

ET

ET

ET



EUROOPA KOMISJON

Brüssel 14.7.2010
KOM(2010) 382 lõplik

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Euroopa Liidu finantshuvide kaitse – pettustevastane võitlus – 2009. aasta aruanne

SEK(2010) 897
SEK(2010) 898

SISUKORD

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE Euroopa Liidu finantshuvide kaitse – pettustevastane võitlus – 2009. aasta aruanne	1
Sissejuhatus	4
1. Pettustevastase võitluse tulemused: pettuste ja muude eeskirjade eiramise juhtumite statistika.....	5
1.1. Liikmesriikide ja komisjoni talituste poolt 2009. aastal teatatud pettuste ja muude eiramisjuhtumite statistika	5
1.2. Tulud	6
1.2.1. Traditsioonilised omavahendid	6
1.3. Kulud – üldanalüüs	8
1.3.1. Põllumajanduskulud.....	9
1.3.2. Ühtekuuluvuspoliitika.....	11
1.3.3. Ühinemiseelsed vahendid.....	13
1.3.4. Otseselt komisjoni hallatavate kulude statistika	15
1.4. Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) tegevuse statistika.....	15
2. Euroopa Liidu finantshuvide kaitse rahvusvahelisel tasandil	17
2.1. Mitmepoolsed korrupsioonivastased kokkulepped.....	17
2.2. Kahepoolseid pettustevastaseid lepinguid käsitlevad läbirääkimised.....	17
2.3. Läbirääkimised assotsieerimislepingutesse ning partnerlus- ja koostöölepingutesse lisatavate pettustevastaste sätete üle.....	18
2.4. Võitlus rahvusvahelise ebaseadusliku tubakatoodetega kauplemise vastu.....	18
2.5. Finantshuvide kaitset käsitlevate dokumentide ratifitseerimine	19
3. Muud komisjoni poolt 2009. aastal võetud operatiivsed toetusmeetmed: edusammud tolli valdkonnas	19
3.1. Ühine tollioperatsioon „Diabolo II”	20
3.2. Täiustatud andmebaaside kasutuselevõtt – tolli uurimisjuhtumite andmebaas (FIDE)	20
4. Liikmesriikidega kohapealsete kontrollide tegemisel tehtavat koostööd käsitleva küsimustiku tulemused.....	21
4.1. Riiklikud teabele juurdepääsu tingimused	22

4.2.	Kohapealsete kontrollide tegemise ja halduskontrolli aruande koostamise suhtes kohaldatav riiklik menetluskord.....	23
4.3.	Riiklike asutuste abi juhul, kui ettevõtja on kontrolli vastu.....	23
4.4.	Siseriiklikud ettevaatusabinõud tõendite kadumise või hävitamise vältimiseks.....	24
4.5.	Üldised järeldused.....	24
5.	Tagasinõudmine	25
5.1.	Meetmed eeskirjadevastaselt makstud summade tagasinõudmiseks	25
5.1.1.	ELi vahendite sissenõudmist käsitlevad siseriiklikud õigusaktid	25
5.1.2.	Eiramisjuhtumite registreerimine ja võlgade sissenõudmine riigiasutuste poolt.....	26
5.1.3.	Järeldused.....	26
5.2.	Eeskirjadevastaselt makstud summade tagasinõudmine 2009. aastal.....	27
5.2.1.	Traditsioonilised omavahendid	27
5.2.2.	Põllumajandus	27
5.2.3.	Ühtekuuluvuspoliitika.....	28
5.2.4.	Ühinemiseelsed vahendid.....	29
5.2.5.	Otsetoetused	30
5.2.6.	Tagasinõudmine pärast OLAFi menetlust	31

SISSEJUHATUS

ELi finantshuvide kaitse ja pettustevastane võitlus on valdkonnad, mille eest vastutavad Euroopa Liit ja liikmesriigid üheskoos. Komisjon koostab igal aastal koostöös liikmesriikidega aruande, milles esitatakse statistika ja kirjeldatakse uusi meetmeid, mida nad on võtnud oma kohustuste täitmiseks kõnealuses valdkonnas vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 325 lõikele 5. Aruanne esitatakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule ning avaldatakse¹. Selle aasta aruandes analüüsitakse ka kahte eriteemat, mille käsitlemises 2009. aasta aruandes on komisjon ja liikmesriigid kokku leppinud ja mille kohta on liikmesriikidest andmeid kogutud küsimustiku abil². Kõnealused teemad on „Komisjoni ja liikmesriikide koostöö kohapealsete kontrollide tegemisel” ja „Liikmesriikide poolt eeskirjadevastaselt makstud summade tagasinõudmiseks võetud meetmed”. Mõlemad teemad on eriti olulised ELi institutsioonide³ ja ka liikmesriikide pädevate asutuste jaoks.

Esimeses osas esitatakse **kokkuvõtte statistikast** liikmesriikide teatatud eeskirjade eiramise juhtumite kohta neis valdkondades, kus eelarvet täidavad liikmesriigid (põllumajanduspoliitika, ühtekuuluvuspoliitika ja ühinemiseelsed vahendid, st umbes 80 % eelarvest), ja ELi traditsiooniliste omavahendite kogumise kohta. Samuti antakse hinnang eeskirjade eiramise juhtumite kohta otseselt komisjoni hallatavate kulude valdkonnas ja ülevaade Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) tegevusest. Statistikat tuleb tõlgendada ja kasutada väga ettevaatlikult – teatatud eeskirjade eiramise juhtumi puhul ei ole enamasti tegemist võimaliku pettusega (mis on tahtlik tegu). Teatatud pettusekahtlus ei pruugi tingimata olla kohtuotsusega tuvastatud pettus. Kõiki teatatud eiramisjuhtumeid käsitletakse eraldi ja nende suhtes rakendatakse erisuguseid järelevalvemeetmeid, mida on kirjeldatud esimeses ja viiendas osas.

Teises osas keskendutakse ELi finantshuvide kaitsele **rahvusvahelisel tasandil** ning kirjeldatakse, kui kaugele on jõutud finantshuvide kaitset käsitlevate dokumentide ratifitseerimisel.

Kolmandas osas käsitletakse haldusmeetmeid, mida komisjon on võtnud pettuste ja eeskirjade eiramisega võitlemiseks tollivaldkonnas.

Neljandas osas antakse ülevaade **komisjoni (OLAFi) ja liikmesriikide kohapealsete kontrollide alast koostööd** käsitleva küsimustiku tulemustest⁴.

¹ Eelmiste aastate aruanded: http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html.

² Küsimustiku täielikud tulemused on esitatud dokumendis „Implementation of Article 325 TFEU in 2009 by the Member States” („ELi toimimise lepingu artikli 325 rakendamine liikmesriikides 2009. aastal”) (käesolevale aruandele lisatud dokument nr 1).

³ Vt ka Euroopa Parlamendi 24. aprilli 2009. aasta resolutsioon ühenduse finantshuvide kaitse ja pettustevastase võitluse kohta – 2007. aasta aruanne (2008/2242(INI)).

⁴ Vt lisatud dokument nr 1 „Implementation of Article 325 TFEU in 2009 by the Member States” („ELi toimimise lepingu artikli 325 rakendamine liikmesriikides 2009. aastal”).

Aruande viimane osa kajastab 2009. aastal kõigis eelarvevaldkondades tehtud **tagasinõudmisi** ja meetmeid, mida liikmesriigid võtavad eeskirjadevastaselt makstud summade tagasinõudmiseks.

Aruandele on lisatud kaks komisjoni töödokumenti⁵.

1. PETTUSTEVASTASE VÕITLUSE TULEMUSED: PETTUSTE JA MUUDE EESKIRJADE EIRAMISE JUHTUMITE STATISTIKA

1.1. Liikmesriikide ja komisjoni talituste poolt 2009. aastal teatatud pettuste ja muude eiramisjuhtumite statistika

ELi õigusaktidega kohustatakse liikmesriike teatama pettusekahtlustest ja ELi finantshuve mõjutavatest muudest avastatud eiramisjuhtumitest valdkondades, kus ühenduse eelarvet täidavad liikmesriigid, ja ELi omavahendite kogumise puhul.

Oluline on teha vahet pettustel ja muudel eeskirjade eiramistel. Eeskirjade eiramine tähendab ettevõtjapoolset ELi õiguse mis tahes sätte rikkumist viisil, mis kahjustab või kahjustaks ELi finantshuve⁶. Pettus on tahtlikult toime pandud eeskirjade eiramine, mida käsitatakse kuriteona⁷. Liikmesriigid peavad kindlaks tegema, millistel eiramisjuhtumitel lasub pettusekahtlus. Pettuse tegelikku finantsmõju saab hinnata alles kohtumenetluse lõppedes.

Komisjoni töödokumendis „Statistical evaluation of irregularities” („Eiramisjuhtumite statistiline hindamine”)⁸ on esitatud liikmesriikide teadete põhjal tehtud süvaanalüüs ning see sisaldab statistikat pettuste ja muude eiramisjuhtumite kohta, mille komisjoni talitused tuvastasid otsese tsentraliseeritud halduse alla kuuluvates eelarvevaldkondades.

⁵ Viited aruande esilehel.

⁶ Nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 (Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta) (EÜT L 312, 23.12.1995) artikli 1 lõige 2.

⁷ 26. juuli 1995. aasta Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsiooni (EÜT C 316, 27.11.1995) artikli 1 lõike 1 punkt a.

⁸ Teine käesolevale aruandele lisatud dokument.

Tabel 1. Eiramisjuhtumite arv ja summad – 2009

Valdkond	Teatatud eiramisjuhtumite arv		Eiramisjuhtumite, sh pettusekahtluste hinnanguline finantsmõju kokku (mln eurot)		Pettusekahtluste hinnanguline finantsmõju kokku (mln eurot)	
	2008 ⁹	2009	2008 ¹⁰	2009	2008	2009
Põllu- majandus	1 133	1 621	102,3 (0,24 % eraldatud vahenditest)	125 (0,24 % eraldatud vahenditest)	4 (0,01 % eraldatud vahenditest)	13,3 (0,03 % eraldatud vahenditest)
Ühtekuuluvus poliitika	4 007	4 931	585,2 (~0,11 % eraldatud vahenditest)	1 223 (2,53 % eraldatud vahenditest)	57 (~0,11 % eraldatud vahenditest)	109 (~0,23 % eraldatud vahenditest)
Ühinemis- eelsed vahendid	523	706	61 (~0,9 % eraldatud vahenditest)	117 (~0,78 % eraldatud vahenditest)	13 (~0,9 % eraldatud vahenditest)	57 (~0,38 % eraldatud vahenditest)
Otsetoetused	932	705	34,7 (~0,17 % eraldatud vahenditest)	27,5 (~0,17 % eraldatud vahenditest)	3,2 (~0,02 % eraldatud vahenditest)	1,5 (~0,01 % eraldatud vahenditest)
Kulud kokku	6 595	7 963	783,2 (~0,07 % nelja valdkonna kuludest)	1 492,5 (1,13 % nelja valdkonna kogukuludest)	77,2 (~0,07 % nelja valdkonna kuludest)	180,8 (0,13 % nelja valdkonna kuludest)
Oma- vahendid¹¹	6 075	4 648	375 (~0,46 % omavahendite kogusummast ¹²)	343 (~0,23 % omavahendite kogusummast)	75 (~0,46 % omavahendite kogusummast)	99 (~0,68 % omavahendite kogusummast)

1.2. Tulud

1.2.1. Traditsioonilised omavahendid

Teatatud eiramisjuhtumite arv oli 2009. aastal 23 % väiksem kui 2008. aastal (4 648 juhtumit 2009. aastal, võrreldes 6 075 juhtumiga 2008. aastal) ja hinnanguline summa on samuti 8,5 % väiksem (vähenes 375 miljonilt eurot 2008. aastal 343 miljoni euroni 2009. aastal). *Kümne uue liikmesriigi* teatatud juhtumite arv on alates nende ühinemisest 2004. aastal kuni 2007. aastani pidevalt suurenenud. 2008. aastal kasv peatus ja 2009. aastal oli teatatud juhtumite arv 2 % väiksem kui 2008. aastal, kuigi traditsiooniliste omavahendite summa kasvas 2009. aastal 20 %, võrreldes 2008. aastaga.

⁹ Teatavate valdkondade näitajaid on pärast 2008. aasta aruannet uuendatud.

¹⁰ Sealsamas.

