EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 17.7.2013
SWD(2013) 275 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

forslaget til Rådets forordning

om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed

{COM(2013) 534 final}
{SWD(2013) 274 final}

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

forslaget til Rådets forordning

om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed

1. PROBLEMSTILLING

1.1. Begrænsninger ved de nuværende foranstaltninger

Retshåndhævelsen er ofte svag eller mangelfuld grundet fraværet af en europæisk håndhævelsesstruktur, mangel på kontinuitet i håndhævelsesindsatsen og mangel på en grundlæggende fælles europæisk politik på retsforfølgningsområdet. Selvom lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, fuldt ud tæller som lovovertrædelser på europæisk plan, lider de eksisterende institutionelle og retlige rammer under en fragmenteret håndhævelse, der næsten udelukkende er baseret på nationale indsatser.

Hertil skal lægges, at mens Europol og Eurojust kan bistå medlemsstaterne i disse sager, hvilket de også gør, har ingen af de to organisationer mulighed for at gå ind i samtlige spørgsmål, der dukker op, navnlig fordi de ikke har mandat til at lede nationale efterforskninger og retsforfølgning. Selvom om OLAF er en nøglespiller på EU-plan i forbindelse med bekæmpelsen af svig og andre uregelmæssigheder, er kontorets aktiviteter begrænset til administrative undersøgelser og overdragelse af resultaterne heraf til de nationale myndigheder, som kan beslutte at undlade at iværksætte strafferetlig opfølgning.

De eksisterende og planlagte foranstaltninger, herunder Kommissionens strategi for bekæmpelse af svig (CAFS) og reformerne af Eurojust, Europol og OLAF, er ikke tilstrækkelige til at løse disse problemer, selv hvis alle mulighederne i traktaten blev udnyttet til fulde.

1.2. Svag efterforsknings-, retsforfølgnings- og præventiv indsats

Myndighederne i en række medlemsstater tillægger generelt retsforfølgning i forbindelse med lovovertrædelser, der skader Unionens budget, sekundær betydning. Eftersom der ikke findes en EU-myndighed til efterforskning og retsforfølgning af grænseoverskridende lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, er de nationale retshåndhævelsesindsatser fortsat fragmenterede.

Den nuværende grad af informationsudveksling og koordinering er ikke tilstrækkelig til effektivt at kunne retsforfølge overtrædelser, der skader Unionens finansielle interesser. Koordinering, samarbejde og informationsudveksling bremses på forskellige niveauer og mellem forskellige myndigheder, hvilket alvorligt hindrer effektiv efterforskning og retsforfølgning af overtrædelser, der skader Unionens finansielle interesser.

En forsvindende lille andel af det samlede beløb, der begås svig for, inddrives hos de kriminelle: under 10 %. Det nuværende retshåndhævelsessystems afskrækkende virkning er derfor utilstrækkelig.

Der findes på nuværende tidspunkt ikke et centralt placeret organ, der kan tage sig af disse problemer og sikre kontinuitet i efterforsknings- og retsforfølgningsprocessen.

2. RETTEN TIL AT TRÆFFE FORANSTALTNINGER, NÆRHEDSPRINCIPPET OG GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

2.1. Retsgrundlag

Artikel 86 i TEUF fastsætter, at den europæiske anklagemyndighed skal bekæmpe lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, skal oprettes "ud fra Eurojust" og skal have kompetence til at foretage efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med gerningsmænd til sådanne overtrædelser samt til at stille dem for en domstol. Artikel 86 fastsætter desuden en særlig lovgivningsprocedure for oprettelsen af den europæiske anklagemyndighed: Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter Europa-Parlamentets godkendelse.

2.2. Nærhedsprincippet og behovet for handling på EU-plan

Medlemsstaternes efterforsknings- og retshåndhævende myndigheder kan på nuværende tidspunkt ikke præstere et ligeværdigt beskyttelses- og håndhævelsesniveau. Eftersom Unionen bedst selv kan beskytte sine finansielle interesser under hensyntagen til de særlige EU-regler, der gælder på dette område, er Unionen også bedst egnet til at sikre retsforfølgning af overtrædelser, der skader disse interesser.

3. MÅL

Mål:	
Generelt	• at bidrage til en bedre beskyttelse af Unionens finansielle interesser og til videreudviklingen af et europæisk retligt område og øge virksomhedernes og borgernes tillid til Unionens institutioner under overholdelse af de grundlæggende rettigheder, der er nedfældet i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
Specifikke/Operationelle	• at oprette et sammenhængende europæisk system til brug for efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser • at sikre en mere effektiv efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser • at øge antallet af sager, der indbringes for domstolene, hvilket skal føre til flere domfældelser og sikre inddrivningen af uretmæssigt udbetalte EU-midler • at sikre et tæt samarbejde og effektiv informationsudveksling mellem de kompetente europæiske og nationale myndigheder • at øge den præventive indsats i forbindelse med lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser.

