EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 20.10.2005
KOM(2005) 520 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

asetuksen (EY) n:o 1469/95 täytäntöönpanosta (musta lista)

{SEK(2005) 1333}

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

asetuksen (EY) n:o 1469/95 täytäntöönpanosta
(musta lista)

1. ASIAKIRJAN TAVOITE

Neuvoston asetuksella (EY) N:o 1469/95[1] luotiin EMOTR:n tukiosastoon liittyvä tunnistamisjärjestelmä sellaisten taloudellisten toimijoiden tunnistamiseksi, jotka ovat merkittäviä riskitekijöitä yhteisön talousarvion kannalta, ja komission kautta toimiva jäsenvaltioiden välinen ilmoitusjärjestelmä. Soveltamista koskevat säännöt vahvistettiin asetuksessa (EY) 745/96[2].

Asetuksen tarkoituksena oli luoda menettely, jonka avulla kansallisia toimeenpanoviranomaisia voidaan varoittaa mahdollisista vilpillisistä toimijoista, ja toteuttaa asiaa koskevia ennakoivia toimenpiteitä (valvonnan lisääminen, maksujen keskeyttäminen, sulkeminen yhteisön tukien myöntämismenettelyn ulkopuolelle).

Komissio esitti heinäkuussa 1997 Euroopan parlamentille ja neuvostolle asetuksen (EY) N:o 1469/95 7 artiklan mukaisen kertomuksen asetuksen soveltamisesta[3]. Komissio ilmoitti esittävänsä myöhemmin toisen kertomuksen arvioidakseen asetuksen soveltuvuutta ja sitä, miten jäsenvaltiot sovelsivat asetusta käytännössä, sekä eritelläkseen soveltamisessa esiintyneitä vaikeuksia.

2. JOHDANTO

Asetus hyväksyttiin vuonna 1995, jonka jälkeen säädöksiin on sisällytetty kyseisessä asetuksessa esitetyn kaltaisia menettelyjä. Myös Euroopan yhteisöjen talousarvioon sovellettavaan varainhoitoasetukseen[4] on sisällytetty tällainen menettely. Asetuksen 95 artiklassa säädetään, että *"jokainen toimielin perustaa keskustietokannan, joka sisältää tiedot ehdokkaista ja tarjoajista"*. Tietokantaan ei kuitenkaan tallenneta tietoja toimijoista, jotka ovat konkurssissa tai selvitystilassa, joille on vahvistettu akordi tai jotka ovat saaneet tuomion, eikä toimijoita, jotka ovat syyllistynyt ammattiaan harjoittaessaan vakavaan virheeseen, laiminlyöneet verojen tai lakisääteisten sosiaalimaksujen maksamisen, tuomittu petoksesta, lahjonnasta, rikollisjärjestöön osallistumisesta tai muusta laittomasta toiminnasta, joka vahingoittaa yhteisöjen taloudellisia etuja, tai toimijoita, jotka ovat osallistuneet

---

1 Neuvoston asetus (EY) N:o 1469/95, annettu 22 päivänä kesäkuuta 1995, eräiden EMOTR:n tukiosastosta rahoitettujen toimien edunsaajien osalta toteutettavista toimenpiteistä (EYVL L 145, 29.6.1995, s. 1).

2 Komission asetus (EY) N:o 745/96, annettu 24 päivänä huhtikuuta 1996, eräiden EMOTR:n tukiosastosta rahoitettujen toimien edunsaajien osalta toteutettavista toimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1469/95 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (EYVL L 102, 25.4.1996, s. 15).

3 KOM (97) 417 lopullinen.

4 Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002 (EYVL L 248, 16.9.2002).

yhteisöjen talousarviosta rahoitettavaan hankintamenettelyyn tai avustuksen myöntämismenettelyyn ja joiden on mainittuun menettelyyn osallistuessaan todettu rikkoneen sopimusvelvoitteitaan. Toimijoille, jotka on poissuljettu jostain edellä mainitusta syystä, voidaan määrätä hallinnollisia tai taloudellisia seuraamuksia, sen jälkeen kun niille on annettu tilaisuus esittää huomautuksensa (96 artikla). Samat säännöt koskevat myös avustusten saajia (114 artikla).