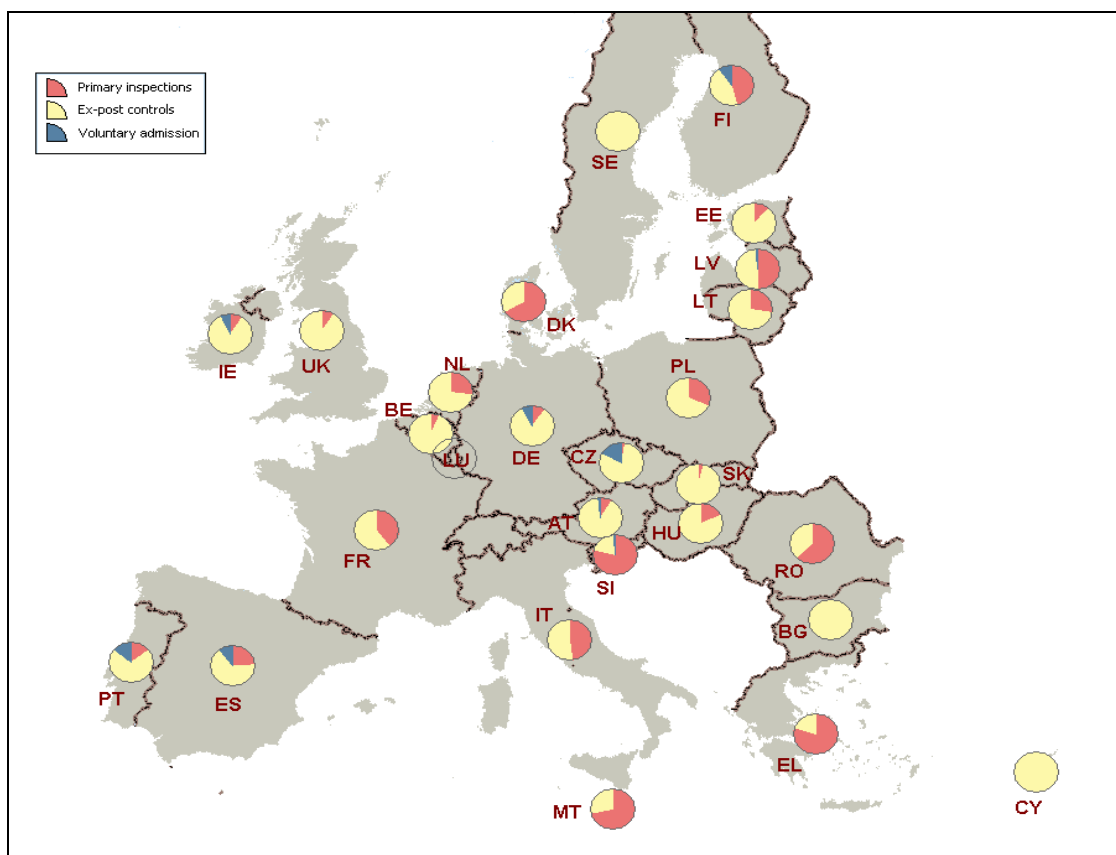
¹¹ Tollimaksud ja põllumajandusmaksud.

¹² Osakaal lähtub traditsiooniliste omavahendite hinnangulisest summast 2009. aasta üldeelarves, mitte raamatupidamisarvestusest.

Pettusekahtlused moodustavad ligikaudu 19 % teatatud eiramisjuhtumitest ja nende hinnanguline finantsmõju on umbes 99 miljonit eurot.

Liikmesriigid kasutavad eiramisjuhtumite avastamiseks eri meetodeid; 2009. aastal avastati valdav osa juhtumitest (75 %) siiski kas liikmesriigis tehtud eelkontrolli või raamatupidamisarvestuse järelkontrolli käigus. Suur rühm liikmesriike¹³ kasutab eiramisjuhtumite avastamiseks peamiselt järelkontrolli. Eelkontrolli kasutavad eelkõige Taani, Sloveenia, Rumeenia, Malta ja Kreeka.

Joonisel 1 on näidatud nende meetodite osakaal, millega avastati liikmesriikides 2009. aastal omavahenditega (OWNRES¹⁴) seotud eiramisjuhtumid. Selguse huvides hõlmab termin „järelkontroll” järgmisi meetodeid: raamatupidamisarvestuse audit, komisjonipoolne kontroll, pettustevastase võitlusega tegelevate teenistuste poolne kontroll, kontrollkäigud, liikmesriigis tehtud raamatupidamisarvestuse järelkontroll ja maksuaudit.



Joonis 1. Eiramisjuhtumite avastamine 2009. aastal – meetodid

Eiramisjuhtumite ja pettustega seotud kaupu, millele liikmesriigid peavad tähelepanu pöörama, on mitmesuguseid. Telerid ja monitorid, rõivad ja loomulikult tubakatooted on 2009. aastal jätkuvalt olulised ning nagu ka eelmistel aastatel, on enamik registreeritud eiramisjuhtumite või pettuste seotud nimetatud kaupadega. Ka kõnealuste kaupade päritolu

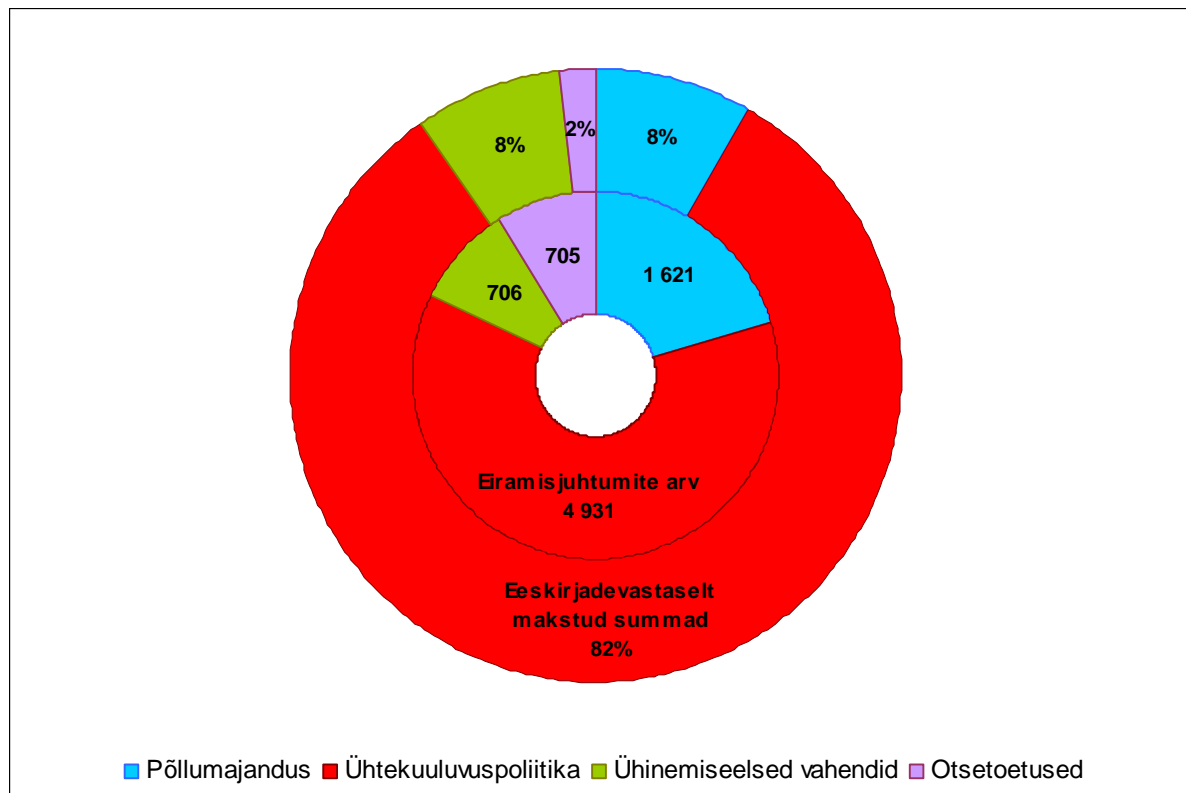
¹³ BG, CY, AT, SE, HU, SK, BE, EE, LT, DE, ES, PT, FR, IE, UK.

¹⁴ Lühend OWNRES tähistab omavahendeid; OWNRESi andmebaas on peamine vahend andmete kogumiseks traditsioonilisi omavahendeid mõjutavate pettuste ja eiramisjuhtumite üldise analüüsi jaoks.

on erinev, kuigi mõned riigid on jätkuvalt nimekirja eesotsas (Hiina, Ameerika Ühendriigid, Jaapan).

1.3. Kulud – üldanalüüs

Aruandes analüüsitakse nelja peamist ELi eelarverubriiki kulude poolel: põllumajandus, ühtekuuluvuspoliitika, ühinemiseelne abi ja otsetoetused, mis hõlmavad eri poliitikavaldkondi alates teadus- ja arendustegevusest kuni humanitaarabini.



Joonis 2. Eelnimetatud nelja eelarvevaldkonna osa 2009. aastal teatatud eiramisjuhtumite ja pettusekahtluste (sisemine ring) ning nendega seotud rahasummade puhul (välimine ring)

Ühtekuuluvuspoliitika ja ühinemiseelse abi puhul on eiramisjuhtumite osa tunduvalt suurem kui nimetatud valdkondade vahendite osa üldises eelarves, mis tähendab, et neis valdkondades tuleb haldus- ja kontrollisüsteeme veelgi täiustada.

Seoses ELi eelarvekuludega seotud eiramisjuhtumitest teatamisega tuleks 2009. aastat üldiselt pidada üleminekuaastaks, sest kasutusele võeti veebipõhine teatamissüsteem (IMS – Irregularity Management System), mis võis tekitada probleeme eiramisjuhtumitest teatamisel, nende registreerimisel ja uude süsteemi ülekandmisel. Uus teatamissüsteem on siiski parandanud eiramisjuhtumitest teatamise üldtingimusi. Seepärast on suurem osa liikmesriike, kes kasutasid seda süsteemi 2009. aasta kohta aruande esitamiseks, selle heaks kiitnud. Kõik liikmesriigid peaksid IMSi täielikult kasutusele võtma ja olema 2010. aasta kohta aruande koostamisel valmis seda süsteemi kasutama.

1.3.1. Põllumajanduskulud

2009. aastal teatasid liikmesriigid 1 621 uuest juhtumist ja nendega seotud 125 miljoni euro suurusest kogusummast. Võrreldes 2008. aastaga registreeriti 43 % rohkem teatatud juhtumeid ning teatatud eiramisjuhtumitega seotud summad suurenesid 23 %. Suurenemise põhjuseks on IMSi kasutuselevõtt, mis võimaldas palju suuremal hulgal kasutajatel teateid edastada, mõjutades seega otseselt teatatud juhtumite arvu. Hispaania puhul oli teatatud juhtumite arv suurim (404) ja Itaalia puhul oli eiramisjuhtumitega seotud summa kõige suurem (54 miljonit eurot).

Uue veebipõhise teatamissüsteemi kasutuselevõttuga on liikmesriikide kohustuste täitmine paranenud, kuigi rohkem tähelepanu tuleks siiski pöörata näiteks õigeaegsele teatamisele, isikuandmetele ja mõjutatud meetmetele.

Seetõttu kutsub komisjon liikmesriike üles pöörama nimetatud probleemidele rohkem tähelepanu, kasutades uut veebipõhist teatamissüsteemi.

Seoses 2006.–2009. eelarveaasta kuludega on liikmesriigid siiani teatanud 2 086 eiramisjuhtumist, millega seotud kogusumma oli 97 miljonit eurot. Hispaania puhul oli teatatud juhtumite arv suurim (377) ja Itaalia puhul oli eiramisjuhtumitega seotud summa kõige suurem (14 miljonit eurot). Kõige suuremad kulud olid Prantsusmaal (20%), samas kui teatatud eiramisjuhtumite arv (127) ja nendega seotud summa (9 miljonit eurot, mis moodustab 0,09 % kuludest) on võrreldes kuludega üsna väikesed. Samade eelarveaastate kohta teatasid liikmesriigid 288 pettusekahtlusest, millega seotud kogusumma oli 12 miljonit eurot.

