vil gøre alt for at undgå negative følger for deres økonomiske aktiviteter, frygter medlemsstaterne, at hvis de sætter en erhvervsdrivende på den sorte liste og indberetter dette til Kommissionen og de andre medlemsstater, løber de en risiko for at skulle betale skadeserstatning og renter.

6. DE MULIGHEDER, DER SKAL UNDERSØGES

(1) Type foranstaltninger, der kunne tænkes anvendt: man kunne forestille sig i første omgang at løse de vanskeligheder af juridisk art, som visse medlemsstater har gjort opmærksom på. Især vil det være en god idé at skelne mellem et varslings-og forebyggelsessystem og et sanktionssystem. Man kan med rimelighed gå ud fra, at der langt mere systematisk ville blive givet indberetninger om uregelmæssigheder, hvis forordningen skelnede klart mellem disse to målsætninger.

Hvad angår varslings-og forebyggelsessystemet kunne man forestille sig, at man opererede med en forbindelse mellem indberetninger (opgørelser) i henhold til artikel 3 i forordning (EØF) nr. 595/91 og de forebyggende foranstaltninger (skærpet kontrol). Det ville således være lettere at indføre et sådant varslings-og forebyggelsessystem, hvis det adskilte sig fra sanktionssystemet, og hvis der kunne oprettes en "grå liste" over erhvervsdrivende, som skal

[5] Artikel 1, stk. 2, litra a), i forordning (EF) nr. 1469/95, artikel 3, stk. 3, fjerde led, i forordning (EF) nr. 745/96.

under særlig overvågning; samtidig kunne man skabe det nødvendige retsgrundlag for at træffe retssikrende foranstaltninger i form af obligatorisk garantistillelse. Hvad forebyggelsessystemet angår, kunne man forestille sig to varslingsniveauer: et første indberetningsniveau udelukkende med henblik på indberetning til Kommissionen af ikke-pålidelige erhvervsdrivende med angivelse af, om der tidligere er konstateret uregelmæssigheder, eller om der er begrundet mistanke herom; et andet indberetningsniveau, som også omfatter de andre medlemsstater, når der f.eks. i forbindelse med tværnationale transaktioner er særligt store risici for flere medlemsstater.

Når det drejer sig om erhvervsdrivende, der har begået uregelmæssigheder, der er fastslået ved en endelig retsafgørelse, og når den skærpede kontrol ikke er tilstrækkelig til at udelukke risikoen for gentagelser, kunne man overveje, om man i forbindelse med varslingssystemet kunne benytte muligheden for som retssikrende foranstaltning at suspendere udbetalingerne, forudsat at foranstaltningen ikke får karakter af sanktion, og at man respekterer de retsgarantier, der findes i de nationale lovgivninger.

(3) Hvad angår sanktionssystemet, kunne man overveje at vedtage særlige regler inden for de rammer, der er fastlagt ved forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95[6], eventuelt suppleret med foranstaltninger med hensyn til indberetning af oplysninger ligesom i varslingssystemet. Om en sådan sanktionsordning er formålstjenlig, og hvilket indhold den skal have, bør være et særskilt emne, der tages op til nærmere overvejelse på et senere tidspunkt.

(4) Anvendelsesområde: Det skal bemærkes, at de tre områder, der er forudset i den oprindelige forordning om den "sorte liste", og hvor det drejer sig om udgifter, der finansieres af EUGFL, Garantisektionen, i dag forekommer meget begrænsede:

- før reformen af den fælles landbrugspolitik i 1992 var de fleste udgifter under EUGFL, Garantisektionen, udgifter til interventionsoplagring og eksportrestitutioner. Efter denne første reform blev de institutionelle priser sænket, især med hensyn til markafgrøder og køb, og der blev indført direkte kompensationsbetalinger til landbrugerne. Denne støtte kontrolleres effektivt ved hjælp af en ordning med forvaltning og grundig kontrol, som er blevet kaldt det integrerede forvaltnings-og kontrolsystem (IFKS), som også omfatter en sanktionsordning;

- uregelmæssighederne kan både vedrøre udgiftssiden og indtægtssiden.

Hvor det måtte være nødvendigt, kunne man undersøge muligheden for en udvidelse af varslingssystemet "sort liste" for f.eks. strukturaktionerne (EFRU, Samhørighedsfonden, ESF, FIUF) samt egne indtægter.

På et senere tidspunkt kunne der etableres en forbindelse med Kommissionens System for Tidlig Varsling (SAP).