4. LØSNINGSMODELLER OG DERES VIRKNINGER

Løsningsmodeller, der ikke indebærer oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed

4.1. Løsningsmodel 1: Referencescenariet – ingen ændring

Der træffes ingen foranstaltninger på EU-plan. Lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, retsforfølges fortsat udelukkende på nationalt plan.

4.2. Løsningsmodel 2: Der iværksættes ingen nye lovgivningstiltag på EU-plan

Der iværksættes ingen nye lovgivningstiltag på EU-plan, og der oprettes ingen nye organer. Dog styrkes bekæmpelsen af relevante overtrædelser på EU- og nationalt plan ved hjælp af ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger.

4.3. Løsningsmodel 3: Styrkelse af Eurojusts beføjelser

Denne løsningsmodel vil betyde, at Eurojust tildeles nye beføjelser til at indlede efterforskninger i hele Unionen. Eurojust vil sammen med de nationale medlemmer få ret til at give bindende instrukser til de nationale retshåndhævende myndigheder om at indlede efterforskninger samt foreslå retsforfølgning i medlemsstaterne i henhold til artikel 85 i TEUF.

Løsningsmodeller, der indebærer oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed

4.4. Løsningsmodel 4a: Oprettelse af en europæisk anklagemyndighed under Eurojust

Denne løsningsmodel indebærer oprettelsen af en central europæisk anklagemyndighed i form af en enhed under Eurojust, og Eurojust vil dermed være anklagemyndighedens "moderagentur" og holdingstruktur. En sådan enhed vil have enekompetence med hensyn til sager, der skader Unionens finansielle interesser, og bestå af anklagere og efterforskere, der er specialiseret i økonomisk kriminalitet.

4.5. Løsningsmodel 4b: Oprettelse af en europæisk anklagemyndighed i form af et kollegium

På samme måde som Eurojust oprettes den europæiske anklagemyndighed som et kollegium af nationale medlemmer, der udnævnes af medlemsstaterne, men som til sammenligning med Eurojust har et klarere og stærkere mandat. Den europæiske anklagemyndigheds kollegium vil træffe flertalsafgørelser om efterforskninger og retsforfølgning i forbindelse med lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, i hele Unionen.

4.6. Løsningsmodel 4c: Oprettelse af en decentraliseret europæisk anklagemyndighed

I henhold til denne løsningsmodel vil den europæiske anklagemyndighed bestå af en central EU-anklagemyndighed, der bistås af anklagere i medlemsstaterne, som den europæiske anklagemyndighed har delegeret sin kompetence til, og som er integreret i de nationale systemer og har fuld retsforfølgende myndighed. Hierarkisk vil den centrale anklagemyndighed have instruktionsbeføjelse over for de delegerede anklagere i medlemsstaterne. Den europæiske anklagemyndighed vil arbejde sammen med de nationale politi- og retshåndhævende myndigheder om udførelsen af sine opgaver og have kompetence til at indbringe sager for en domstol.

4.7. Løsningsmodel 4c: Oprettelse af en centraliseret europæisk anklagemyndighed

Denne løsningsmodel indebærer oprettelsen af en central europæisk anklagemyndighed, som besidder den fulde rets- og handleevne, der er nødvendig for at foretage efterforskninger og retsforfølgning af de relevante overtrædelser, uden at være afhængig af de nationale retshåndhævende myndigheder.

4.8. Horisontale spørgsmål i forbindelse med løsningsmodel 4a-4d

1.1.1. Samarbejdet mellem den europæiske anklagemyndighed og Eurojust

De fire løsningsmodeller, der indebærer oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed, skal tage fat på det yderst vigtige spørgsmål vedrørende forholdet til Eurojust. Delte administrative og funktionelle tjenester børe indgå som en del af alle løsninger.

1.1.2. Anvendelsen af OLAF's ressourcer ved oprettelsen af den europæiske anklagemyndighed

En del af OLAF's ressourcer vil blive anvendt til oprettelsen af den europæiske anklagemyndighed med henblik på at udnytte OLAF's erfaring med efterforskning.

1.1.3. Samarbejde med tredjelande

De forskellige løsningsmodeller for oprettelsen af den europæiske anklagemyndighed skal også tage højde for, at anklagemyndigheden vil skulle samarbejde med tredjelandes myndigheder. Imidlertid er forskellen på de forskellige løsningsmodeller marginal, hvad angår dette spørgsmål, og de bør derfor ikke være afgørende for det endelige valg.