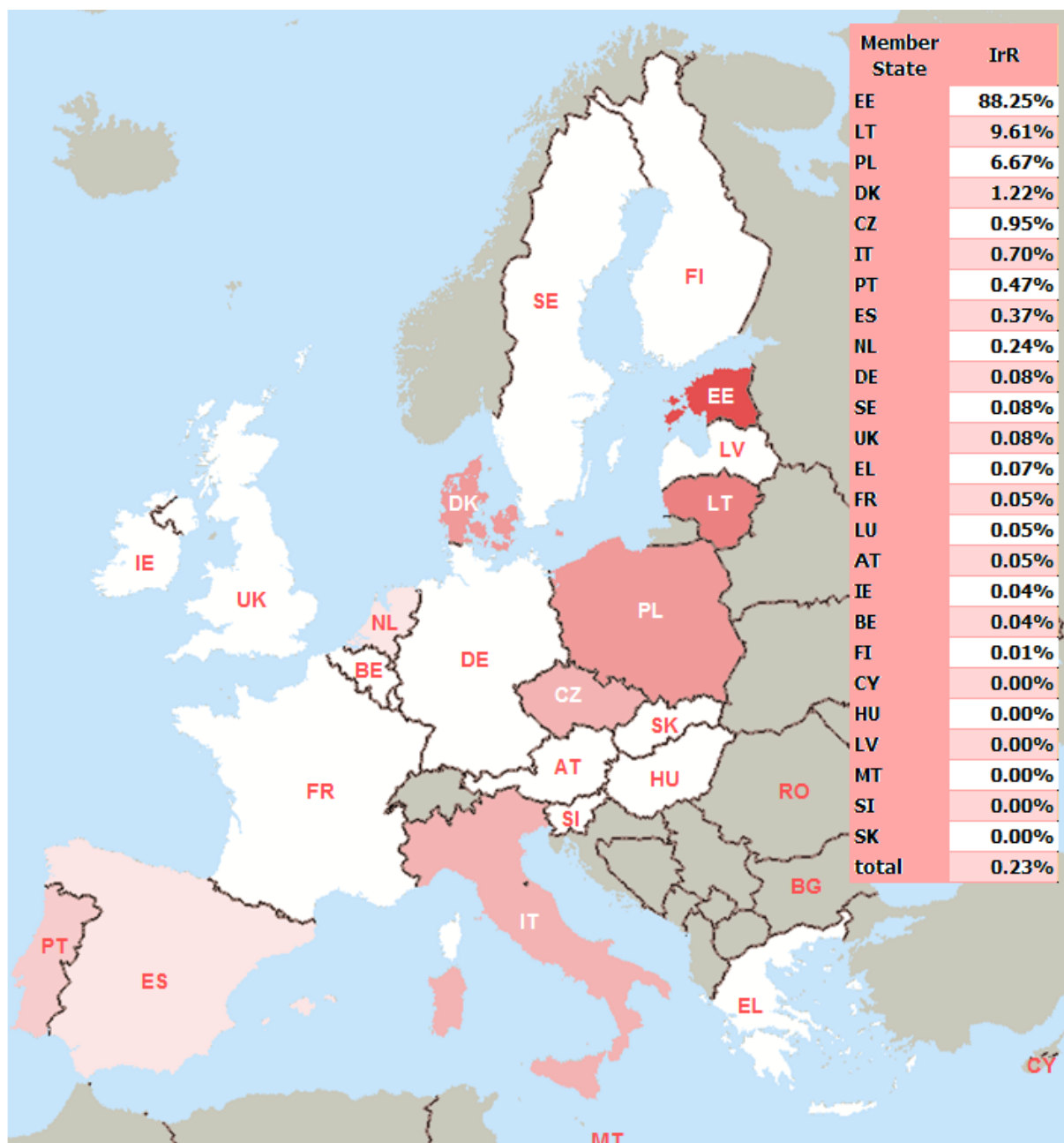
Eiramisjuhtumite arv on üsna suur suhku-, sealih-, muna- ja linnuliha-, teravilja-, maaelu arengu ning puu- ja köögiviljade sektoris. Nimetatud valdkondadega seotud andmeid tuleks käsitada vaheandmetena, sest 2006.–2009. aasta kuludega seotud eiramisjuhtumitest teatatakse ka järgnevatel aastatel.

Lõplikud andmed saab esitada ainult aastate kohta, mida peetakse „lõpetatuks”. 2004. eelarveaasta on viimane eelarveaasta, mida peetakse lõpetatud aastaks. Auditikavad on täidetud, sissenõudmismenetlused algatatud ja eiramisjuhtumitest on teatatud.

2004. aasta kogukulu oli umbes 43 miljardit eurot. Liikmesriigid teatasid kokku 2 216 juhtumist, millega seotud kogusumma oli umbes 99 miljonit eurot. See tähendab, et eiramisjuhtumite määr oli 0,23 %.

Joonisel 3 on esitatud ülevaade 2004. aasta eiramisjuhtumitest liikmesriikide kaupa¹⁵. Eiramisjuhtumite määr on liikmesriigiti väga erinev. See võib osutada kehtestatud kontrollisüsteemide tõhususele ja seda küsimust tuleb täiendavalt uurida. Liikmesriigid liigitasid pettusteks 37 juhtumit, millest 23 juhtumist (62 %) teatas Itaalia.

¹⁵ Kaardilt puuduvad Küpros ja Malta, sest 2004. aastal neil kõnealuses sektoris kulutused puudusid.



Joonis 3. 2004. aasta eiramisjuhtumite määr liikmesriigiti (25 ELi liikmesriiki)

1.3.2. Ühtekuuluvuspoliitika

2009. aastal teatati 4931 eiramisjuhtumist, millega seotud kogusumma on 1,22 miljardit eurot. Võrreldes 2008. aastaga, on teatatud eiramisjuhtumite arv ja nendega seotud summad kasvanud. Oluliselt on kasvanud nii teatatud eiramisjuhtumite arv (+23%) kui ka nendega seotud summad (+109%). Sellist kasvu võib põhjendada mitme teguriga: teatatud eiramisjuhtumid on seotud kolme programmitöö perioodiga (1994–1999, 2000–2006 ja 2007–2013); eiramisjuhtumitest teatasid ka Rumeenia ja Bulgaaria; 2000.–2006. aasta programmitöö perioodi lõpp on lähenemas ja sellega seoses on kasvanud kontrollide ja auditite arv.

Võttes arvesse ka seda, et programmitöö perioodi 1994–1999 lõpus oli olukord samasugune (ja võrreldes eelmiste aastatega olid erinevused isegi suuremad), näib viimane seisukoht kõige asjakohasem.

Arvestades seda, et ühtekuuluvuspoliitika programmid on mitmeaastased, annab programmitöö perioodil põhinev analüüs huvitavamaid tulemusi kui aastaeelarvel põhinev analüüs.

Kogu (2010. aastal) lõpule jõudva programmitöö perioodi 2000–2006 jooksul oli eiramisjuhtumite üldmäär ligikaudu 1,6% ja pettuste määr umbes 0,25%. Kõnealused määrad tähistavad üksnes komisjoni poolt liikmesriikidele tehtud maksetega seotud eiramisjuhtumite (sh pettusekahtluste ja avastatud pettuste) ning (ainult) pettusekahtluste hinnangulist mõju. Seega ei näita kumbki määr, milline on eiramisjuhtumite ja pettuste tegelik ulatus. Kõnealused määrad on saadud liikmesriikide pädevate asutuste tehtud kontrollide ja auditite tulemusel ja ekstrapoleerimine on võimalik ainult juhul, kui on teada auditeeritud ja kontrollitud valimi suurus.

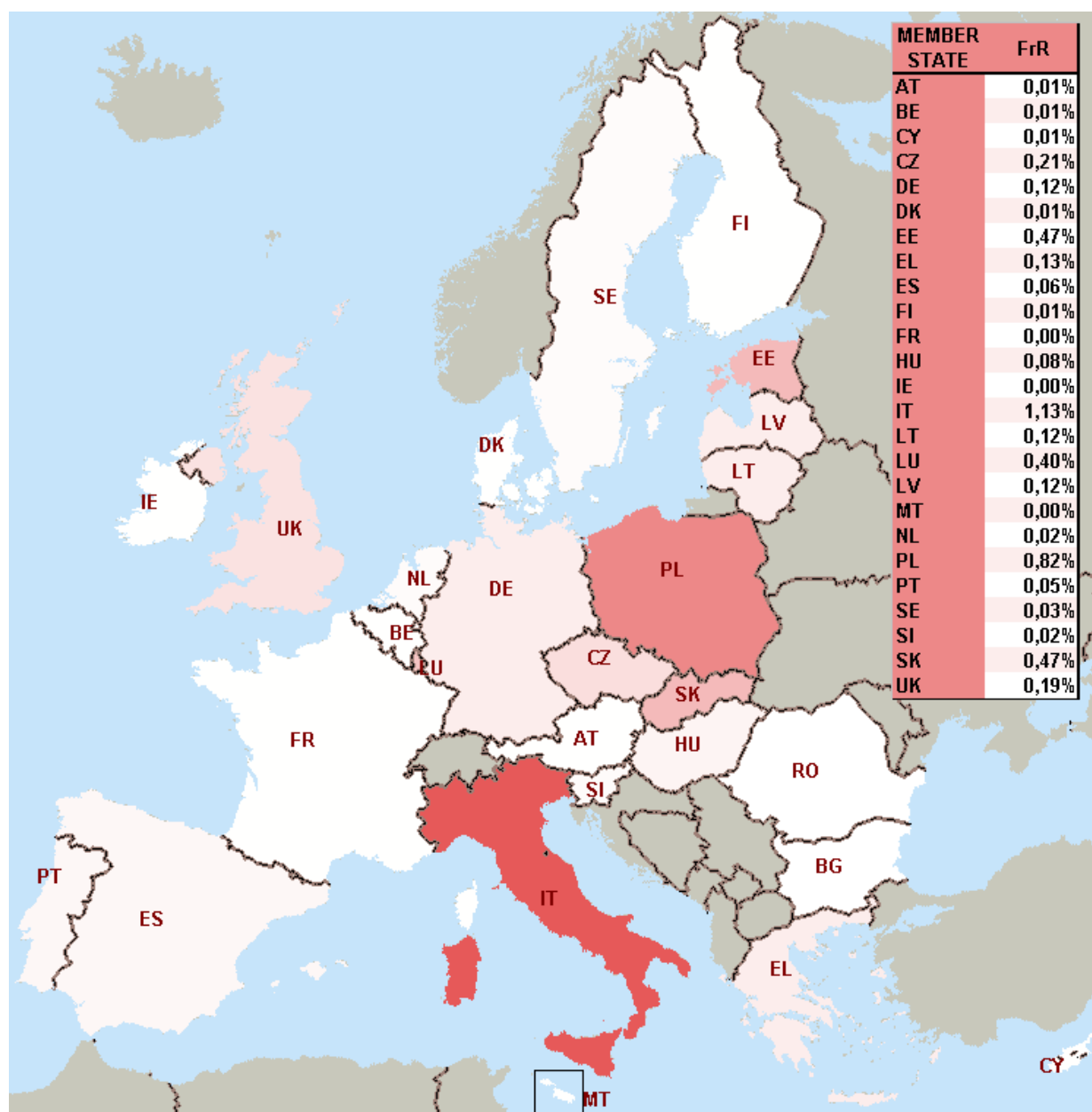
Kõige suurem eiramisjuhtumite määr on Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF)¹⁶ ja (struktuurilistes raskustes olevate piirkondade taastamiseks ette nähtud) 2. eesmärgi programmide puhul. ERFi puhul on kõige tõenäolisem selgitus see, et fondist rahastatakse kallimaid projekte ja seetõttu on ka eiramisjuhtumid seotud suuremate summadega. 2. eesmärgi programmide puhul võib üldist määra mõjutada väga kõrge eiramisjuhtumite määr Ühendkuningriigis ja Madalmaades, kus kasutatakse peamiselt seda liiki programme.

Pettusekahtluste määr on suurim ERFi puhul (0,29%). Kõnealune määr on kõige suurem (0,30%) 1. eesmärgi programmide puhul (mille raames toetatakse vaesemaid piirkondi), sellele järgnevad 3. eesmärgi programmid (mille raames toetatakse haridus-, koolitus- ja

¹⁶ ERFist rahastatakse otsetoetusi, mida antakse ettevõtetele (eelkõige VKEdele) investeeringute tegemiseks, et nad saaksid luua jätkusuutlikke töökohti; infrastruktuuriprojekte, mis on seotud eelkõige teadustegevuse ja innovatsiooniga, telekommunikatsiooni, keskkonna, energia ja transpordiga; finantsinstrumente (kapitaliriskifonde, kohaliku arengu fonde jne), mille eesmärk on piirkondliku ja kohaliku arengu toetamine ning linnade ja piirkondade vahelise koostöö soodustamine; ja tehnilise abi meetmeid.

tööhõivepoliitika ja -süsteemide kohandamist ja kaasajastamist piirkondades, mis ei ole 1. eesmärgi piirkonnad), kus pettusekahtluste määr on 0,17 %¹⁷.

Vastavalt joonisele 4 on liikmesriikides pettusekahtluste määr kõige kõrgem Itaalias, Poolas, Eestis ja Slovakkias:



Joonis 4. Pettuste määr liikmesriigiti (25 ELi liikmesriiki) programmitöö perioodil 2000–2006

Kõrgemad pettusekahtluste määrad ei tähenda siiski tingimata, et teatud liikmesriikides pannakse toime rohkem ELi finantshuve mõjutavaid pettusi. Pigem on see märk sellest, et neis liikmesriikides on hästitoimivad pettustevastased süsteemid (pettused suudetakse

¹⁷ Võttes arvesse asjaolu, et 1. eesmärgi programmide raames toetusi saavad piirkonnad on vaesemad piirkonnad ja 3. eesmärgi programmide raames toetusi saavad piirkonnad on kõige jõukamad, tundub pettuste peamisteks põhjusteks olevat vajadus ja ahnus.

avastada ja neist soovitakse teatada), mis annavad alati paremaid tulemusi. Komisjon uurib kõnealuseid tulemusi täiendavalt ja analüüsib kehtestatud pettusteavastaste süsteemide ning teatatud pettusekahtluste määrade vahelist seost.

Väga madala pettusekahtluste määraga liikmesriikide hulgas paistavad silma Hispaania ja Prantsusmaa (võttes eriti arvesse nende riikide suurust ja neile antava rahalise abi suurust). Sellised tulemused võivad tähendada seda, et suudetakse avastada vähem pettusi või et osast avastatud pettustest jäetakse teatamata.