7. LOVGIVNINGEN OM DATABESKYTTELSE

Da forordning (EF) nr. 1469/95 blev vedtaget, var både Rådet og Kommissionen klar over, at den sorte liste var politisk og juridisk meget følsom på grund af de eventuelle skadevirkninger

---

[6] Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT L 312 af 23.12.1995, s. 1.

for de pågældende erhvervsdrivende, hvis der ikke var de nødvendige forholdsregler. Derfor kom lovgivningen på området til at indeholde regler om, at der skulle iagttages visse forholdsregler, især med hensyn til fortrolighed med de oplysninger, der udveksles, tavshedspligt og overholdelse af de nationale strafferetlige regler. Ligeledes er princippet om en kontradiktorisk procedure med forudgående afhøring og de pågældende erhvervsdrivendes ret til at appellere i forbindelse med de foranstaltninger, der er nævnt i artikel 3, stk. 1, litra c) og eventuelt litra b), en understregning af, at man i lovgivningen har været opmærksom på beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder. Især har man i lovgivningen forudsat, at der kun kan iværksættes sanktioner, hvis en række eventuelle formaliteter i henhold til national lovgivning på forhånd er opfyldt.

Med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000[7] er der indført en række nye og specifikke forpligtelser i forbindelse med behandling af personoplysninger. De oplysninger, der indhentes i henhold til forordningen om "den sorte liste", falder naturligt inden for denne forordnings anvendelsesområde. I betragtning af formålet med forordning nr. 1469/95 og dens særlige karakter bør de undtagelser og begrænsninger, der er forudset i artikel 20, stk. 1, litra a), b) og e), i forordning nr. 45/2001, dog kunne gøres gældende. Man bør imidlertid sikre sig, at der foretages tilpasninger af den ændrede ordning, så der er overensstemmelse med forordning (EF) nr. 45/2001 og direktiv 95/46/EF.

8. KONKLUSIONER

Kommissionens årsrapporter om bekæmpelse af svig viser, at det stadig er nødvendigt, at EU råder over effektive midler til at bekæmpe svig. Ligesom Kommissionen understreger Europa-Parlamentet og Rådet, at det er nødvendigt at begynde med forebyggelse. Et identifikations-og indberetningssystem som det, der er indført ved forordning (EF) nr. 1469/95, er først og fremmest tænkt som et forebyggende system. Disse mål bestrides ikke af nogen medlemsstat.

Ikke desto mindre må det konstateres, at der ikke er sikret en effektiv anvendelse af gældende lovgivning. Derfor mener Kommissionen, at man bør undersøge følgende muligheder:

1-forbedre de eksisterende instrumenters virkning ved hjælp af en ny lovgivning, der erstatter den aktuelle lovgivning og tydeliggør de anvendte begreber

- tydeliggørelse af begrebet "grov uagtsomhed"

- grænsen på 100 000 EUR bør eventuelt ændres

- definitionen af erhvervsdrivende, der er omfattet af ordningen, bør ændres, så den utvetydigt omfatter virksomhedsgrupper under overholdelse af generelle retsprincipper

- tilpasning af de regler, der er vedtaget på grundlag af bestemmelserne om adgang til oplysninger og databeskyttelse (forordning (EF) nr. 45/2001 og nr. 1049/2001)

---

[7] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger, EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1.

- der bør skelnes mellem en forebyggelsesordning og en sanktionsordning: i forordningerne (EF) nr. 1469/95 og (EF) nr. 745/96 er der i ordningens struktur ikke en adskillelse af disse to begreber, som udgør adskilte, men ikke desto mindre komplementære målsætninger. Da pålæggelse af sanktioner i nogle medlemsstater kræver, at der er mere komplekse materielle formaliteter, der skal overholdes, end dem, der gælder for anvendelsen af varslingsordningen, må man undersøge, om man ikke bør udelade dem fra ordningens anvendelsesområde og henvise dem til en særlig ordning.

- i EU-retten indføres der, uden at dette berører nationale retsplejeregler, en retlig mulighed for at træffe retssikrende foranstaltninger, mens man venter på, at de administrative og retlige procedurer afsluttes (sikkerhedsstillelse)

2-vedtage ny lovgivning med henblik på en ordning med et andet anvendelsesområde: så snart man har afklaret de retlige spørgsmål i relation til EU-retten og de nationale lovgivninger, kunne anvendelsesområdet for varslings-og forebyggelsessystemet udvides til at omfatte strukturfondene og de egne indtægter i det omfang, det er nødvendigt.

3-ophæve den nuværende lovgivning, når først drøftelserne om de to optioner ovenfor er afsluttet.

Det er Kommissionens ønske med denne rapport at konsultere både alle medlemsstaterne i overensstemmelse med de anbefalinger, som Revisionsretten fremsatte for nylig[8], og Europa-Parlamentet for at skabe en så bred debat om spørgsmålet som muligt. Denne rapport skulle kunne danne grundlag for en drøftelse med de pågældende institutioner og gøre det muligt at drage konklusioner om, hvilke retningslinjer der skal opstilles, og hvilke forslag der skal fremsættes, hvis den eksisterende ordning skal forbedres.

[8] Punkt 80 i særberetning nr. 3/2004 om inddrivelse af uretmæssigt udbetalte beløb under den fælles landbrugspolitik, med Kommissionens svar, EUT C 269 af 4.11.2004, s. 1.