



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.10.2005
COM(2005) 520 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT
EN DE RAAD**

**inzake de toepassing van Verordening (EG) nr. 1469/95
(Zwarte lijst)**

{SEC(2005) 1333}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake de toepassing van Verordening (EG) nr. 1469/95 (Zwarte lijst)

1. DOEL VAN HET DOCUMENT

Bij Verordening (EG) nr. 1469/95¹ is in het kader van het EOGFL, afdeling Garantie, een systeem ingesteld om marktdeelnemers die een groot risico voor de Gemeenschapsbegroting vormen, op te sporen en via de Commissie aan de andere lidstaten te signaleren. De uitvoeringsbepalingen zijn vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 745/96².

Op grond van de verordening kunnen de voor het beheer bevoegde nationale administratieve diensten worden geïnformeerd over marktdeelnemers met een verhoogd frauderisico en kunnen zij preventief gepaste maatregelen tegen dergelijke marktdeelnemers treffen (verscherpte controles, schorsing van betalingen en uitsluiting van door de Gemeenschap verstrekte steun).

In 1997 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 7 van Verordening (EG) nr. 1469/95 verslag over de toepassing van die verordening uitgebracht bij het Europees Parlement en de Raad³. De Commissie heeft aangekondigd dat zij na een extra periode een tweede verslag zou opstellen, waarin de toepasbaarheid en de toepassing van de verordening door de lidstaten worden beoordeeld en eventuele problemen met de toepassing worden vastgesteld.

2. INLEIDING

Sinds de vaststelling van de verordening in 1995 zijn vergelijkbare instrumenten in de regelgeving geïntegreerd, zoals bijvoorbeeld in Verordening (EG) nr. 1605/2002 inzake het Financieel Reglement⁴. Met artikel 95 van die verordening [*"Elke instelling richt een centrale gegevensbank op waarin nadere gegevens worden opgenomen betreffende de gegadigden en de inschrijvers (...)"*] wordt beoogd bepaalde marktdeelnemers van deelname aan een overheidsopdracht uit te sluiten, nl. inschrijvers en gegadigden die in staat van faillissement, vereffening of akkoord verkeren, zijn veroordeeld, een ernstige beroepsfout hebben begaan, niet hebben voldaan aan hun verplichtingen tot betaling van socialezekerheidsbijdragen of belastingen, zijn veroordeeld voor fraude, corruptie, deelname aan een criminele organisatie

¹ Verordening (EG) nr. 1469/95 van de Raad van 22 juni 1995 betreffende de maatregelen die moeten worden genomen ten aanzien van bepaalde begunstigen van uit het EOGFL, afdeling Garantie, gefinancierde verrichtingen (PB L 145 van 29.6.1995, blz. 1).

² Verordening (EG) nr. 745/96 van de Commissie van 24 april 1996 houdende bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1469/95 van de Raad betreffende maatregelen die moeten worden genomen ten aanzien van bepaalde begunstigen van uit het EOGFL, afdeling Garantie, gefinancierde verrichtingen (PB L 102 van 25.4.1996, blz. 15).

³ COM(97) 417 def.

⁴ Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1).

of enige andere illegale activiteit die de financiële belangen van de Gemeenschappen schaadt, of na de procedure voor de plaatsing van een andere opdracht of de procedure voor de toekenning van een subsidie uit de communautaire begroting ernstig in gebreke zijn gesteld wegens niet-nakoming van hun contractuele verplichtingen. Aan marktdeelnemers die in één van de hierboven bedoelde uitsluitingsgevallen verkeren, kunnen, nadat zij in de gelegenheid zijn gesteld hun opmerkingen te maken, administratieve of financiële sancties worden opgelegd (artikel 96 van Verordening (EG) nr. 1605/2002). Voor subsidieaanvragers bestaan soortgelijke bepalingen (artikel 114 van Verordening (EG) nr. 1605/2002).

3. STATISTISCHE ANALYSE VAN DE KRACHTENS DE VERORDENING GEDANE MEDEDELINGEN

- Op 30 juni 1997 had de Commissie vier mededelingen ontvangen van drie lidstaten; één daarvan had betrekking op het jaar 1996. Die periode is behandeld in het eerste verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad. Eind 1997 was dat aantal gestegen tot 13.
- In 1998 heeft de Commissie vijf mededelingen van de lidstaten ontvangen.
- In 1999 hebben de lidstaten geen enkele mededeling toegezonden.
- Het jaar 2000 heeft 15 mededelingen van de lidstaten aan de Commissie opgeleverd.
- In 2001 heeft de Commissie twee mededelingen ontvangen.
- In 2002 zijn acht mededelingen bij de Commissie ingediend.
- In 2003 heeft de Commissie één mededeling ontvangen.
- In 2004 hebben de lidstaten geen enkele mededeling toegezonden.
- In 2005 zijn tot dusverre nog geen mededelingen bij de Commissie binnengekomen.