Ühtekuuluvusfondi käsitlevad andmed on usaldusväärse ülevaate saamiseks liiga killustatud. Komisjon teeb tööd selle nimel, et tagada IMSi täielik rakendamine ka Ühtekuuluvusfondi puhul ja see peaks tulevikus olukorda parandama. Liikmesriike,¹⁸ kes ei ole veel uut teatamissüsteemi kasutusele võtnud, kutsutakse üles võtma kõik vajalikud meetmed selle rakendamiseks.

Eiramisjuhtumitest teatamise lihtsustamiseks muudeti¹⁹ 1. septembril 2009. aastal komisjoni määrust (EÜ) nr 1828/2006²⁰. Muudatuste peamised eesmärgid olid selgitada kehtivaid sätteid, tuginedes komisjoni ja liikmesriikide poolt määruse (EÜ) nr 1681/94 (eeskirjade eiramise ja valesti makstud summade sissenõudmise kohta struktuuripoliitika rahastamisel ning infosüsteemi loomise kohta selles valdkonnas)²¹ kohaldamisel saadud kogemustele, tehes teatamise lihtsamaks ja tagades samas, et riskianalüüsi seisukohalt olulised andmed ei lähe kaduma, ja viia struktuurifondidega seotud teatamist käsitlevad sätted suures osas kooskõlla põllumajandussektoris kohaldatavate sätetega.

1.3.3. Ühinemiseelsed vahendid

2009. aastal teatasid 14 aruandva riigi asutused 706st hiljuti avastatud eiramisjuhtumist, millega seotud summa oli 117 miljonit eurot. Juhtumite arv on kasvanud 35 %. See näitab, et ühinemiseelse abi valdkonnas avastatud eiramisjuhtumite arv ei vähene, vaid pigem koondub väiksemasse riikide rühma, st ELi kahte uude liikmesriiki ja kandidaatriikidesse. 2009. aastal moodustasid Bulgaarias ja Rumeenias avastatud eiramisjuhtumid 81 % kõikidest juhtumitest ja nendega seotud summa moodustas 93 % eeskirjadevastaselt makstud kogusummast. Kasvutendents kehtib siiski ainult Bulgaaria suhtes, kus juhtumite arv suurenes 134 %. Järelikult mõjutab suundumusi suuresti teatamise viis ning seetõttu on analüüsi ulatust kitsendatud.

ELi finantshuve mõjutavad summad kasvavad jätkuvalt ja on seega seotud kogu programmitöö perioodiga, samas kui eraldised on kindlaksmääratud suurusega summad ja maksed vähenevad järk-järgult. Seetõttu kasvavad eiramisjuhtumite ja pettusekahtluste määrad.

2009. aastal teatasid pettusekahtlustest viis liikmesriiki (Bulgaaria, Ungari, Poola, Rumeenia ja Slovakkia) ning Türgi. Pettusekahtlusi oli 262 ja nende finantsmõju oli 57 miljonit eurot.

¹⁸ Hispaania ja Prantsusmaa ei kasutanud 2009. aastal IMSi ning Rootsi ja Iirimaa ei ole seda süsteemi veel täielikult kasutusele võtnud.

¹⁹ ELT L 250, 23.9.2009.

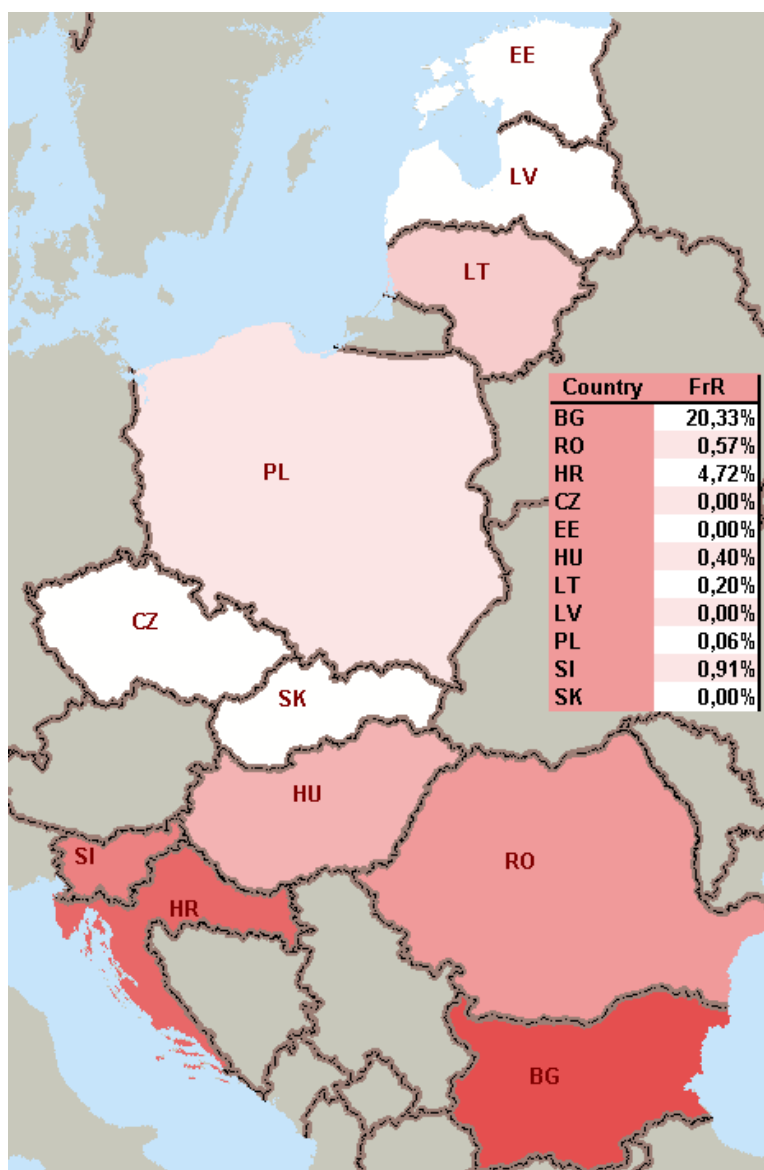
²⁰ ELT L 371, 27.12.2006.

²¹ EÜT L 178, 12.7.1994.

Kõige suuremast arvust pettusekahtlustest teatas Bulgaaria. Kõige rohkem pettusekahtlusi on seotud SAPARDi²² fondiga. Need moodustavad 67 % kõikidest selles riigis teatatud juhtumitest. Tegelikult moodustavad Bulgaaria SAPARDi juhtumid 92 % kõikidest 2009. aastal OLAFi teatatud SAPARDiga seotud pettusekahtlustest. Komisjon nõudis, et Bulgaaria tugevdaks kontrollisüsteeme ja teeks täiendavaid kontrolle ja see suurendas avastatud ja teatatud pettusekahtluste arvu. Pettusekahtluste märkimisväärselt kasvanud hulk peaks pärast kohtumenetluste lõppemist ja järgmiste aastate ajakohastatud aruannete esitamist eeldatavalt vähenema.

Kogu SAPARDi programmitöö perioodi jooksul oli pettusekahtluste kogumäär 2,8 %. Bulgaarias on SAPARDiga seotud pettusekahtluste määr 20 %, samal ajal kui Tšehhi Vabariigis, Eestis, Lätis ja Slovakkias on pettuste määr null, mis seab kahtluse alla edastatud andmete usaldusväärsuse või SAPARDiga seotud pettuste avastamise suutlikkuse.

Joonisel 5 on kujutatud SAPARDiga seotud pettuste määr riigiti.



²² Kõnealuse programmi raames toetati kandidaatriikide põllumajanduse ja maaelu arengut.

Joonis 5. SAPARDi programmiga seotud pettusekahtluste määr 2009. aastal liikmesriigiti ja kandidaatriigiti

Kontrollide katvus on hea. 2009. aastal kasutati eiramiste avastamiseks kõige sagedamini dokumentide kontrolli ja auditit. Bulgaarias avastati suurem osa võimalikest pettustest auditi käigus. Bulgaaria erakordne olukord viitab mõningatele puudustele riiklikus pettustevastases süsteemis.

Liikmesriike ja kandidaatriike kutsutakse üles teatama eiramisjuhtumitest IMSi uue ühinemiseelse abi mooduli kaudu niipea, kui see moodul on kasutusele võetud²³.

1.3.4. Otseselt komisjoni hallatavate kulude statistika

Kõnealuse valdkonna eiramisjuhtumite käesoleva aasta analüüs põhines komisjoni raamatupidamissüsteemi ABAC andmetel, mis on valdkondadevaheline tehingutel põhinev teabesüsteem, mis võimaldab komisjonil teostada ja kontrollida kõiki eelarve- ja raamatupidamistoiminguid. Üks ABACi funktsioone on „tagasinõudmisandmed”, mis kogub üksikasjalikku teavet komisjoni talituste väljastatud ja ABACis registreeritud sissenõudekorralduste kohta. Tagasinõudmisandmete funktsioon on süsteemis suhteliselt uus. Komisjoni talitustelt hakati andmeid koguma alles hiljuti ja praegu ABACis olevad andmed käsitlevad alates 2008. aastast väljastatud sissenõudekorraldusi. Seega tuleks esitatud andmetesse suhtuda eriti ettevaatlikult ja neid ei tohi käsitada empiiriliste tõenditena pettuste ja eiramiste taseme kohta.

Eiramisjuhtumite ja pettusekahtlustega seotud sissenõudekorraldusi väljastati kõnealuses valdkonnas 705 ja nende oletatav finantsmõju oli 27,5 miljonit eurot, millest 1,5 miljonit eurot oli seotud 15 teatatud pettusekahtlusega. Eiramisjuhtumite finantsmõju ulatus välismeetmete valdkonnas 4,4 miljoni euroni ja sisepoliitika valdkonnas 23,1 miljoni euroni.

1.4. Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) tegevuse statistika

Pärast saadud teabe esialgset hindamist võib OLAF algatada ühe järgmisest viiest menetlusest: sisejuurdlus, välisjuurdlus, koordineerimine, abistamine kriminaalasjades või vastastikune abi. Aastas algatatavate menetluste arv on stabiilne (2009. aastal 220, 2008. aastal 204 ja 2007. aastal 201). Alates 2004. aastast on OLAFi enda algatatud juurdluste (sise- ja välisjuurdluste) arv võrdne või isegi ületab nende menetluste arvu, mille OLAF on algatanud, et pakkuda liikmesriikide ametivõimudele abi ja koordineerimist (koordineerimisjuhtumid ja abistamine kriminaalasjades). Alates 2005. aastast moodustavad OLAFi enda algatatud juurdluste ligikaudu 75 % algatatud menetluste koguarvust. Suurenes pooleliolevate menetluste arv (2009. aasta lõpus oli pooleli 455 menetlust võrreldes 425 menetlusega 2008. aasta lõpus). Alljärgnevas tabelis on esitatud ülevaade olukorrast 2009. aasta lõpus. Pooleliolevate menetluste arv on võrreldes 2008. aastaga veidi kasvanud osaliselt seetõttu, et hakati rakendama vähese tähtsusega juhtumite poliitikat, mistõttu OLAF suunab oma tegevusvahendid keerukamate pettusejuhtumite uurimisele, mis eeldavad oma olemuse tõttu pikemat uurimist.

²³ Mooduli täielikul kasutuselevõtul on mitmeid eeliseid, näiteks paranenud kohustuste täitmine, vähem tehnilisi vigu, eri tasandi aruandvatele asutustele juurdepääsu võimaldamine kõikide juba teatatud (pooleliolevate) eiramisjuhtumite andmetele.

Tabel 2. Pooleliolevate menetluste arv 31. detsembri 2009. aasta seisuga ja nende finantsmõju valdkondade kaupa

Valdkond	Pooleliolevad menetlused 31. detsembri 2009. aasta seisuga	Menetluses olevate juhtumite finantsmõju (miljonit eurot)
Põllumajandus	79	106,48
Sigaretid	32	65,31
Toll	36	245,23
Otsetoetused	47	65,41
ELi institutsioonid ja organid	133	25,07
Välisabi	86	153,31
Struktuurifondid	43	658,19
Kaubandus	1	0,29
Kokku	457	1 319,29

Üksikasjade ja võrdluse kohta varasemate aastatega vt OLAFi aruanne²⁴.

²⁴ http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html.

2. EUROOPA LIIDU FINANTSHUVIDE KAITSE RAHVUSVAHELISEL TASANDIL

Finantshuvide kaitsmine ning pettuste ja korrupsiooni vastu võitlemine on Euroopa Liidu ülesanded, mis ulatuvad tema piiridest kaugemale ja peavad seetõttu kajastuma Euroopa Liidu ja kolmandate riikide vahel sõlmitud rahvusvahelistes lepingutes või mitmepoolsetes konventsioonides, mille osaline Euroopa Liit on.

Tõhusaks võitlemiseks pettuste, korrupsiooni, sigarettide salakaubaveo ja muude Euroopa Liidu finantshuve kahjustavate ebaseaduslike tegevuste vastu korraldab Euroopa Liit enda ja oma liikmesriikide nimel läbirääkimisi pettustevastaste lepingute sõlmimiseks kolmandate riikidega ja osaleb mitmepoolsetes lepingutes või konventsioonides.