3. TILASTOLLINEN ANALYYSI ASETUKSEN PERUSTEELLA TEHDYISTÄ ILMOITUKSISTA

- Komissio oli 30. kesäkuuta 1997 mennessä saanut neljä ilmoitusta kolmelta jäsenvaltiolta. Yksi ilmoituksista koski vuotta 1996. Komissio laati kyseisestä ajanjaksosta ensimmäisen kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Luku nousi 13:een vuoden 1997 lopussa.
- Vuonna 1998 jäsenvaltiot toimittivat komissiolle viisi ilmoitusta.
- Vuonna 1999 ilmoituksia ei toimitettu yhtään.
- Vuonna 2000 komissio sai 15 ilmoitusta.
- Vuonna 2001 komissiolle toimitettiin kaksi ilmoitusta.
- Vuonna 2002 komissiolle toimitettiin kahdeksan ilmoitusta.
- Vuonna 2003 komissio sai vain yhden ilmoituksen.
- Vuonna 2004 ilmoituksia ei toimitettu yhtään.
- Vuonna 2005 ei vielä ole toimitettu yhtään ilmoitusta.

4. ILMOITUSTEN VÄHÄISYYS: TIETOJEN VERTAILU

Kun verrataan jäsenvaltioiden ilmoittamien sääntöjenvastaisuuksien määrää komission (OLAF) keräämiin lukuihin, herää kysymys, onko ”epäluotettavien” taloudellisten toimijoiden määrä todellisuudessa kuitenkin suurempi.

– Esimerkiksi vuonna 2004 asetuksen (ETY) N:o 595/91 perusteella ilmoitettiin 19 sääntöjenvastaisuutta, jotka koskivat vientitukia ja joita koskeva summa oli kussakin yksittäisessä tapauksessa yli 100 000 euroa. Samaan aikaan komissio (OLAF) tutki 21:tä EMOTR:n tukiosastoon liittyvää tapausta. Jotkin uudet tapaukset koskevat järjestäytynyttä rikollisuutta ja toimijoita, joita ei voida luokitella ”luotettaviksi”.

5. ASETUKSEN NIUKKAAN SOVELTAMISEEN LIITTYVÄT ENSIMMÄISET ARVIOT

Komissio on aloittanut jäsenvaltioiden kanssa vuoropuhelun ”maataloustuotteita koskevia sääntöjenvastaisuuksia käsittelevän keskinäisen avun ryhmän” puitteissa ja kahdenvälisissä neuvotteluissa selvittääkseen, miksi asetuksen N:o 1469/95 tarjoamia mahdollisuuksia on käytetty niin vähän hyväksi. Vuoropuhelun tulokset voidaan tiivistää seuraavasti:

- Tunnistamis-ja ilmoitusjärjestelmä tuli voimaan 6. heinäkuuta 1995, mutta sitä sovellettiin tosiasiassa vain sellaisiin sääntöjenvastaisuuksiin, jotka oli havaittu ensimmäisen kerran (”ensimmäinen päätelmä”) kesäkuun 30. päivän 1996 jälkeen, sillä oikeuden perusperiaatteiden mukaan päätöstä ei voida soveltaa taannehtivasti. Ilmoitusten määrän olisi pitänyt kasvaa merkittävästi ajan myötä, mutta näin ei ole havaittu tapahtuneen.

- Kun asetus (EY) N:o 1469/95 annettiin, yhteisön lainsäätäjä halusi ottaa huomioon vain todella vakavat tapaukset, mistä johtuu asetuksen soveltamisalaa rajoittavat ehdot (rajoittaminen vain kolmeen alaan, vaatimus siitä, että havaittu tai oletettu sääntöjenvastaisuus on tarkoituksellinen tai vakavasta laiminlyönnistä johtuva tai asetuksessa (EY) 745/96 esitetty ehto, jonka mukaan sääntöjenvastaisuuden on koskettava yli 100 000 euron summaa).

