EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 20.10.2005
KOM(2005) 520 slutlig

# RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

## om genomförandet av förordning nr 1469/95 (svarta listan)

{SEK(2005) 1333}

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

**om genomförandet av förordning nr 1469/95**
**(svarta listan)**

## 1. DOKUMENTETS SYFTE

Genom rådets förordning (EG) nr 1469/95[1] inrättades för EUGFJ:s garantisektion ett system för att identifiera ekonomiska aktörer som kan utgöra en risk för gemenskapens budget samt ett system för anmälan mellan medlemsstaterna via kommissionen. Tillämpningsbestämmelserna finns i förordning (EG) nr 745/96.[2]

Syftet med förordningen var att ge de ansvariga nationella förvaltningarna kännedom om vilka aktörer som medför större risk för bedrägerier, så att lämpliga förebyggande åtgärder kan vidtas (t.ex. skärpta kontroller, innehållande av betalningar eller uteslutning från gemenskapsstöd).

I enlighet med artikel 7 i förordning (EG) nr 1469/95 rapporterade kommissionen i juli 1997 till Europaparlamentet och rådet om hur förordningen tillämpats.[3] Kommissionen meddelade att en andra rapport skulle lämnas efter ytterligare någon tid för att bedöma tillämpbarheten och den faktiska tillämpningen av förordningen i medlemsstaterna samt uppmärksamma svårigheter.

## 2. INLEDNING

Sedan förordningen antogs 1995 har andra liknande bestämmelser införts i regelverket, bl.a. i budgetförordningen för Europeiska gemenskapernas allmänna budget.[4] I artikel 95 sägs att ”*Varje institution skall inrätta en central databas med närmare uppgifter om de anbudssökande och anbudsgivare*” för att från anbudsomgångar kunna utesluta aktörer som befinner sig i konkurs, likvidation, tvångsförvaltning, som har fällts för brott, har gjort sig skyldiga till ett allvarligt fel i yrkesutövningen, inte har fullgjort sina skyldigheter att betala socialförsäkringsavgifter eller skatt, aktörer som har dömts för bedrägeri, korruption, deltagande i kriminella organisationer eller någon annan verksamhet som skadar gemenskapens finansiella intressen, eller som har konstaterats bryta mot de kontraktsenliga skyldigheterna på ett allvarligt sätt i samband med ett annat upphandlingsförfarande eller ett förfarande för beviljande av bidrag som finansierats genom gemenskapsbudgeten. Aktörer som omfattas av någon av dessa grunder för uteslutning kan bli föremål för administrativa

---

1 Rådets förordning (EG) nr 1469/95 av den 22 juni 1995 om åtgärder som skall vidtas gentemot vissa förmånstagare till transaktioner som finansieras av garantisektionen vid Europeiska utvecklings-och garantifonden för jordbruket, EGT L 145, 29.6.1995, s.1.

2 ’Kommissionens förordning (EG) nr 745/96 av den 24 april 1996 om tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 1469/95 om åtgärder som skall vidtas gentemot vissa förmånstagare till transaktioner som finansieras av garantisektionen vid Europeiska utvecklings-och garantifonden för jordbruket, EGT L 102, 25.4.1996, s. 15.

3 KOM(1997) 417 slutlig.

4 Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002, EGT L 248, 16.9.2002.

eller ekonomiska påföljder efter att ha givits möjlighet att yttra sig (artikel 96). Liknande bestämmelser finns för stödmottagare (artikel 114).