2.1. Mitmepoolsed korrupsioonivastased kokkulepped

Euroopa Komisjon pidas Euroopa Liidu nimel läbirääkimisi ÜRO korrupsioonivastase konventsiooni rakendamise tingimuste üle konventsiooni osalisriikide 3. konverentsil. Liikmesriikide kõrval on konventsiooniosaline ka Euroopa Liit oma pädevuse piires (avaliku ja erasektori ennetavad meetmed, nagu korrupsioonivastaste organite asutamine, ning läbipaistvus ja aruandlus riigi rahanduse valdkonnas, tõhus vahendite sissenõudmine ja rahvusvaheline koostöö). Konventsiooniosalised peavad muu hulgas võtma meetmeid, mis toetavad korrupsiooni teel saadud vahendite avastamist, külmutamist, arestimist ja konfiskeerimist. Konverentsil võeti vastu ka konventsiooni läbivaatamise tingimused. Nende kohaselt peab Euroopa Liit hindama oma tegevuse vastavust korrupsioonivastase konventsiooni normidele ja valmistuma järgmiste aastate läbivaatamisteks.

Komisjon osaleb nõukogu poolt 2008. aastal loodud²⁵ Euroopa korrupsioonivastase võrgustiku tegevuses. Võrgustik loodi ametlikult 2009. aasta novembris Sloveenias korraldatud kohtumisel, kus osalesid Euroopa partnerid korrupsioonivastases võitluses (EPAC) ja kus võeti vastu menetluseeskirjad ja moodustati juhtorganid. Komisjon (OLAF) on EPACi ametlik liige.

2.2. Kahepoolseid pettustevastaseid lepinguid käsitlevad läbirääkimised

Võttes arvesse ELi ja G20 suuremat pühendumist kõrgetasemelise rahvusvahelise koostöö alustamisele kolmandate riikide finantskeskuste ja maksuparadiisidega, mis vastavad OECD maksukoostöö standarditele, ja pärast majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu (ECOFIN) 2009. aasta veebruari kohtumist muutis komisjon 10. detsembril 2008 vastu võetud nõukogu otsuse ettepanekut koostöölepingu allakirjutamise ja sõlmimise kohta ühelt poolt Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide ning teiselt poolt Liechtensteini Vürstiriigi vahel nende finantshuve kahjustava pettuse ja mis tahes muu ebaseadusliku tegevuse vastu võitlemiseks.

Muudetud ettepanekud²⁶ võeti vastu 2009. aasta novembris ja neisse lisati maksustamisalast teabevahetust käsitlevad sätted ning Lissaboni lepingu jõustumisest tulenevad hiljutised muudatused.

²⁵ Nõukogu 24. oktoobri 2008. aasta otsus 2008/852/JHA korrupsioonivastase kontaktpunktide võrgustiku kohta (ELT L 301, 12.11.2008).

²⁶ KOM(2009) 644 (lõplik), 23.11.2009 ja KOM(2009) 648 (lõplik), 2.12.2009.

Kõnealusel lepingul on oluline lisaväärtus, sest see ei hõlma mitte ainult maksudest kõrvalehoidmist, maksupettusi ja muud lepinguosaliste finantshuve kahjustavat ebaseaduslikku tegevust, vaid ka maksustamisalast teabevahetust kooskõlas OECD standarditega, vältides erandina pangasadaladusele tuginemist, mis takistaks teabevahetust. Leping sisaldab sätteid, mis käsitlevad haldusabi, eelkõige abistamist taotluse korral (teabenõuded ning järelevalve- ja uurimistaotlused), ning koostöö ja summade sissenõudmise erivorme. Leping näeb siiski ette ka vastastikuse õigusabi andmise seoses maksualaste süütegudega.

Kõnealusel lepingul on oluline lisaväärtus, sest see ei hõlma mitte ainult maksudest kõrvalehoidmist, maksupettusi ja muud lepinguosaliste finantshuve kahjustavat ebaseaduslikku tegevust, vaid ka maksustamisalast teabevahetust kooskõlas OECD standarditega, vältides erandina pangasadaladusele tuginemist, mis takistaks teabevahetust. Leping sisaldab sätteid, mis käsitlevad haldusabi, eelkõige abistamist taotluse korral (teabenõuded ning järelevalve- ja uurimistaotlused), ning koostöö ja summade sissenõudmise erivorme. Leping näeb siiski ette ka vastastikuse õigusabi andmise seoses maksualaste süütegudega.

2.3. Läbirääkimised assotsieerimislepingutesse ning partnerlus- ja koostöölepingutesse lisatavate pettustevastaste sätete üle

Kooskõlas tõhustatud Euroopa naabruspoliitikaga (ENP) peab Euroopa Komisjon praegu läbirääkimisi uue laiaulatusliku lepingu sõlmimiseks Euroopa naabruspoliitika tähtsaima partneri Ukrainaga. ELi ja Ukraina vahelised suhted on alates 1998. aastast põhinenud partnerlus- ja koostöölepingul, millega on sätestatud kahe lepinguosalise vahelise koostöö terviklik raamistik.

2008. aasta septembris Pariisis toimunud ELi ja Ukraina tippkohtumisel jõuti kokkuleppele, et alustatakse läbirääkimisi ELi ja Ukraina vahelise assotsieerimislepingu üle, mis sõlmitakse pärast partnerlus- ja koostöölepingut. Assotsieerimislepinguga uuendatakse ELi ja Ukraina ühist institutsioonilist raamistikku, mis aitab tihendada suhteid kõikides valdkondades, sealhulgas ELi finantshuvide kaitse ning pettuste ja ELi vahendeid mõjutava korrupsiooni vastu võitlemise alal.

Ukraina partneritega läbi arutatud finantskoostööd käsitleva peatüki sätted kujutavad endast kõige ulatuslikumat ja laiemat pettustevastaste sätete ja kontrolli käsitlevate sätete kogumit seoses komisjoni pädevusega kõnealusel valdkonnas. Kõnealusel peatükk sisaldab mitmeid sätteid, mis käsitlevad teabevahetust ja edasist tegevuslikul tasandil tehtavat koostööd, eeskirjade eiramise, pettuste ja korrupsiooni vältimist, eiramisjuhtumitest teatamist, kohapealseid kontrole, haldusmeetmeid ja karistusi jne.

Komisjon peab OLAFi kaudu praegu läbirääkimisi mitmete partnerlus- ja koostöölepingute ning assotsieerimislepingute sõlmimise üle,²⁷ mis käsitlevad finantskoostööd ning ELi ja tema partnerriikide finantshuvide kaitset. ELi ja Ukraina vahelise assotsieerimislepingu finantskoostööd käsitlevad peatükid oleksid kindlaks aluseks tulevastele läbirääkimistele.

2.4. Võitlus rahvusvahelise ebaseadusliku tubakatoodetega kauplemise vastu

Ebaseaduslik tubakatoodetega kauplemine on kuritegu, millel on mitmeid eriti kahjulikke aspekte. Komisjon aitab ja toetab OLAFi kaudu kõiki Euroopa Liidu õiguskaitseorganeid juhtumite lahendamisel ning koordineerib liikmesriikide ja kolmandate riikidega suuremaid maksu- ja kriminaaluurimisi. OLAF korraldab ja koordineerib üleeuroopalisi ja ülemaailmseid tollioperatsioone konkreetsete probleemide lahendamiseks, näiteks 2007. aasta operatsioon „Diabolo” (mille eesmärk oli pidada kinni Hiinast pärit võltsitud tooted, mida veeti ELi laevakonteinerites); 2008. aasta operatsioon „Mudan” (posti teel toimuva sigarettide

²⁷ Armeenia, Aserbaidžaan, Brunei, Filipiinid, Gruusia, Hiina, Iraak, Liibüa, Malaisia, Moldova, Mongoolia, Ukraina, Venemaa ja Vietnam.

salakaubaveo järjest suureneva probleemi lahendamise) ja 2009. aasta septembris läbi viidud operatsioon „Diabolo II” (millel oli sama eesmärk mis esimesel „Diabolo” operatsioonil).

2009. aastal oli komisjonil jätkuvalt juhtroll läbirääkimistel protokollile ebaseadusliku tubakatoodeka kauplemise väljajuurimiseks. Kõnealune protokoll põhineb Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsioonil – rahvusvahelisel lepingul, millel on praegu 168 osalist. Komisjon (keda esindasid OLAF ja tervise- ja tarbijaküsimuste peadirektoraat) on teinud tolliliidu töörühmas (tollialased õigusaktid ja poliitika) liikmesriikide ja nõukoguga tihedat ja tõhusat koostööd, et kooskõlastada Euroopa Liidu seisukoht nimetatud valitsustevahelistel läbirääkimistel. Kõnealuse kooskõlastatud seisukoha keskmeks on artikkel 7 („Avastamine ja jälgimine”). Komisjon peab kõnealust sätet protokollile tuumaks ja esmatähtsaks ebaseadusliku kauplemise vastu võitlemise vahendiks.

Komisjon kutsub liikmesriike üles jätkama ühiste jõupingutuste tegemist nende läbirääkimiste õnnestumiseks.

2.5. Finantshuvide kaitset käsitlevate dokumentide ratifitseerimine

Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsiooni teine protokoll,²⁸ mis sisaldab juriidiliste isikute vastutust, konfiskeerimist ja rahapesu käsitlevaid sätteid, jõustus 19. mail 2009. aastal pärast seda, kui asjaomased liikmesriigid olid teatanud selle ratifitseerimisest²⁹.

Ungari ratifitseeris konventsiooni ja selle protokollid³⁰ 18. jaanuaril 2010. aastal ainult ühe deklaratsiooniga protokollile kohta, mis käsitleb konventsiooni tõlgendamist Euroopa Kohtu poolt. Eesti peab nimetatud protokollile veel ratifitseerima. Tšehhi Vabariik ja Malta on ainsad liikmesriigid, kes ei ole veel Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsiooni ega selle protokolle ratifitseerinud. Pärast teist aruannet kõnealuste õigusaktide rakendamise kohta liikmesriikides³¹ on komisjon alustanud siseriiklike sätete vastavuse täiendavat analüüsi, seda eelkõige seoses Austria, Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Iirimaa, Itaalia ja Luksemburgiga.

Liikmesriike kutsutakse üles jätkama viivitamata kõnealuste õigusaktide ratifitseerimist.

3. MUUD KOMISJONI POOLT 2009. AASTAL VÕETUD OPERATIIVSED TOETUSMEETMED: EDUSAMMUD TOLLI VALDKONNAS

2009. aastal tehti edusamme tolli valdkonnas – kooskõlas uue määrusega nr 766/2008³² võeti kasutusele uus tolliandmebaas ja viidi läbi ühine tollioperatsioon „Diabolo II”.

²⁸ EÜT C 316, 27.11.1995.

²⁹ Vt ka komisjoni teatis Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsiooni teise protokollile jõustumise kohta 19. mail 2009. aastal, ELT C 219, 12.9.2009.

³⁰ 27. septembri 1996. aasta esimene protokoll (EÜT C 313, 23.10.1996), 29. novembri 1996. aasta protokoll, mis käsitleb Euroopa finantshuvide kaitse konventsiooni tõlgendamist Euroopa Ühenduste Kohtu tehtud eelotsuste abil (EÜT C 151, 20.5.1997) ja 19. juuni 1997. aasta teine protokoll (EÜT C 221, 19.7.1997).

³¹ KOM(2008) 77 (lõplik), 14.2.2008.

³² ELT L 218, 13.8.2008.

3.1. Ühine tollioperatsioon „Diabolo II”

Kõnealuse ühise tollioperatsiooni käigus konfiskeeriti üle 65 miljoni võltsitud sigareti ja 369 000 muu võltsitud eseme (jalatsid, mänguasjad, kaamerad, kõrvaklapid, kübarad, mütsid, kindad, käekotid jne), mis esindasid rohkem kui 20 kaubamärki. Operatsiooni tulemusel algatati ka täiendav rahvusvaheline kuritegude uurimine. Operatsioon, mida Euroopa Komisjon koordineeris Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) kaudu, sai nimeks „Diabolo II”, järgnedes edukale 2007. aasta ühisele tollioperatsioonile „Diabolo I”.

Kõnealuse ühisoperatsiooni edu rõhutab kõikide partnerite vahelise tiheda koostöö tähtsust võitluses ülemaailmse võltsitud kaupadega kauplemise vastu ja seadusliku ehtsate toodetega kauplemise kaitsel. Kõnealune operatsioon on suurepäraseks eeskujuks tulevasele operatiivkoostööle, mis tugineb usaldusel ja hõlmab kõiki ASEM-i (Aasia-Euroopa koostumise)³³ partnereid.

ASEM, kuhu kuulub 45 Euroopa ja Aasia riiki, osutus taas tõhusaks tolliasutuste koostöö platvormiks. „Diabolo II” eesmärk oli võidelda ASEM-i raames võltsitud sigarettide ja muude võltsitud kaupade salakaubaveoga. Operatsioon toimus 2009. aasta septembris ja oktoobris ning seda koordineeris OLAF, keda toetasid Europol ja Interpol.