5. VURDERING AF LØSNINGSMODELLERNE

5.1. Status quo (løsningsmodel 1) - Referencescenariet

Forventede virkninger	
Effektivitet i forhold til opfyldelsen af politikmålene	Lav. Der er ikke grundlag for at antage, at problemerne med det svage incitament og de nationale myndigheders ofte begrænsede kapacitet til at håndtere sager om svig med EU-midler, der i sagens natur er komplicerede, kan overkommes uden at anvende afgørende korrigerende foranstaltninger.
Indvirkning på de grundlæggende rettigheder	Ingen. Løsningsmodellen vil ingen indvirkning have på de grundlæggende rettigheder. Chartret om grundlæggende rettigheder vil kun blive anvendt, når EU-retten er involveret, f.eks. i forbindelse med den europæiske arrestordre.
Gennemførlighed	Høj.
Virkning for medlemsstaternes retssystemer	Ingen. Af alle løsningsmodellerne er referencescenariet den løsning, der har mindst virkning for medlemsstaternes retssystemer.
Virkning for de eksisterende EU-institutioner	Ingen.

Omkostninger	Ingen.
Fordele	Meget få.

5.2. Der iværksættes ingen nye lovgivningstiltag på EU-plan (løsningsmodel 2)

Forventede virkninger	
Effektivitet i forhold til opfyldelsen af politikmålene	Lav. Denne løsningsmodel vil til en vis grad bidrage til oprettelsen af et mere sammenhængende europæisk system til efterforskning og retsforfølgning af relevante lovovertrædelser og dermed muligvis også øge den afskrækkende effekt, der er knyttet til retshåndhævelsen. Dette bidrag vil dog være begrænset.
Indvirkning på de grundlæggende rettigheder	Lav. Løsningsmodellen vil umiddelbart have meget lav indvirkning på de grundlæggende rettigheder.
Gennemførlighed	Middel. Denne løsningsmodel vil være svær at gennemføre i praksis, eftersom den kræver en mangfoldig indsats på forskellige områder.
Virkning for medlemsstaternes retssystemer	Lav. Bedre anvendelse af EU-organer, værktøjer i forbindelse med multilaterale aftaler samt andre lignende værktøjer i forbindelse med retsligt samarbejde vil have en vis positiv virkning for medlemsstaterne.
Virkning for de eksisterende EU-institutioner	Lav. Løsningsmodellen kan forventes at have en begrænset virkning for Eurojust og OLAF.
Omkostninger[1]	Moderate. Omkostninger i forbindelse med denne løsningsmodel vil beløbe sig til omkring 35 mio. EUR.[2]
Fordele	Hvad angår denne løsningsmodel, forventes fordelene ved øget inddrivning og en øget afskrækkende virkning at beløbe sig til omkring 265 mio. EUR.

5.3. Et styrket Eurojust (løsningsmodel 3)

Forventede virkninger	
Effektivitet i forhold til opfyldelsen af politikmålene	Lav. Efterforskning og retsforfølgning af relevante overtrædelser styrkes kun i begrænset omfang, eftersom Eurojust fortsat ikke vil have nogen autoritet i forhold til national retsforfølgning.
Indvirkning på de grundlæggende	Lav. Denne løsningsmodel har kun begrænset indvirkning på de grundlæggende rettigheder.

[1] Alle omkostninger og fordele er i kumulative nutidsværdier (2012-priser) over en periode på 20 år.

[2] Se bilag 4 til konsekvensanalysen for yderligere oplysninger om beregningen af omkostninger.

rettigheder	
Gennemførlighed	Høj. Denne løsningsmodel bygger i vidt omfang på eksisterende institutioner og relevant EU-lovgivning.
Virkning for medlemsstaternes retssystemer	Lav til middel. Eurojust vil have beføjelse til at indlede efterforskninger og foreslå retsforfølgning, mens selve retssagen fortsat vil være et rent nationalt anliggende.
Virkning for de eksisterende EU-institutioner	Lav til middel. Hvad angår denne løsningsmodel, vil Eurojust få tildelt yderligere beføjelser, men fortsat være et EU-organ bestående af nationale medlemmer.
Omkostninger	Middel. Omkostninger i forbindelse med denne løsningsmodel vil beløbe sig til omkring 50 mio. EUR.
Fordele	Hvad angår denne løsningsmodel, forventes fordelene ved øget inddrivning og en øget afskrækkende virkning at beløbe sig til omkring 400 mio. EUR.