4. TEKORT AAN MEDEDELINGEN: EEN VERGELIJKING

Op basis van een vergelijking tussen het aantal onregelmatigheden dat enerzijds door de lidstaten en anderzijds door de Commissie (OLAF) is geconstateerd, rijst de vraag of het aantal "onbetrouwbare" marktdeelnemers niet hoger moet worden ingeschat.

– Zo zijn in het kader van Verordening (EEG) nr. 595/91 voor 2004 19 onregelmatigheden gesignaleerd die betrekking hadden op uitvoerrestituties en elk een bedrag van meer dan 100 000 euro vertegenwoordigden. In dezelfde periode heeft de Commissie (OLAF) 21 onderzoeken ingesteld in het kader van het EOGFL, afdeling Garantie. Een aantal van die nieuwe dossiers hoort thuis in de categorie georganiseerde misdaad, waarbij marktdeelnemers zijn betrokken die niet "betrouwbaar" te noemen zijn.

5. VOORLOPIGE EN GEDEELTELIJKE BEOORDELING VAN DE GEBREKKIGE TOEPASSING VAN DE VERORDENING

De Commissie heeft de lidstaten in de groep "Onregelmatigheden en wederzijdse bijstand, landbouwproducten" en tijdens bilaterale vergaderingen gevraagd waarom de instrumenten van Verordening (EG) nr. 1496/95 zo weinig worden gebruikt. Samengevat kwam het antwoord op het volgende neer.

- Het opsporings- en signaleringssysteem is op 6 juli 1995 in werking getreden, maar was in feite pas van toepassing op de onregelmatigheden waarover na 30 juni 1996 een eerste proces-verbaal is opgemaakt, omdat een toepassing van de regels met terugwerkende kracht verboden was op grond van de fundamentele rechtsbeginselen. De verwachte aanzienlijke stijging van het aantal mededelingen is er echter nooit gekomen.
- Uit de strikte omschrijving van het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 1469/95 (beperking tot drie specifieke gebieden, de eis dat de geconstateerde of vermoede onregelmatigheid doelbewust of door grove nalatigheid moet zijn begaan, de bij Verordening (EG) nr. 745/96 ingevoerde eis dat de onregelmatigheid betrekking moet hebben op een bedrag van meer dan 100 000 euro) blijkt dat de communautaire wetgever met name de echt belangrijke gevallen wilde ondervangen.
- De lidstaten wijzen op de moeilijke juridische interpretatie. In afwachting van onomstotelijk bewijsmateriaal zien zij er soms vanaf de betrokken gegevens mee te delen. Het gaat dan vooral om het concept "groeve nalatigheid"⁵ (dat in een aantal lidstaten onbekend is), de definitie van de betrokken marktdeelnemers (met name de personen of bedrijven die de onregelmatigheid niet zelf hebben begaan, meer wel aan het begaan van een onregelmatigheid hebben deelgenomen of die voor de onregelmatigheid aansprakelijk kunnen worden gesteld of het begaan ervan hadden moeten voorkomen), en de definitie van het stadium van de procedure vanaf wanneer de lidstaten de gegevens aan de Commissie moeten meedelen ("het opmaken van het eerste proces-verbaal").
- Aangezien marktdeelnemers die op een "zwarte lijst" staan, alles in het werk zullen stellen om te voorkomen dat hun economische activiteiten worden geschaad, vrezen de lidstaten schadevergoeding te moeten betalen aan dergelijke marktdeelnemers, over wie de desbetreffende informatie aan de Commissie en de andere lidstaten is meegedeeld.

6. MOGELIJKE OPLOSSINGEN

1) Verschillende soorten maatregelen. Er kan worden bekeken of het mogelijk is de juridische problemen die door een aantal lidstaten naar voren zijn geschoven, vooraf op te lossen. Wellicht is het dienstig een onderscheid te maken tussen een waarschuwings- en preventieregeling enerzijds en een sanctieregeling anderzijds. Indien het juridische kader van de verordening in die zin wordt verduidelijkt en de doelstellingen van beide regelingen duidelijk van elkaar worden onderscheiden, zullen onregelmatigheden naar alle waarschijnlijkheid systematischer worden gemeld.

⁵ Artikel 1, lid 2, onder a), van Verordening (EG) nr. 1469/95 en artikel 3, lid 3, vierde streepje, van Verordening (EG) nr. 745/96.