Operatsioon oli edukas tänu koostööle ja tõhusale tööle, millesse kaasati 13 Aasia riigi ja 27 ELi liikmesriigi tolliametnikud ning see julgustab korraldama uusi ühisoperatsioone.

3.2. Täiustatud andmebaaside kasutuselevõtt – tolli uurimisjuhtumite andmebaas (FIDE)

FIDE (uus andmebaas, mida kasutavad liikmesriikide tolliasutused) eesmärk on aidata vältida tegevust, mis on vastuolus ELi tolliterritooriumile sisenevate või sealt väljuvate kaupade suhtes kohaldatavate tolli- ja põllumajandusalaste õigusaktidega ning hõlbustada ja kiirendada sellise tegevuse avastamist ja nende eest kohtulikule vastutusele võtmist. Nõukogu võttis 30. novembril 2009. aastal vastu otsuse, millega asendati infotehnoloogia tolliotstarbelise kasutamise konventsioon ja FIDE protokoll³⁴.

FIDE võimaldab tolliuurimiste eest vastutavatel riiklikel asutustel juurdlust algatades või ühte või mitut isikut või ettevõtet uurides teha kindlaks teise liikmesriigi pädevad asutused, kes uurivad või on uurinud kõnealuseid isikuid või ettevõtteid, et kooskõlastada nendega oma juurdlus. FIDE toimib uurimise all olevate isikute või ettevõtete registrina, avaldamata sealjuures uurimise üksikasju.

Liikmesriike, kes FIDE andmebaasi veel ei kasuta, kutsutakse üles seda tegema, et oma juurdlusti paremini koordineerida.

³³ ASEM-i liikmed: Brunei, Filipiinid, Hiina, India, Indoneesia, Jaapan, Kambodža, Korea, Laos, Malaisia, Mongoolia, Myanmar, Pakistan, Singapur, Tai, Vietnam, ASEANi sekretariaat, kõik ELi liikmesriigid ja Euroopa Komisjon.

³⁴ Otsus 2009/917/JHA, ELT L 323, 10.12.2009.

4. LIIKMESRIIKIDEGA KOHAPEALSETE KONTROLLIDE TEGEMISEL TEHTAVAT KOOSTÖÖD KÄSITLEVA KÜSIMUSTIKU TULEMUSED

Kohapealsed kontrollid on üks kõige mõjusamaid komisjoni käsutuses olevaid vahendeid, mille abil tehakse haldusuurimisi väljaspool ELi institutsioone ja asutusi, et võidelda pettuste ja muu ebaseadusliku tegevusega, mis kahjustab ELi finantshuve. Kohapealne kontroll on kontroll, mis toimub ettevõtja ruumides. Selliste kontrollide tegemise õigus on antud komisjonile määrusega (Euratom, EÜ) nr 2185/1996³⁵. Seejärel kinnitas seda kohustust ELi seadusandja, asutades OLAFi, kes tegutseb komisjonile määrusega (Euratom, EÜ) nr 2185/1996 antud volituste piires³⁶.

Kõnealuse määruse rakendamine põhineb OLAFi ja pädevate riiklike asutuste vahelisel kahepoolisel tihedal koostööl³⁷. Soovitav on kaasata liikmesriikide uurimisasutused, sest see hõlbustab kontrollide tegemist ja muudab need tõhusamaks, eelkõige ettevõtja vastuseisu korral, sest kohaldada saab siseriiklikus õiguses ette nähtud siduvaid meetmeid ja võimalikke erakorralisi menetlusi. Koostöö on väga oluline juba alates kontrollieelsest etapist, mil OLAF peab pädevat riiklikku asutust teavitama kavandatava kontrolli objektist, eesmärgist ja õiguslikust alusest. Selleks peab OLAF täpselt kindlaks tegema, milline on asjakohane pädev riiklik asutus, ja see on eelkõige otsetoetuste valdkonnas osutunud mõnikord keerukaks.

Kõnealuse probleemi lahendamiseks edastasid liikmesriigid küsimustiku kaudu OLAFile kõikide kuluvaldkondadega, sh otsetoetustega³⁸ tegelevate riiklike asutuste täielikud kontaktandmed ja see võimaldab OLAFi uurijatel teha õigel ajal enne kontrolli kindlaks pädev asutus ja temaga ühendust võtta. OLAF suhtleb tihedalt liikmesriikidega, et pidevalt kõnealust teavet ajakohastada.

Kõikidel liikmesriikidel soovitatakse tungivalt määrata otsetoetuste valdkonnas pädevad riiklikud haldus- ja õigusasutused.

Pärast kontrolli ettevalmistamist on kontrolli edukuse tagamiseks oluline, et pädevad riiklikud asutused on tegevusse aktiivselt kaasatud ja abistavad OLAFi uurijaid juhul, kui ettevõtja osutab vastupanu. Kohapealse kontrolli tegemisel ja juhul kui ELi õiguses ei ole sätestatud konkreetseid eeskirju, peavad OLAFi inspektorid järgima asjaomases liikmesriigis kehtestatud menetluseeskirju. Seetõttu on oluline, et komisjon mõistaks kontrollide tegemisel paremini siseriiklikke õigusakte ning tavasid ja haldusmenetlusi ja selleks on liikmesriigid edastanud küsimustiku kaudu asjaomase teabe. Liikmesriikide poolt küsimustikule antud täielikud vastused on esitatud käesolevale aruandele lisatud töödokumendis³⁹ ja need annavad OLAFi uurijatele kasulikku taustteavet liikmesriikides tehtavate kohapealsete kontrollide ettevalmistamisel.

³⁵ Nõukogu 11. novembri 1996. aasta määrus (Euratom, EÜ) nr 2185/1996, mis käsitleb komisjoni tehtavat kohapealset kontrolli ja inspekteerimist, et kaitsta Euroopa ühenduste finantshuve pettuste ja igasuguse muu eeskirjade eiramiste eest (EÜT L 292, 15.11.1996).

³⁶ Vastavalt määruse (EÜ) nr 1073/1999 ja määruse (Euratom) nr 1074/1999 Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdluste kohta artikli 3 lõikele 1.

³⁷ Vt määruse (Euratom, EÜ) nr 2185/1996 artikkel 4.

³⁸ Kõik liikmesriigid ei ole määranud kesket asutust, kes tegeleb otsetoetustega, kuid enamik neist, välja arvatud Saksamaa, Hispaania ja Ühendkuningriik, on teatanud, et neil on kõnealuse valdkonna eest vastutav uurimistalitus.

³⁹ Vt lisatud dokument nr 1 „Implementation of Article 325 TFEU in 2009 by the Member States” („ELi toimimise lepingu artikli 325 rakendamine liikmesriikides 2009. aastal”).

4.1. Riiklikud teabele juurdepääsu tingimused

Määruse (Euratom, EÜ) nr 2185/1996 artikli 7 kohaselt on komisjoni inspektoritel juurdepääs kogu asjaomase tegevusega seotud teabele ja dokumentatsioonile samadel tingimustel kui riiklikel inspektoritel. Kõik liikmesriigid on teatanud, et siseriiklikud õigusaktid annavad inspektoritele täieliku juurdepääsu asjaomase tegevusega seotud teabele ja dokumentatsioonile. Kui ettevõtja on saanud ELi toetusi, sisaldub kohustus tagada juurdepääs dokumentidele ja teabele toetuslepingus⁴⁰ ja on seega oluliseks ettevaatusabinõuks. Täitemeetmete, nagu läbiotsimiste või konfiskeerimise suhtes, mille puhul on vajalik õiguskaitseasutuse väljastatud korraldus, on kehtestatud eritingimused⁴¹. Üldjuhul on riiklikel inspektoritel ka juurdepääs teabele, mis asub väljaspool ettevõtja ruume, ja nad võivad selliseid ruume kontrollida; kooskõlas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ning põhiõigusi ja -vabadusi käsitlevate põhiseaduse sätetega⁴² ei ole eravalduste läbiotsimine siiski võimalik ilma kohtumääruseta. Teatud liikmesriikides⁴³ mainiti dokumentidest, elektroonilistest allikatest või küsitluste käigus kohapealse kontrolliga seotud olulise teabe hankimise peamiste õiguslike piirangutena andmekaitseabinõudeid ning pangasaladusi ja ametisaladusi käsitlevaid eeskirju.

Selleks et kaitsta järelevalveahelat ja kohapealse kontrolli käigus välja valitud dokumentide valduses hoidmise järjepidevust, võivad riiklikud inspektorid teha dokumentidest koopiaid (kas paber- või elektroonilisi koopiaid) ja asitõendeid võib pildistada ning filmida. Paljudes liikmesriikides on inspektoritel õigus põhjendatud juhtudel konfiskeerida ja kinni pidada kontrolliga seotud originaaldokumente, kui on oht, et tõendeid võidakse peita või hävitada või kui originaale on vaja säilitada täiendavaks uurimiseks⁴⁴.

Riiklike õigusaktidega ei ole üldjuhul ette nähtud, et kohapealse halduskontrolli juures peab viibima advokaat. Seetõttu ei luba riiklikud õigusaktid kontrollitaval ettevõtjal teabele juurdepääsu andmisega viivitada seni, kuni ta on advokaadiga nõu pidanud. Enamik riiklikke õigusakte⁴⁵ tunnustab siiski advokaadi ja kliendi õigust viibida halduskontrolli juures vastavalt tingimustele, mis erinevad liikmesriigiti⁴⁶. Kõikide liikmesriikide riiklikel inspektoritel on juurdepääs kohapealse kontrolliga seotud teabele ja dokumentidele ning nad võivad säilitada originaaldokumente või teha neist koopiaid. Teatud piirangud kehtivad seetõttu, et läbiotsimiseks ja kinnipidamiseks on vajalik order.

Seoses arvutite kohtuekspertsiisiga koostas OLAF hiljuti ettevõtjatele teabelehe. Selles teavitatakse ettevõtjaid nende õigustest ja kirjeldatakse üksikasjalikult OLAFi kohapealse kontrolli käigus tehtavat arvutite kohtuekspertsiisi. Teabeleht on eriti asjakohane liikmesriikides, kus puuduvad kõnealust menetlust käsitlevad konkreetset õigussätteid.

Kui kohapeal kontrollitav ettevõtja on saanud ELilt toetuse, siis üldiselt peaks toetuslepingus olema sätestatud ettevõtja kohustus tagada OLAFi inspektoritele juurdepääs teabele, et hõlbustada kontrollimist.

⁴⁰ LT, UK, AT.

⁴¹ DE, LU.

⁴² Nagu rõhutas eelkõige DE.

⁴³ BE, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, CY, HU, PL, RO, SK, SE, UK.

⁴⁴ BE, IE, EL, FR, CY, HU, MT, AT, PT, RO, LU, SI, SK, FI, UK.

⁴⁵ Erandid: ES, LV, LT, PL.

⁴⁶ Vt dokument „Implementation of Article 325 TFEU in 2009 by the Member States” („ELi toimimise lepingu artikli 325 rakendamine liikmesriikides 2009. aastal”) (käesolevale aruandele lisatud dokument nr 1).

4.2. Kohapealsete kontrollide tegemise ja halduskontrolli aruande koostamise suhtes kohaldatav riiklik menetluskord

Määruse (Euratom, EÜ) nr 2185/1996 artikli 6 lõike 1 kohaselt peavad komisjoni inspektorid järgima kohapealse kontrolli käigus asjaomase liikmesriigi seadustes sätestatud menetluskorda. Liikmesriigid on märkinud, et kõnealune kord on tavaliselt kehtestatud riiklike inspektorite tegevusjuhendites ja töökorras. Menetlusnõuete seas on liikmesriigid nimetanud järgmisi nõudeid: kontrollist mitteteatamine, välja arvatud vajaduse korral, eravaldusele juurdepääsu piirangud (vt eespool), keeleseaduse järgimine⁴⁷. Inspektorid peavad esitama kirjaliku loa või kontrollikorralduse ja isikutunnistuse⁴⁸; kontroll peab toimuma asjaomase ettevõtja juuresolekul⁴⁹ ja teatud kellaajal, sõltuvalt riiklikest õigusaktidest⁵⁰. Koostada tuleb kontrolliaruanne ja teatud juhtudel enne aruande koostamist korraldada lõplik arutelu vastutava isikuga⁵¹. Siseriiklike haldusaruannete suhtes kohaldatakse teatavaid menetlusnõudeid: enamikus liikmesriikides kasutavad riiklikud inspektorid standardvormi ja aruandes kirjeldatakse tavaliselt avastatud eeskirjade eiramisi, õigusaktide rikkumisi ja kontrolli tulemusi. Kõikidel juhtudel peavad aruandele alla kirjutama kontrolli teinud riiklikud inspektorid ja teatud juhtudel ka ettevõtja. Kui ettevõtja keeldub alla kirjutamast, märgitakse see aruandesse. Aruande kinnitab tavaliselt isik, kellele allub kontrollimise eest vastutav inspektor. Üldiselt on liikmesriigid märkinud, et halduskontrolli aruannete haldus- või kohtumenetlustes kasutamise suhtes piirangud puuduvad. Erandiks on olukorrad, kus eeskirjade eiramine toimus aruandes sisalduva teabe kogumise ajal⁵² ja kui siseriiklikus õiguses on sätestatud, et haldusmenetluse ajal kogutud tõendeid ei saa kasutada kriminaalmenetluses⁵³.