5.4. Oprettelse af en europæisk anklagemyndighed under Eurojust (løsningsmodel 4a)

Forventede virkninger	
Effektivitet i forhold til opfyldelsen af politikmålene	Middel. Eksisterende nationale prioriteter kan fortsat tilsidesætte den europæiske anklagemyndigheds prioriteter.
Indvirkning på de grundlæggende rettigheder	Lav. Se løsningsmodel 3. Det er nødvendigt med domstolskontrol som i løsningsmodel 4b-4d.
Gennemførlighed	Denne løsningsmodels gennemførlighed er begrænset, eftersom interessekonflikter og forskellige arbejdskulturer hos henholdsvis den europæiske anklagemyndighed og i Eurojust kan få indflydelse på effektiviteten af denne løsningsmodel.
Virkning for medlemsstaternes retssystemer	Middel. Medlemsstaterne vil skulle tilpasse deres retssystemer til den nye europæiske anklagemyndighed/Eurojust, der udstyres med visse direkte beføjelser.
Virkning for de eksisterende EU-institutioner	Middel til høj. Eurojust vil skulle oprette en ny administrativ enhed og sikre, at denne enhed drager nytte af de eksisterende administrative strukturer.
Omkostninger	Moderate. Omkostninger i forbindelse med denne løsningsmodel vil beløbe sig til omkring 40 mio. EUR.
Fordele	Hvad angår denne løsningsmodel, forventes fordelene ved øget inddrivning og en øget afskrækkende virkning at beløbe sig til

	omkring 500 mio. EUR.

5.5. Oprettelse af en europæisk anklagemyndighed i form af et kollegium

Forventede virkninger	
Effektivitet i forhold til opfyldelsen af politikmålene	Lav til middel. Ulemperne ved en kollegiumstruktur vil ophæve de fleste fordele.
Indvirkning på de grundlæggende rettigheder	Middel. Forbedret koordinering og samarbejde kan potentielt have en mindre indvirkning i forhold til beskyttelse af personoplysninger.
Gennemførlighed	Middel. Oprettelsen af en central europæisk anklagemyndighed i form af et kollegium, som vil skulle lede og koordinere efterforskninger og træffe beslutning om eventuel retsforfølgning, vil have en negativ virkning for gennemførligheden af denne løsningsmodel.
Virkning for medlemsstaternes retssystemer	Middel. Medlemsstaterne vil skulle tilpasse deres retssystemer til den europæiske anklagemyndigheds nye beføjelse til at lede de nationale retshåndhævende myndigheder og blande sig i nationale retssager.
Virkning for de eksisterende EU-institutioner	Middel til høj. Denne løsningsmodel vil have begrænset virkning for Eurojust. De tilbageværende dele af OLAF bibeholder kompetencen til at udøve visse administrative funktioner.
Omkostninger	Moderate. Omkostninger i forbindelse med denne løsningsmodel vil beløbe sig til omkring 70 mio. EUR[3].
Fordele	Moderate. Hvad angår denne løsningsmodel, forventes fordelene ved øget inddrivning og en øget afskrækkende virkning at beløbe sig til omkring 500 mio. EUR.

5.6. Oprettelse af en europæisk anklagemyndighed med en decentraliseret hierarkisk organisationsstruktur (løsningsmodel 4c)

Forventede virkninger	
Effektivitet i forhold til opfyldelsen af politikmålene	Høj. Denne løsningsmodel indebærer oprettelsen af et specialiseret organ, der tager sig af både efterforskninger og retsforfølgning på en koordineret og integreret måde.
Indvirkning på de grundlæggende rettigheder	Middel. Forbedret koordinering og samarbejde kan potentielt have en mindre indvirkning i forhold til beskyttelse af personoplysninger.
Gennemførlighed	Middel til høj. Høring af interesseparterne bekræfter, at dette bør være

[3] Se bilag 4 til konsekvensanalysen for yderligere oplysninger om beregningen af omkostninger og fordele.

	en gennemførlig løsning.
Virkning for medlemsstaternes retssystemer	Middel. Medlemsstaterne vil skulle tilpasse deres retssystemer til den europæiske anklagemyndigheds nye beføjelse til at lede de nationale retshåndhævende myndigheder og blande sig i nationale retssager.
Virkning for de eksisterende EU-institutioner	Middel til høj. Denne løsningsmodel vil have begrænset virkning for Eurojust. OLAF gøres mindre, men bibeholder kompetencen til at udøve visse administrative funktioner.
Omkostninger	Moderate. Omkostninger i forbindelse med denne løsningsmodel vil beløbe sig til omkring 370 mio. EUR.
Fordele	Hvad angår denne løsningsmodel, forventes fordelene ved øget inddrivning og en øget afskrækkende virkning at beløbe sig til omkring 3 200 mio. EUR.