2) Een waarschuwings- en preventieregeling. Er kan worden gedacht aan een verband tussen de mededelingen in het kader van artikel 3 van Verordening (EEG) nr. 595/91 en de preventieve maatregelen (verscherpte controles). De tenuitvoerlegging van een dergelijke waarschuwings- en preventieregeling kan worden vergemakkelijkt door ze los te koppelen van de sanctieregeling en ze te laten uitmonden in de opstelling van een "grijze lijst" van marktdeelnemers die speciaal moeten worden gevolgd; in dit verband moet een rechtsgrond worden opgenomen uit hoofde waarvan beschermende maatregelen, zoals de verplichting tot het stellen van een zekerheid (borg), kunnen worden getroffen. In de preventieregeling kunnen twee waarschuwingsniveaus worden ingebouwd: in de eerste fase wordt alleen de Commissie in kennis gesteld van de gegevens over de onbetrouwbare marktdeelnemers en van de onregelmatigheden die in het verleden zijn vastgesteld of waarvoor een ernstig vermoeden bestond, en in de tweede fase wordt de informatie doorgegeven aan de andere lidstaten, wanneer sprake is van specifieke risico's voor meerdere lidstaten, zoals bijvoorbeeld bij grensoverschrijdende transacties.

Wanneer in een definitieve beslissing is geconstateerd dat een marktdeelnemer een onregelmatigheid heeft begaan en de toepassing van verscherpte controles niet volstaat om het gevaar van recidive uit te schakelen, zouden in het kader van de waarschuwingsregeling de betalingen, bij wijze van beschermende maatregel, kunnen worden geschorst, op voorwaarde dat deze maatregel niet de vorm aanneemt van een sanctie en de in het nationaal recht vastgelegde procedurele garanties niet worden geschonden.

3) Sanctieregeling. Gedacht kan worden aan de vaststelling van specifieke regels in het kader van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95⁶, eventueel aangevuld met bepalingen op het gebied van informatieverstrekking die vergelijkbaar zijn met die van de waarschuwingsregeling. In een later stadium moet worden ingegaan op de vraag of een dergelijke sanctieregeling opportuun is en hoe die moet worden ingevuld.

4) Werkingssfeer. De drie uit het EOGFL, afdeling Garantie, gefinancierde gebieden waarop Verordening (EG) nr. 1469/95 tot dusver van toepassing is, moeten wellicht worden aangevuld.

- Vóór de hervorming van het GLB van 1992 waren de meeste middelen van het EOGFL, afdeling Garantie, bestemd voor de financiering van de interventieopslag en de uitvoerrestituties. In het kader van die eerste hervorming werden de institutionele prijzen, met name in de sectoren akkerbouwgewassen en vlees, verlaagd en werden rechtstreekse compenserende betalingen aan de marktdeelnemers betaald. Deze landbouwsteunregelingen worden doeltreffend gecontroleerd dankzij een geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS), dat ook een sanctieregeling omvat

- De onregelmatigheden kunnen betrekking hebben op zowel de uitgaven als de inkomsten.

Waar nodig kunnen de bij Verordening (EG) nr. 1469/95 vastgestelde waarschuwingsmaatregelen worden uitgebreid tot bijvoorbeeld de structuurmaatregelen (in het kader van het EFRO, het Cohesiefonds, het ESF en het FIOV) en tot de eigen middelen.

⁶ Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312 van 23.12.1995, blz. 1).

7. INACHTNEMING VAN DE REGELGEVING INZAKE DE BESCHERMING VAN PERSOONSGEGEVENS

Bij de vaststelling van Verordening (EG) nr. 1469/95 was zowel de Raad als de Commissie zich bewust van het politiek en juridisch gevoelige karakter van een zwarte lijst: de betrokken marktdeelnemers kunnen immers schade leiden, indien de voorzorgsmaatregelen niet waterdicht blijken te zijn. Daarom heeft de wetgever een aantal veiligheidsfilters in de regelgeving opgenomen (zoals bepalingen inzake de vertrouwelijkheid van de uitgewisselde mededelingen, het beroepsgeheim en de naleving van de nationale regels betreffende de strafvordering). Uit de bepaling dat bij de in artikel 3, lid 1, onder c), en, in voorkomend geval, onder b), bedoelde maatregelen de marktdeelnemer moet worden gehoord en hij het recht heeft hoger beroep in te stellen, blijkt eveneens dat de wetgever de bescherming van de fundamentele rechten zeer ernstig heeft genomen. Hij heeft bovendien gestipuleerd dat er pas maatregelen mogen worden vastgesteld nadat de eventuele desbetreffende formaliteiten waarin de wetgevingen van de lidstaten voorzien, zijn vervuld.