Selleks et pärast kohapealset kontrolli koostatud siseriiklikke haldusaruandeid saaks kasutada haldus- või kohtumenetluses, peavad need vastama ka teatud tingimustele, sh peab neil olema riikliku inspektori allkiri. OLAFi kogemuste kohaselt on riiklikud inspektorid ühiskontrollide ajal vahel viivitanud aruandele alla kirjutamisega või konkreetseid põhjendusi esitamata sellest keeldunud.

Seetõttu on oluline, et OLAFi kohapealses kontrollis osalev riiklik inspektor kirjutab põhjendamatu viivitusega alla OLAFi aruandele, et vältida ohtu, et aruannet ei saa haldus- või kohtumenetluses kasutada või et selle tõenduslik väärtus on väiksem.

4.3. Riiklike asutuste abi juhul, kui ettevõtja on kontrolli vastu

Riiklike asutuste abi on tähtis ja ei sõltu sellest, kas riiklik asutus osaleb kontrolli tegemisel või mitte. Riiklike asutuste toetus on veelgi olulisem juhul, kui ettevõtja on komisjoni inspektorite kontrolli vastu. Riiklike asutuste abi ja toetus on äärmiselt tähtis, olenemata asjaomase ELi toetuse liigist (otsetoetused või ELi vahendite ühine haldamine). Samasugust abi, eelkõige tõendite kaitsmisel, tuleb osutada juhul, kui kontrollitakse otsetoetuste kasutamist, et tagada ELi vahendite ühesugusel tasemel kaitse kõikides kuluvaldkondades.

⁴⁷ Nagu on eriti rõhutanud BE.

⁴⁸ CY, IE.

⁴⁹ PL.

⁵⁰ PL, HU.

⁵¹ SI.

⁵² HU, BE, UK.

⁵³ EE.

Teatud liikmesriigid⁵⁴ märkisid, et juhul kui ettevõtja on kontrolli vastu, võivad komisjoni inspektorid siseneda kohapealse kontrolli käigus asjaomase ettevõtja ruumidesse isegi viimase eelneva nõusolekuta. Kui ettevõtja vastuseis takistab kontrollimist, võivad liikmesriigi pädevad asutused komisjoni inspektoreid abistada, väljastades kohtu- või haldusmääruse⁵⁵ või aidata vajaduse korral mõistliku jõuga ettevõtja ruumidele juurdepääsu saamisel. Ettevõtja vastuseisu korral võivad politsei või riiklikud inspektorid sekkuda ja abistada komisjoni inspektoreid⁵⁶. Muud liikmesriikide võetavad meetmed on ELi toetuste saajatele maksete peatamine või lõpetamine või rahatrahvide määramine. Kui asjaomane ettevõtja keeldub võimaldamast juurdepääsu teabele, võivad inspektorid kohtu- või haldusmääruse alusel ruumid plommida⁵⁷ ja võtta enda valdusesse ja hoida enda valduses nii raamatupidamisdokumente kui ka muid paber kandjal ja elektroonilisi dokumente⁵⁸. Nad võivad ettevõtja esindajate suhtes kohaldada kõiki ametlikke ülekuulamismenetlusi⁵⁹. Juhul kui ettevõtja keeldub võimaldamast juurdepääsu teabele, võidakse tema suhtes kohaldada kriminaalkaristusi, näiteks rahatrahve, või peatada maksete tegemine ELi toetuste saajatele.

Liikmesriigid on siseriiklikus õiguses vastu võtnud siduvad meetmed, tagamaks, et kohapealseid kontrole teostavad OLAFi inspektorid saavad juhul, kui ettevõtja on kontrolli vastu, abi riiklikelt pädevatelt asutustelt. Mõned neist meetmetest, nagu kohtu- või haldusmääruse väljastamine, dokumentide kinnipidamine või ülekuulamismenetlused, annavad kohe tulemusi ja siseriiklikud õigusaktid peaksid neid soodustama.

Riiklike asutuste aktiivne osalemine kohapeal aitab oluliselt kaasa tegevuse edukusele. Seetõttu tuleks riiklikud inspektorid kaasata kontrollimisse aktiivselt, mitte lihtsalt vaatlejana – rollis, mida mõned riiklikud asutused on OLAFi kohapealsete kontrollide ajal eelistanud. Ühise haldamise puhul tuleks OLAFi inspektoritele tagada samal tasemel abi nagu otsetoetuste puhul.

4.4. Siseriiklikud ettevaatusabinõud tõendite kadumise või hävitamise vältimiseks

Erakorralised meetmed, nagu ettevõtja ruumide plommimine ning rajatiste, tootmisliinide ja muude objektide pildistamine või filmimine, on lubatud enamikus liikmesriikide õigusaktides. Mõnikord võib nimetatud meetmeid võtta ainult kohtumenetluse raames⁶⁰. Muude ettevaatusabinõude hulka kuuluvad kohtu loaga proovide võtmine, dokumentide kinnipidamine või vajaduse korral politsei abi kasutamine. Kõnealuseid meetmeid võib võtta olukorras, kus valitseb oht, et dokumendid võivad kaduda, neid võidakse peita või muuta, või kui on kahtlus, et on toime pandud kuritegu⁶¹. Selliste meetmete võtmise põhjused tuleb registreerida. Enamikus liikmesriikides on võimalik selliste meetmete võtmine vaidlustada.

4.5. Üldised järeldused

Kokkuvõtteks võib öelda, et liikmesriigid on võtnud mitmeid meetmeid määruse (Euratom, EÜ) nr 2185/1996 rakendamise kindlustamiseks; tegelikkuses on kõnealuses

⁵⁴ BE, CZ, IT, CY, LT, MT.

⁵⁵ BE, BG, CZ, DE, FR, CY, LV, LU, PT, UK.

⁵⁶ DK, RO, PL, UK.

⁵⁷ BE, BG, CZ, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LT, AT.

⁵⁸ BE, BG, CZ, DK, IE, EL, ES, FR, CY, LV, LT, LU, AT, SI, UK.

⁵⁹ CZ, IE, EL, FR, MT, ES, CY, LT, AT.

⁶⁰ BE.

⁶¹ DE, LV, AT, SK.

valdkonnas siiski vajalikud mõned täiendused, sh tuleks parandada OLAFi ja riiklike asutuste vahelist koostööd, nagu on kirjeldatud eespool.

Komisjon jätkab kõnealuste soovitude rakendamise jälgimist tulevastes aruannetes.

5. TAGASINÕUDMINE

5.1. Meetmed eeskirjadevastaselt makstud summade tagasinõudmiseks

Liikmesriikidelt küsiti, millised on nende riiklikud sätted, mis käsitlevad eeskirjadevastaselt makstud summade tagasinõudmist, ja eelkõige seda, milliseid õiguslikke vahendeid ja meetmeid kohaldatakse finantskahju vältimiseks ja kuidas registreeritakse eeskirjade eiramise juhtumid ja võlgade sissenõudmine. Oma 24. aprilli 2009. aasta resolutsioonis „Ühenduse finantshuvide kaitse ja pettustevastase võitluse kohta – 2007. aasta aruanne” (2008/2242(INI)) märkis Euroopa Parlament, et tagasinõudmismäärad on endiselt väikesed, eelkõige sektorites, kus tagasinõudmist korraldavad liikmesriigid. Euroopa Parlament leidis, et vajalikud on sobivamad ja kiiremad tagasinõudmismenetlused ja tulevastesse õigusaktidesse tuleks ühise haldamise kohta lisada siduvad ja ennetavad sätted, et eeskirjadevastased maksed saaks tagasinõudmismenetluse lõpuks tagasi nõuda. Sellega tagatakse maksumaksjate raha tõhusam tagastamine.

5.1.1. ELi vahendite sissenõudmist käsitlevad siseriiklikud õigusaktid

Liikmesriikide vastustest ilmneb, et kõikide liikmesriikide õigusaktid sisaldavad sätteid ELi eelarve tulude ja kuludega seotud eeskirjadevastaselt makstud summade tagasinõudmise kohta valdkondades, kus tagasinõudmise eeskirju ei ole ELi õigusaktidega ette nähtud. Kõnealused sätted käsitlevad tasaarvestuse, ennetava täitmise, kinnipidamise ja sundsissenõudmise mehhanisme.

Seoses kuludega kasutab enamik liikmesriike⁶² ELi vahenditega seotud lepingutes sätestatud eeskirjadevastaselt makstud summade tagasinõudmiseks õiguslikke vahendeid, näiteks eri liiki tagatise, lihtveksleid, väärtpaberikontosid, isiklikku või ühiskäendust, tasaarvestamist, pangavõlakirju, hüpoteeke või kindlustust.

Kaks kolmandikku liikmesriikidest⁶³ kasutavad õiguslikke vahendeid ja meetmeid, näiteks nõudegarantiisid, tasaarvestust ja maksete peatamist, et kiirendada eeskirjadevastaselt makstud summade tagasinõudmist.

Enamiku liikmesriikide⁶⁴ õigusaktid sisaldavad sätteid kaitse- ja ettevaatusabinõude kohta, mida saab kasutada pärast arvatavate eeskirjadevastaselt makstud summade (tulud ja kulud) avastamist. Need meetmed on: konfiskeerimine, halduslik kinnipidamine, maksustatavate kaupade kinnipidamine, rahatrahvid, edasiste maksete peatamine, nende maksmisest keeldumine või nende korrigeerimine, projekti rahastamise lõpetamine ja makstud vahendite tagasimaksmine, rahastamise vähendamine.

⁶² BE, BG, CZ, DK, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, LV, HU, PL, PT, RO, SI, SK, FI, UK.

⁶³ BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FR, IE, LV, LT, LU, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI, UK.

⁶⁴ BE, BG, CZ, DK, EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, AT, PL, PT, RO, SI, SK, UK.

Liikmesriikide õigusaktidega on ette nähtud võimalus (mitte konkreetne kohustus), et riigiasutus võib esineda kannatanuna ELi eelarvega seotud pettuse puhul algatatud kriminaalmenetluses.

5.1.2. Eiramisjuhtumite registreerimine ja võlgade sissenõudmine riigiasutuste poolt

Kuigi üksikuid vigu ei saa kategooriliselt välistada, suudavad liikmesriigid küsimustikus esitatud teabe kohaselt põhimõtteliselt tagada, et kõik eiramisjuhtumid registreeritakse.

Kõikides liikmesriikides kontrollitakse tagasinõutud summasid riiklikul tasandil pärast tagasinõudmise lõppemist. Kontrolle ja auditeid teevad eri riigiasutused, nagu vastavate institutsioonide (korraldusasutus, sertifitseerimisasutus, vahendusasutus, rakendusasutus) siseauditiosakonnad, tolliasutused ja riigikontroll.

Seoses ELi tulude ja kuludega on kaks kolmandikku liikmesriikidest⁶⁵ kehtestanud õiguslikult reguleeritud künnise, millest väiksemaid summasid tagasi ei nõuta. Kõnealune künnis varieerub kolmest eurost saja euroni ja mõnikord ei ole see summa samas riigis kõikide kasutatud vahendite või asjaomaste valdkondade (põllumajandus, struktuurifondid ja toll) puhul sama.

Mõnes liikmesriigis⁶⁶ ei ole sissenõudekorraldus täitmisele pööratav.

Ainult mõned liikmesriigid⁶⁷ kasutavad teatud määral tulude prognoosi, et hinnata enne tagasinõudmise tegelikku algust, kui suuri summasid on võimalik tagasi nõuda. Seda tehes saadakse hinnangulised andmed tavaliselt ELi vahendite haldamisel kasutatavate järelevalve- ja raamatupidamissüsteemide abil.

5.1.3. Järeldused

Seoses ebaseaduslikult makstud summade tagasinõudmisega on finantskahju vältimiseks rakendatavad ning eiramisjuhtumite registreerimist ja võlgade sissenõudmist käsitlevad õiguslikud vahendid ja -meetmed põhimõtteliselt riikliku õigussüsteemi osa. See näitab, et liikmesriikides on kehtestatud ettevaatusabinõud, kuigi neid saab siiski veel täiustada.

Liikmesriikide õigusaktides tuleks esikohale seada sissenõudekorralduste täitmisele pööramine, mis on oluline tagasinõudmismenetluse kiirendamiseks. ELi vahendeid käsitlevates lepingutes sätestatud eeskirjadevastasel makstud summade tagasinõudmise tagamiseks peaksid kõik liikmesriigid neis lepingutes ette nägema õiguslikud vahendid, nagu eri liiki tagatised, lihtvekslid, väärtpaberikontod, isikliku või ühiskäenduse, tasaarvestuse, pangavõlakirjad, hüpoteegid ja kindlustuse.

Et toetada kiiret tagasinõudmismenetlust, tuleks kaaluda täiendavate siduvate ja ennetavate sätete lisamist ELi tulevastesse õigusaktidesse ühise haldamise kohta.