- Jäsenvaltiot toteavat, että ne joutuvat ratkaisemaan vaikeasti tulkittavia oikeudellisia ongelmia. Ne jättävät usein ilmoituksen tekemättä odottaessaan kiistattomia todisteita. Tämä koskee erityisesti ”vakavaa laiminlyöntiä”5, jota ei tunneta kaikissa jäsenvaltioissa, talouden toimijoiden määrittelyä sekä erityisesti sellaisten henkilöiden tai yritysten määrittelyä, jotka eivät ole toteuttaneet sääntöjenvastaista toimintaa mutta ovat osallistuneet sellaiseen tai ovat joutuneet vastaamaan siitä tai ovat vastuussa sen estämisestä, sekä sen vaiheen määrittelyä, jonka jälkeen jäsenvaltioiden velvollisuus on tehdä ilmoitus komissiolle (”ensimmäinen päätelmä…”).

- Koska kyseiset ns. mustalla listalla olevat talouden toimijat toimivat mainitulla tavalla siksi, että ne välttäisivät taloudelliseen toimintaansa kohdistuvat vaikutukset, jäsenvaltiot pelkäävät, että kun taloudellinen toimija joutuu mustalle listalle ja siitä ilmoitetaan komissiolle ja muille jäsenvaltioille, ne joutuvat mahdollisesti maksamaan vahingonkorvaukset ja korot.

6. HARKITTAVAT TOIMET

(1) Toimien luonne: ensin voitaisiin ratkaista joidenkin jäsenvaltioiden esittämät oikeudellisia asioita koskevat ongelmat. Erityisen suositeltavaa olisi erottaa varoitus-ja ennakointimenettely seuraamusmenettelystä. Olisikin järkevää, että asetuksen oikeudellinen kehys antaisi mahdollisuuden ilmoituksen tekemiseen järjestelmällisesti aina kun sääntöjenvastaisuus todetaan edellyttäen, että nämä menettelyt pystytään selvästi erottamaan toisistaan.

(2) Varoitus-ja ennakointimenettelyn osalta voitaisiin ajatella, että asetuksen (ETY) N:o 595/91 3 artiklan nojalla tehdyt ilmoitukset kytkeytyisivät ennakoiviin toimiin (lisätty valvonta). Varoitus-ja ennakointimenettelyn käyttöönotto helpottuisi, jos se poikkeaisi rangaistusmenettelystä, ja tuloksena olisi ”harmaa lista” toimijoista, joita olisi erityisesti valvottava. Käyttöönottoa helpottaisi myös sellainen oikeusperusta, jonka avulla voitaisiin toteuttaa turvaamistoimia kuten pakollisten takuiden järjestelmä. Ennakointimenettelyssä käytössä voisi olla kaksi varoitusvaihtoehtoa, joista ensimmäinen olisi komissiolle tehtävä ilmoitus epäluotettavista toimijoista, johon kuuluu myös todettujen sääntöjenvastaisuuksien tai niitä koskevien perusteltujen epäilyjen yksilöinti. Toisessa vaihtoehdossa tietoja

---

[5] Asetuksen (EY) N:o 1469/95 1 artiklan 2 kohdan a alakohta ja asetuksen N:o 745/96 3 artiklan 3 kohdan neljäs luetelmakohta.

välitettäisiin muille jäsenvaltioille silloin, kun kyseessä on valtioiden rajat ylittävä toiminta ja mahdollisesti useisiin jäsenvaltioihin kohdistuvat uhkatekijät.

Jos lopullisella päätöksellä on vahvistettu, että toimijat ovat osallistuneet sääntöjenvastaiseen toimintaan ja että lisätyt valvontatoimet eivät riitä uusintavaaran välttämiseksi, varoitusmenettelyn puitteissa voitaisiin jopa harkita mahdollisuutta pidättää maksuja turvaavana toimenpiteenä sillä edellytyksellä, että kyseistä toimenpidettä ei katsota rangaistukseksi ja että kansallisen oikeuden mukaista menettelyä noudatetaan.