## 3. STATISTISK ANALYS AV ANMÄLNINGAR ENLIGT FÖRORDNINGEN

- Den 30 juni 1997 hade kommissionen fått in fyra anmälningar från tre medlemsstater, varav en avsåg år 1996. Denna period behandlades i kommissionens första rapport till Europaparlamentet och rådet. Antalet hade ökat till 13 i slutet av 1997.
- År 1998 gjorde medlemsstaterna fem anmälningar till kommissionen.
- År 1999 gjordes ingen anmälan.
- År 2000 gjordes 15 anmälningar till kommissionen.
- År 2001 gjordes två anmälningar till kommissionen.
- År 2002 gjordes åtta anmälningar till kommissionen.
- År 2003 gjordes en enda anmälan till kommissionen.
- År 2004 gjordes ingen anmälan.
- Ingen anmälan har hittills gjorts för 2005.

## 4. ANMÄLNINGARNAS SVAGHETER – EN JÄMFÖRELSE

När man jämför anmälningsstatistiken med hur många oegentligheter som upptäckts av medlemsstaterna eller av kommissionen (OLAF) ger det god grund att misstänka att det finns många fler opålitliga ekonomiska aktörer som inte anmäls.

– Endast under 2004 anmäldes till exempel 19 oegentligheter med exportbidrag enligt förordning (EEG) nr 595/91 och alla ärenden gällde större summor än 100 000 euro. Under samma period började kommissionen (OLAF) utreda 21 ärenden som gällde EUGFJ:s garantisektion. Utredningarna avsåg i vissa fall organiserad brottslighet som involverade aktörer som knappast kan betraktas som pålitliga.

## 5. EN FÖRSTA BEDÖMNING AV VARFÖR FÖRORDNINGEN TILLÄMPAS SÅ SÄLLAN

Kommissionen har inlett en dialog med medlemsstaterna inom gruppen för oegentligheter och ömsesidigt bistånd – jordbruksprodukter, samt vid bilaterala möten för att utröna varför möjligheterna i förordning nr 1469/95 inte utnyttjas mer. Resultaten av dialogen kan sammanfattas som följer:

- Systemet för identifikation och anmälan trädde i kraft den 6 juli 1995 men kunde i realiteten bara tillämpas på oegentligheter som konstaterats efter den 30 juni 1996 eftersom de grundläggande rättsprinciperna förbjuder retroaktiv tillämpning. Antalet anmälningar borde öka väsentligt med tiden, men så är ännu inte fallet.

- Gemenskapslagstiftarens syfte när förordning (EG) nr 1469/95 antogs var att endast verkligt allvarliga fall skulle omfattas, och därför fastställdes vissa tillämpningsvillkor (förordningen avser endast tre områden, de konstaterade eller misstänkta oegentligheterna skall ha begåtts uppsåtligen eller av grov vårdslöshet, och enligt förordning (EG) nr 745/96 måste fallet avse ett högre belopp än 100 000 euro).

- Medlemsstaterna hävdar att de ställts inför svåra juridiska tolkningsproblem. De avstår ofta från att anmäla ärenden, i väntan på att få in säkra bevis. Problemen gäller i synnerhet begreppet ”grov vårdslöshet”[5] som är okänt i vissa medlemsstater, definitionen av ekonomiska aktörer – bl.a. huruvida definitionen också inbegriper fysiska och juridiska personer som inte själva är gärningsmän, men som genom att medverka till oegentligheter eller inte ingripa för att hindra dem på annat sätt kan hållas ansvariga – och oklarheter om när medlemsstaterna egentligen skall göra anmälan till kommissionen (dvs. vad som utgör ”en första administrativ eller juridisk åtgärd…”).

- Eftersom de ekonomiska aktörer som förekommer på svarta listan gör allt för att undvika ekonomiska följder för sin affärsverksamhet fruktar medlemsstaterna att bli skadeståndsskyldiga därför att de svartlistat en ekonomisk aktör och anmält detta till kommissionen och övriga medlemsstater.

## 6. VÄGAR FRAMÅT

1) Åtgärdernas karaktär: För det första bör man försöka lösa de rättsliga problem som uppstått i vissa medlemsstater. Framför allt bör bestämmelserna om tidig varning och förebyggande åtgärder skiljas från bestämmelserna om påföljder. Ett rimligt antagande är att oegentligheter skulle anmälas mer systematiskt enligt förordningen om dessa båda syften tydligt skiljdes åt.