Bij Verordening (EG) nr. 45/2001⁷ zijn nieuwe, specifieke bepalingen inzake de bescherming van persoonsgegevens vastgesteld. Die verordening is vanzelfsprekend ook van toepassing op de gegevens die op grond van Verordening (EG) nr. 1469/95 worden verzameld. Gezien het specifieke karakter en het onderwerp van Verordening (EG) nr. 1469/95, zullen de uitzonderingen en beperkingen die zijn vastgesteld in artikel 20, lid 1, onder a), b) en e), van Verordening (EG) nr. 45/2001, hun effect echter niet missen. Er dient op te worden toegezien dat de eventueel herziene bepalingen van Verordening (EG) nr. 1469/95 worden aangepast aan Verordening (EG) nr. 45/2001 en Richtlijn 95/46/EG.

8. CONCLUSIES

Uit de jaarverslagen van de Commissie over fraudebestrijding blijkt dat de Gemeenschap nog steeds behoefte heeft aan efficiënte instrumenten om fraude aan te pakken. Het Europees Parlement en de Raad onderstrepen, net als de Commissie, dat preventie hierbij de eerste stap moet zijn. Het in Verordening (EG) nr. 1469/95 verankerde opsporings- en signaleringssysteem is precies daarop gericht. De doelstellingen die met het systeem worden nagestreefd, worden door geen enkele lidstaat in twijfel getrokken.

Niettemin blijkt dat de geldende regelgeving niet volstaat om de naleving van de desbetreffende bepalingen efficiënt en doeltreffend af te dwingen. Volgens de Commissie is er een aantal oplossingen voor dit probleem voorhanden:

1- Verbetering van de werking van de bestaande instrumenten door middel van nieuwe wetgeving die in de plaats komt van de huidige wetgeving en die de gebruikte begrippen verduidelijkt.

- verduidelijking van het begrip "grove nalatigheid"
- eventuele wijziging van de drempel van 100 000 euro

⁷ Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 8 van 12.1.2001, blz. 1).

- herziening van de definitie van de betrokken marktdeelnemers, zodat ondubbelzinnig vaststaat dat ook groepen van ondernemingen, met inachtneming van de algemene rechtsbeginselen, onder de regeling vallen
- aanpassing van de regelgeving aan de bij Verordeningen (EG) nr. 45/2001 en (EG) nr. 1049/2001 vastgestelde bepalingen inzake toegang tot informatie en gegevensbescherming
- onderscheid maken tussen een preventie- en een sanctieregeling. In de opbouw van de bepalingen van de Verordeningen (EG) nr. 1469/95 en (EG) nr. 745/96 worden deze twee soorten maatregelen, waarmee verschillende, maar niettemin aanvullende doelen worden beoogd, niet van elkaar onderscheiden. Aangezien een aantal lidstaten voor het opleggen van sancties striktere juridische procedures in acht moet nemen dan in het kader van een waarschuwingsregeling gelden, moet worden bekeken of de sancties niet uit de werkingssfeer van de regeling moeten worden gelicht en naar een andere regeling moeten worden overgeheveld
- invoering in het Gemeenschapsrecht van de juridische mogelijkheid om, in afwachting van het einde van de administratieve en gerechtelijke procedures, beschermende maatregelen (zekerheidsstelling) te treffen, zonder daarbij afbreuk te doen aan de nationale procedures

2- Goedkeuring van nieuwe wetgeving met het oog op een regeling met een andere werkingssfeer: eventuele uitbreiding van de werkingssfeer van de waarschuwings- en preventieregeling tot de structuurfondsen en de eigen middelen, op voorwaarde dat eerst de juridische problemen in verband met het Gemeenschapsrecht en het nationale recht worden opgelost.

3- Intrekking van de huidige regelgeving zodra de discussie over de twee bovengenoemde opties is voltooid.

De Commissie wil aan de hand van dit verslag overleg plegen met alle lidstaten (overeenkomstig de onlangs door de Rekenkamer gedane aanbevelingen⁸) alsmede met het Europees Parlement, om zo een breed debat over deze problematiek op gang te brengen. Dit verslag moet dienen als basis voor de discussie met de betrokken instellingen en uitmonden in conclusies over welke aanpak de voorkeur verdient en welke voorstellen nodig zijn om de bestaande regelgeving te verbeteren.

⁸ Punt 80 van het Speciaal verslag nr. 3/2004 over de terugvordering van onregelmatige betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, vergezeld van de antwoorden van de Commissie (PB L 269 van 4.11.2004, blz. 1).