(3) Seuraamusmenettelyksi voitaisiin harkita asetuksessa (EY, Euratom) N:o 2988/95[6] vahvistettua erityistä sääntelyä, jota tarvittaessa täydennetään jo varoitusjärjestelmän yhteydessä esitetyllä tietojenvälityksellä. Tällaisen seuraamusmenettelyn sopivuutta ja tarvittaessa myös sisältöä kannattaa jatkossa pohtia tarkemmin.

(4) Sovellusala: on huomattava, että alkuperäisessä asetuksessa, jolla ”musta lista” perustettiin, määritellyt kolme alaa, jotka liittyivät EMOTR:n tukiosastosta rahoitettuihin menoihin, vaikuttavat tänä päivänä hyvin rajoittavilta:

- ennen vuonna 1992 toteutettua yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) uudistusta suurin osa EMOTR:n tukiosaston menoista liittyi interventiovarastointiin ja vientitukiin. Tämän ensimmäisen uudistuksen seurauksena viralliset hinnat laskivat erityisesti peltokasvi-ja liha-alalla tuottajille maksettavien suorien korvausten käyttöönoton vuoksi. Tukia valvotaan tehokkaasti yhdennetyn hallinto-ja valvontajärjestelmän (IACS) avulla. Järjestelmään sisältyy myös seuraamusmenettely.

- sääntöjenvastaisuudet voivat koskea sekä menoja että tuloja.

Tarpeen mukaan voitaisiin tutkia mahdollisuutta soveltaa mustaa listaa varoitusjärjestelmänä myös esimerkiksi rakennetoimiin (EAKR, rakennerahastot, ESR, KOR) ja omiin varoihin.

Myöhemmässä vaiheessa järjestelmä voitaisiin yhdistää komission varojärjestelmään.

7. TIETOSUOJAAN LIITTYVÄN LAINSÄÄDÄNNÖN HUOMIOON OTTAMINEN

Hyväksyessään asetusta (EY) N:o 1469/95 sekä neuvosto että komissio olivat tietoisia siitä, että musta lista oli poliittisesti ja oikeudellisesti arka asia, kun otetaan huomioon sen mahdolliset vahingolliset vaikutukset alan toimijoille, jos tarvittavat varotoimet puuttuivat. Yhteisön lainsäätäjä edellyttikin, että menettelyn soveltamisen yhteydessä on toteutettava varotoimia, joissa otetaan erityisesti huomioon tietojenvaihdon luottamuksellisuus, ammattisalaisuus ja kansallisten säännösten kunnioittaminen rikosprosesseissa. Samoin kaikkien asianosaisten kuulemisen periaate, ennakkokuuleminen mukaan luettuna, ja kyseisten toimijoiden muutoksenhakuoikeus 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa sekä tarvittaessa b alakohdassa mainittujen toimien osalta osoittavat lainsäätäjän huolta perusoikeuksien suojaamisesta. Seuraamusmenettelyn edellytykseksi säädettiin, että siihen liittyvät kansallisen lainsäädännön mukaiset muodollisuudet on ensin täytettävä.

---

[6] Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95, annettu 18 päivänä joulukuuta 1995, Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta (EYVL L 312, 23.12.1995, s. 1).

Euroopan parlamentin ja neuvoston 18 päivänä joulukuuta 2000 antamalla asetuksella N:o 45/2001[7] säädettiin uusista erityisvelvoitteista, jotka liittyivät henkilötietojen käsittelyyn. Mustaa listaa koskevan asetuksen nojalla kerätyt tiedot kuuluvat luonnollisesti tämän asetuksen sovellusalaan. Asetuksen N:o 1469/95 erityisluonteen ja tavoitteen vuoksi siinä olisi otettava huomioon asetuksen N:o 45/2001 20 artiklan 1 kohdan a, b, ja e alakohdassa tarkoitetut poikkeukset ja rajoitukset. Menettelyä olisi kuitenkin tarkistettava asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja direktiivin 95/46/EY suhteen.