2) När det gäller bestämmelserna om tidig varning och förebyggande åtgärder kan anmälningarna enligt artikel 3 i förordning (EEG) nr 595/91 sammankopplas med förebyggande åtgärder (skärpta kontroller). Det skulle bli lättare att tillämpa bestämmelserna om tidig varning och förebyggande åtgärder om de tydligt skiljs från påföljderna och istället resulterade i en sorts ”grå lista” över aktörer som kräver särskild övervakning. Detta kan ske genom att en rättslig grund införs som tillåter säkerhetsåtgärder, t.ex. obligatoriskt krav på att säkerhet ställs. Bestämmelserna om förebyggande åtgärder kan delas in i två nivåer: en första nivå på vilken anmälan bara görs till kommissionen av opålitliga aktörer med angivande av oegentligheter som förekommit tidigare eller som på goda grunder misstänks och en andra nivå där informationen även överlämnas till övriga medlemsstater, till exempel vid gränsöverskridande transaktioner som kan innebära särskilda risker för flera medlemsstater.

   Om oegentligheterna fastställts genom ett beslut som fått laga kraft och skärpta kontroller inte räcker för att undvika återfall, kan man överväga att i bestämmelserna om tidig varning även införa en möjlighet att hålla inne betalningar i förebyggande syfte, så länge den åtgärden inte har påföljdskaraktär och är förenlig med procedurkraven i nationell rätt.

---

[5] Artikel 1.2 a i förordning (EG) nr 1469/95, fjärde strecksatsen i artikel 3.3 i förordning (EG) nr 745/96.

3) När det gäller påföljderna bör man överväga att inom ramen för förordning (EG, Euratom) nr 2988/95[6] anta särskilda bestämmelser som vid behov kan kompletteras av bestämmelser om tillgång till uppgifter parallellt med anmälningsbestämmelserna. Lämpligheten och det eventuella innehållet i påföljdsbestämmelserna bör behandlas separat och utredas närmare vid en senare tidpunkt.

4) Tillämpningsområde: de tre områden på vilka förordningen om svarta listan ursprungligen tillämpades när det gäller utgifter som finansieras av EUGFJ:s garantisektion framstår som alltför snäva idag.

   - Före 1992 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken avsåg de största utgifterna för EUGFJ:s garantisektion interventionslagring och exportbidrag. Efter den första reformen sänktes de institutionella priserna, i synnerhet på jordbruksgrödor och kött, och man införde direktstöd till producenterna. Dessa stöd kontrolleras effektivt med hjälp av ett omfattande system för förvaltning och kontroll, det så kallade integrerade administrations-och kontrollsystemet, som även inkluderar påföljder.

   - Oegentligheter kan drabba såväl gemenskapens utgifter som dess inkomster.

Vid behov kan man överväga att låta anmälan till svarta listan även göras när det gäller strukturåtgärderna (ERUF, Sammanhållningsfonden, ESF, FFU) samt egna medel.

I ett senare stadium kan en koppling göras till kommissionens system för tidig varning.