5.7. Oprettelse af en europæisk anklagemyndighed med en centraliseret hierarkisk organisationsstruktur (løsningsmodel 4d)

Forventede virkninger	
Effektivitet i forhold til opfyldelsen af politikmålene	Høj. Den europæiske anklagemyndighed tildeles beføjelser til at kontrollere og styre efterforskninger.
Indvirkning på de grundlæggende rettigheder	Middel til høj. Se analysen i løsningsmodel 4c.
Gennemførlighed	Middel. Denne løsningsmodel vil indebære meget vigtige ændringer af de administrative og retslige systemer i medlemsstaterne.
Virkning for medlemsstaternes retssystemer	Høj. Medlemsstaterne vil skulle tilpasse deres retssystemer til et nyt eksternt organ, der blander sig direkte i de nationale domstoles arbejde.
Virkning for de eksisterende EU-institutioner	Høj. Se løsningsmodel 4b og 4c.
Omkostninger	Middel til høj. Omkostninger i forbindelse med denne løsningsmodel vil beløbe sig til omkring 820 mio. EUR.
Fordele	Hvad angår denne løsningsmodel, forventes fordelene ved øget inddrivning og en øget afskrækkende virkning at beløbe sig til omkring 2 900 mio. EUR.

5.8. De horisontale spørgsmål

1.1.4. Samarbejdet mellem den europæiske anklagemyndighed og Eurojust

Af hensyn til de gensidige fordele forekommer det ikke blot nødvendigt, men også gennemførligt, at Eurojust deler sine administrative tjenester og støttefunktioner med den europæiske anklagemyndighed.

1.1.5. Anvendelsen af OLAF's ressourcer ved oprettelsen af den europæiske anklagemyndigheds kontor - implikationer

En del af OLAF's nuværende ressourcer vil blive anvendt til oprettelsen af den europæiske anklagemyndigheds kontor. Visse af OLAF's administrative efterforskningsfunktioner, der ikke er relateret til kriminalitet, skal dog fortsat udøves.

1.1.6. Samarbejde med tredjelande

Som nævnt ovenfor kan forskellen på løsningsmodellerne i denne henseende ikke i sig selv retfærdiggøre, at de anvendes som afgørende kriterium, hvis der skal vælges mellem disse løsningsmodeller.

6. SAMMENLIGNENDE VURDERING

Mål/omkostninger	**Løsningsmodel 1**	**Løsningsmodel 2**	**Løsningsmodel 3**	**Løsningsmodel 4a:**	**Løsningsmodel 4b:**	**Løsningsmodel 4c:**	**Løsningsmodel 4d:**
Opfyldelse af målene	Lav	Lav	Middel	Middel	Middel	Høj	Høj
Årlig nettogevinst[4]	Ingen større virkning	25 mio. EUR	35 mio. EUR	50 mio. EUR	50 mio. EUR	315 mio. EUR	250 mio. EUR
Omkostningseffektivitet[5]	-	Lav	Middel	Middel	Middel	Høj	Middel
Indvirkning på de grundlæggende rettigheder	-	Lav	Lav	Lav	Middel til høj	Middel til høj	Middel til høj
Gennemførlighed	Høj	Høj	Høj	Middel	Middel	Middel til høj	Middel
Virkning for de eksisterende EU-institutioner	-	Meget lav	Lav til middel	Middel til høj	Middel til høj	Middel til høj	Høj
Virkning for medlemsstaternes retssystemer	-	-	Lav	Middel	Middel	Middel	Høj

7. FORSTÆRKET SAMARBEJDE

Som nævnt ovenfor giver traktaten mulighed for at oprette den europæiske anklagemyndighed i form af et forstærket samarbejde i tilfælde af manglende enstemmighed i Rådet. I

[4] Se bilag 4 for yderligere oplysninger.

[5] Lig resultatet af lønsomhedsvurderingen pr. løsningsmodel.

forbindelse med konsekvensanalysen er det ikke undersøgt i detaljer, hvad de forskellige løsningsmodellers specifikke virkninger ville være i forbindelse med en anden lovgivningsprocedure.

8. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Kommissionen påtænker at gennemføre en målrettet statistisk undersøgelse to-fire år efter, at oprettelsen af den europæiske anklagemyndighed er fuldført. Undersøgelsen skal navnlig analysere antallet af sager og beløb, der er knyttet til den europæiske anklagemyndigheds aktiviteter.