8. PÄÄTELMÄT

Petostentorjunnasta laadituista vuosittaisista komission kertomuksista käy ilmi, että yhteisöllä on edelleen tarvetta luoda tehokkaita keinoja petosten torjumiseksi. Euroopan parlamentti ja neuvosto korostavat oikeutetusti komission tavoin, että ensin tarvitaan ennakoivia toimia. Asetuksella (EY) N:o 1469/95 perustettu tunnistamis-ja ilmoitusjärjestelmän kaltainen järjestelmä sopii hyvin ennakointiin. Yksikään jäsenvaltio ei ole kyseenalaistanut sen tarpeellisuutta.

On kuitenkin tunnustettava, että voimassa olevat säädökset eivät riitä takaamaan järjestelmän tehokasta soveltamista. Tilanteen korjaamiseksi komissio esittää useita vaihtoehtoja:

1– Parannetaan jo olemassa olevien välineiden toimintaa nykyisen lainsäädännön korvaavalla uudella lainsäädännöllä ja selkeyttämällä käytettäviä käsitteitä

- selkeytetään käsitettä ”vakava laiminlyönti”

- mahdollisesti muutetaan 100 000 euron raja-arvon määrää

- tarkastellaan uudelleen taloudellisten toimijoiden määrittelyä, jotta se sisältäisi yksiselitteisesti myös yritysryhmittymät yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti

- säännöksiä muutetaan siten, että niissä otetaan huomioon tiedonsaantiin ja tietosuojaan liittyvät määräykset (asetukset (EY) N:o 45/2001 ja 1049/2001)

- ennakointimenettely erotetaan seuraamusmenettelystä: asetuksissa (EY) N:o 1469/95 ja (EY) N:o 745/96 esitetyssä menettelyssä ei erotella näitä kahta käsitettä, joilla on erilliset mutta kuitenkin toisiaan täydentävät tavoitteet. Koska joissakin jäsenvaltioissa seuraamuksista määrättäessä noudatetaan tarkkoja oikeudellisia muodollisuuksia, jotka ovat monimutkaisempia kuin ne, joita noudatetaan sovellettaessa varoitusmenettelyä, on syytä tutkia, olisiko syytä luoda erilaiset järjestelmät.

- otetaan yhteisön oikeudessa käyttöön mahdollisuus toteuttaa turvaamistoimia, kun hallinnolliset ja oikeudelliset menettelyt ovat vielä kesken (takuut), sanotun kuitenkaan rajoittamatta kansallisten säädösten mukaista menettelyä.

2– Otetaan käyttöön uusia säädöksiä eri sovellusalalla käytettävää järjestelmää varten: heti kun yhteisön oikeuteen ja jäsenvaltioiden lainsäädäntöön liittyvät oikeudelliset seikat on

---

[7] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 45/2001, annettu 18 päivänä joulukuuta 2000, yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (EYVL L 8, 12.1.2001, s. 1).

ratkaistu, varoitus-ja ennakointimenettelyn sovellusalaa voidaan tarvittaessa laajentaa rakennerahastoihin ja omiin varoihin.

3– Kun yllämainituista vaihtoehdoista käytävä keskustelu on saatu päätökseen, kumotaan nykyiset säädökset.

Komissio haluaa tämän kertomuksen välityksellä pyytää kaikkia jäsenvaltioita ilmaisemaan mielipiteensä tilintarkastustuomioistuimen hiljattain antamien suositusten[8] mukaisesti sekä kuulla asiasta Euroopan parlamenttia. Tämä kertomus on tarkoitettu pohjaksi asianomaisten toimielinten kanssa käytävälle keskustelulle, josta voidaan tehdä päätelmät nykyisen järjestelmän parantamiseksi tarvittavista toimenpiteistä ja laadittavista ehdotuksista.

[8] Erityiskertomuksen nro 3/2004 80 kohta yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien sääntöjenvastaisten maksujen takaisinperinnästä sekä komission vastaukset (EUVL C 269, 4.11.2004, s. 1).