## 7. LAGSTIFTNINGEN OM SKYDD AV PERSONUPPGIFTER

När förordning (EG) nr 1469/95 antogs var både rådet och kommissionen medvetna om att bestämmelserna om svarta listan var mycket politiskt och rättsligt känsliga med tanke på den eventuella skada berörda aktörer kan åsamkas av en oförsiktig behandling. Lagstiftaren förenade därför bestämmelserna med en rad försiktighetsåtgärder, i synnerhet genom att anmälningarna omgärdas av tystnadsplikt, affärshemlighet och krav på att nationella straffprocessrättsliga bestämmelser skall följas. Den kontradiktoriska principen, rätten att bli hörd och aktörernas rätt att överklaga åtgärder enligt artikel 3.1 c och i förekommande fall artikel 3.1 b uttrycker lagstiftarens vilja att skydda de grundläggande rättigheterna. Lagstiftaren har som villkor för påföljder fastställt att eventuella därmed förknippade formaliteter enligt nationell rätt skall iakttas.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000[7] innebär nya skyldigheter i samband med uppgiftsbehandling. Uppgifter som samlats in enligt förordningen om svarta listan omfattas naturligtvis också av tillämpningsområdet. Med tanke på arten och syftet med förordning nr 1469/95 bör dock undantagen och begränsningarna i artikel 20.1 a, 20.1 b och 20.1 e i förordning nr 45/2001 vara tillämpliga. Men de nya

---

6 Rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 om skydd av gemenskapernas ekonomiska intressen, EGT L 312, 23.12.1995, s. 1.

7 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter, EGT L 8, 12.1.2001, s. 1.

bestämmelserna bör förstås anpassas till förordning (EG) nr 45/2001 och till direktiv 95/46/EG.

## 8. SLUTSATSER

Kommissionens årliga rapporter om kampen mot bedrägerier visar att gemenskapen fortfarande behöver effektiva verktyg. Liksom kommissionen betonar även Europaparlamentet och rådet med rätta vikten av det förebyggande arbetet. Ett sådant identifikations-och anmälningssystem som infördes genom förordning (EG) nr 1469/95 är huvudsakligen förebyggande. Syftet har inte bestridits av någon medlemsstat.

Men den gällande lagstiftningen tillämpas i praktiken inte effektivt. Kommissionen ser flera lösningar på problemet:

1-Förbättra bestämmelserna, genom att nya bestämmelser får ersätta äldre, och förtydliga begreppen

- Begreppet ”grov vårdslöshet” kan behöva förtydligas.

- Tröskeln på 100 000 euro kan behöva ändras.

- Definitionen av ekonomiska aktörer bör utredas så att det inte råder något tvivel om att även koncerner omfattas av de allmänna rättsprinciperna.

- Förordningen bör anpassas till bestämmelserna om tillgång till handlingar och skydd av personuppgifter (förordning (EG) nr 45/2001 och nr 1049/2001).

- Bestämmelserna om förebyggande åtgärder bör skiljas från bestämmelserna om påföljder. I förordning (EG) nr 1469/95 respektive (EG) nr 745/96 görs ingen skillnad på dessa separata men kompletterande mål. Eftersom vissa medlemsstater har mer komplicerade processrättsliga krav för påföljder än för varningssystem bör man utreda om dessa aspekter kan skiljas ut och regleras i separata rättsakter.

- Utan hinder av nationella procedurrättsliga bestämmelser bör man i gemenskapsrätten införa en rättslig möjlighet att kräva att säkerhet ställs, i väntan på att de administrativa eller rättsliga förfarandena skall avslutas.

2-Anta ny lagstiftning med ett annat tillämpningsområde. När de rättsliga frågorna kring gemenskapsrätten och de nationella lagstiftningarna lösts kan tillämpningsområdet för förordningen om svarta listan vid behov utvidgas till att omfatta även strukturfonderna och egna medel.

3-Återkalla äldre bestämmelser när diskussionerna om de båda ovanstående punkterna är slutförd.

Kommissionen vill efter den här rapporten få in synpunkter från samtliga medlemsstater, enligt de rekommendationer som revisionsrätten[8] nyligen lämnat, samt från Europaparlamentet. Därmed kan en bred remissrunda inledas i frågan. Rapporten kan ligga till grund för dialogen med de berörda institutionerna om hur arbetet bör inriktas och vilka förslag som behövs för att förbättra de befintliga bestämmelserna.

[8] Punkt 80 i särskild rapport nr 3/2004 om återvinning av felaktiga utbetalningar inom den gemensamma jordbrukspolitiken samt kommissionens svar, EUT C 269, 4.11.2004, s. 1.