⁶⁵ BE, DK, DE, EE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PL, PT, SI, SK, FI.

⁶⁶ BG, DE, CY, MT, AT, PL, SI, SE.

⁶⁷ BE, CZ, AT, PT, SK.

5.2. Eeskirjadevastaselt makstud summade tagasinõudmine 2009. aastal

5.2.1. Traditsioonilised omavahendid

Liikmesriigid peavad tagasi nõudma kõik tuvastatud summad, kaasa arvatud need, mis on registreeritud ühises andmebaasis OWNRES. 2009. aastal avastatud eiramisjuhtumitega seoses kuulub tagasinõudmisele ligikaudu 343 miljonit eurot.

Võib juhtuda, et tagasinõudmisele kuuluvat summat ei õnnestu liikmesriigi jõupingutustest hoolimata täies ulatuses tagasi saada. Tagasinõudmisele kuuluv summa võib muutuda uue teabe lisandumise või kohtumenetluse tagajärjel ning võla tagasisaamist võidakse pidada lootusetuks võlgniku finantsraskuste tõttu.

Praeguseks on 2009. aastal avastatud eiramisjuhtumite puhul tagastamismäär 44% (umbes 152 miljonit eurot). Tegemist on keskmise näitajaga, mis on siiski suurem kui 38% suurune eelmise aasta määr. Kõikide aastate (1989–2009) keskmine tagastamismäär on 45,1%.

Kui tuvastatud summa jääb tagasi saamata ja selle eest ei saa pidada vastutavaks liikmesriiki, võib viimane taotleda lootusetuna näiva nõude kustutamist. 2009. aastal keeldus komisjon rahuldama liikmesriikide poolt esitatud tagasisaamata summade kustutamise taotlusi 61 korral kokku ligikaudu 11,5 miljoni euro ulatuses, sest komisjon leidis, et liikmesriigid olid summade tagasisaamata jäämise eest ise vastutavad.

Lisaks maksid teatavad liikmesriigid ühise finantsvastutuse põhimõttest lähtuvalt komisjonile kokku enam kui 9 miljonit eurot selle eest, et nad polnud määranud tollivõlgu, mida oleks tulnud teha.

5.2.2. Põllumajandus

Määruse (EÜ) nr 1290/2005 artikliga 32 on kehtestatud alusetult välja makstud summade tagasinõudmise automaatse kontrollimise ja heakskiitmise mehhanism. Kui liikmesriik ei ole alusetult makstud summast abisaajalt tagasi nõudnud nelja aasta jooksul pärast esmakordset halduslikku või kohtulikku tuvastamist (või kaheksa aasta jooksul, kui tagasinõudmine toimub siseriikliku kohtu kaudu), kaetakse 50% tagasinõudmata summadest asjaomase liikmesriigi eelarvest EAGFi ja EAFRD iga-aastase raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise raames. Kuid liikmesriigid peavad tagasinõudmismenetlusi jätkama ka pärast nimetatud mehhanismi kohaldamist ja kandma 50% selle tulemusel tagasi saadud summadest ELi eelarvesse. Kui liikmesriigid seda vajaliku hoolega ei tee, võib komisjon otsustada jätta võlgnetavad summad täies ulatuses asjaomase liikmesriigi kanda.

Alusetult tehtud maksed, mis tulenevad riigi ametiasutuste halduseksimustest, arvatakse maha asjaomase makseasutuse raamatupidamise aastaaruandest ja jäetakse seega ELi rahastamisest välja.

2009. aastal kohaldati 50:50 meetodit 2008. eelarveaasta raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsusega,⁶⁸ millega kontrolliti kõiki 2004. ja 2000. aastast pärit hüvitamata juhtumeid (vastavalt neli ja kaheksa aastat vanad juhtumid). Kokku jäeti nii liikmesriikide kanda 31,4 miljonit eurot ja 20,1 miljonit eurot eraldati ELi eelarvest, kuna seda summat ei õnnestunud tagasi saada. Nendelt makseasutustelt, kelle 2008. aasta arvestus

⁶⁸ Komisjoni otsus 2009/367/EÜ (ELT L 111, 5.5.2009).

oli 2009. aasta aprilli raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsusest välja jäetud, nõuti järgmise otsusega⁶⁹ veel 0,8 miljonit eurot.

2009. eelarveaastal nõudsid liikmesriigid tagasi 167,3 miljonit eurot ja abisaajatelt kõnealuse eelarveaasta lõpu seisuga veel tagasi saadav summa oli 1 136,2 miljonit eurot.

2005. või 2001. aastast pärinevate eiramisjuhtumitega seotud summade tagasinõudmata jätmisest tulenevad finantstagajärjed arvatati välja eelnimetatud 50:50 meetodil ja asjaomastelt liikmesriikidelt nõutakse sisse 22,8 miljonit eurot⁷⁰. Lisaks kanti 2009. eelarveaastal ELi eelarvest 20,3 miljonit eurot, mille tagasinõudmine osutus võimatuks. Nendelt makseasutustelt, kelle 2008. aasta arvestus oli 2009. aasta aprilli raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise otsusest välja jäetud, nõuti järgmise otsusega veel 11,9 miljonit eurot.

Tänu 50:50 meetodi kohaldamisele alates selle kasutuselevõtmisest 2006. aastal, millega osa tagasinõudmata summadest jäeti liikmesriikide kanda, vähendati võlgnevust ELi eelarvesse 830 miljoni euroni⁷¹.

2007.–2009. aastal kontrollis komisjon uue raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmise mehhanismi kohaldamist 15 kohapealse kontrolli abil, mis hõlmasid 11 liikmesriigi 14 makseasutust.

Üldiselt on liikmesriikide asutused kehtestanud nõuetekohased menetlused Euroopa Liidu finantshuvide kaitseks. Kohapealsete kontrollide käigus avastatud puuduste suhtes võetakse järelmeetmeid nõuetele vastavuse kontrolli menetluse raames.

5.2.3. Ühtekuuluvuspoliitika

Struktuurifondide valdkonnas on eeskirjade eiramise või võimaliku pettuse tõttu abisaajatele alusetult makstud summade tagasinõudmine peamiselt liikmesriikide ülesanne. Samuti peavad liikmesriigid tulevastest maksetest maha arvama kõik varem alusetult ELi eelarvest makstud summad.

Struktuurifondidest kaasrahastatavad programmid on mitmeaastase kestusega ning toimivad osamaksete alusel. Alusetult makstud summade tagasinõudmine võib toimuda kas enne või pärast programmi lõppemist.

Seoses *programmitöö perioodiga 1994–1999* oli komisjonile lõppmaksetaotluste esitamise viimane tähtaeg 31. märts 2003. Sel perioodil kaasrahastas komisjon ligikaudu 1 000 programmi kokku ligikaudu 159 miljardi euro eest⁷². Programmide lõppedes vastutavad komisjoni eelarvevahendeid käsutavad ja haldavad talitused OLAFi toetusel nende haldus- ning finantsjärelevalve eest.

⁶⁹ Komisjoni otsus 2010/56/EL (ELT L 32, 4.2.2010).

⁷⁰ Komisjoni otsus 2010/258/EL (ELT L 112, 5.5.2010).

⁷¹ Summa sisaldab liikmesriikide poolt 2009. eelarveaasta kohta edastatud ajakohastatud finantsteavet.

⁷² Tegemist on mitmeaastaste programmidega. Näitaja ei kajasta struktuurifondidest ja Ühtekuuluvusfondist otse rahastatavaid projekte.

Programmitöö perioodi 1994–1999 kohta teatasid liikmesriigid 11 046st ELi toetusega seotud eiramisjuhtumist (2009. aastal 21 juhtumit), mille hinnanguline finantsmõju oli 1,51 miljardit eurot⁷³ (2009. aastal 1,84 miljonit eurot).

Nimetatud juhtumitest lõpetati komisjoni tasandil 7 049 ning nendega seotud 742 miljoni euro suurune summa arvestati maha lõppmaksetest või vabastati programmi lõppedes või maksti ELi eelarvesse tagasi. Liikmesriikide teatel lõpetati haldus- või kohtumenetlus riigi tasandil 566 juhtumi puhul, mille finantsmõju oli samal perioodil kokku 52 miljonit eurot. Nende juhtumite lõpetamiseks on komisjon alustanud kontode vastavusse viimist.

2009. aastal võttis komisjon vastu seitse otsust 241 eiramisjuhtumi lahendamiseks, millega seoses palusid asjaomased liikmesriigid komisjonil kanda nende summade finantstagajärjed, mille tagasinõudmine osutus võimatuks. ELi eelarvele kanti kolm otsust, mis käsitlesid 217 ERFist rahastatud juhtumit kogusummas 1 773 541 eurot, ja neli otsust, mis käsitlesid ESFIGa seotud juhtumeid kogusummas 130 785 eurot.

Programmitöö perioodi 2000–2006 kohta on liikmesriigid seni teatanud 20 991 eiramisjuhtumist (2009. aastal 4 679 juhtumit), mille finantsmõju on ligikaudu 3,49 miljardit eurot (2009. aastal 1,12 miljardit eurot).

Liikmesriigid on komisjonile teatanud, et seoses 10 655 juhtumiga on läbi viidud haldus- ja/või kohtumenetlus ning tagasi on nõutud ligikaudu 1,73 miljardi euro suurune summa.

Programmitöö perioodi 2000–2006 tagastamismäärad on head (üle 50% – peaaegu sama hea kui programmitöö perioodil 1994–1999, mil tagastamismäär oli 53%), kuid seda võib olla tugevalt mõjutanud tava välistada projektid, mille puhul leiti eiramisi kulude komisjonile esitamisel. Nii saab ELi vahendeid kasutada teiste abikõlblike projektide rahastamiseks ja sissenõudmise koorem jäetakse liikmesriikide eelarve kanda.

Liikmesriigid peaksid tegema täiendavaid jõupingutusi eeskirju eirates makstud summade tagasinõudmiseks.

2009. aasta lõpu seisuga olid programmitöö perioodidega 1994–1999 ja 2000–2006 seotud *finantskorrektsiooni* summad vastavalt 2,510 miljardit eurot (2009. aastal 515 miljonit eurot) ning 5,119 miljardit eurot (2009. aastal 1,806 miljardit eurot). Nimetatud finantskorrektsioonid tulenevad komisjoni ja Euroopa Kontrollikoja audititest, OLAFi juurdlustest ning kahe programmitöö perioodi programmide lõpetamisest. Finantskorrektsioonid koosnevad eiramisjuhtumitega seotud kuludest, mis tuleb seetõttu ELi eelarvest kaasfinantseerimisest välja jätta. Peale selle teevad liikmesriigid korrektsioone ka pärast omapoolset auditit või komisjoni ja Euroopa Kontrollikoja auditit. Nimetatud korrektsioonid ei kajastu komisjoni raamatupidamissüsteemis, kuid liikmesriigid esitavad asjaomase teabe kord aastas komisjonile.

5.2.4. Ühinemiseelsed vahendid

2009. aastal kasvasid teatatud sissenõutavad summad 135%. Suurim sissenõutav summa on seotud SAPARDiga (61,6 miljonit eurot, millest 41 miljonit eurot tuleb sisse nõuda Bulgaarias). Seoses PHAREga tuleb sisse nõuda peaaegu 7 miljonit eurot ja seoses ISPAGA

⁷³ Olukord vastavalt eriandmebaasi (External Communications Registry) andmetele 15. aprilli 2009. aasta seisuga.

4 miljonit eurot. Tagastamismäär vähenes võrreldes 2008. aastaga, ulatudes 2009. aastal ainult 27,2 %-ni.

Pettusekahtluste puhul oli tagastamismäär kogu programmitöö perioodi jooksul ainult 4,6 %. Alusetult makstud summade tagasinõudmine kohtumenetluse teel on keerukas ja kauakestev. Haldusmenetlused ja kriminaaluurimine ei ole enamikus riikides kooskõlastatud ja see asjaolu mõjutab tagastamismäära.

Kuna tagastamismäärad on madalad, tuleks pettusekahtluste puhul rakendada kaitsemeetmeid (varade kinnipidamine, maksete peatamine, pangagarantiid jne – vt eespool punkt 5.1.3), et tagada summade tagastamine pärast lõpliku kohtuotsuse langetamist. Asjaomased liikmesriigid peaksid pöörama erilist tähelepanu ühinemiseelsete vahendite tagasinõudmisele.

5.2.5. *Otsetoetused*

Valdkondades, kus vahendite haldamine toimub vahetult institutsioonide poolt, toimub ka alusetult makstud summade tagasinõudmine vahetult nende institutsioonide poolt ning ilma liikmesriikide sekkumiseta. Finantsmääruse ning selle rakenduseeskirjadega nähakse ette tagasinõudmise etapid:

- võlanõude hindamine ja kindlaksmääramine eelarvevahendite kasutaja poolt (kes peab veenduma selles, et nõue on kindlalt tuvastatud, kindlasummaline ning kuulub tasumisele);
- sissenõudekorralduse andmine (eelarvevahendite kasutaja annab peaarvepidajale korralduse sissenõude teostamiseks), millele järgneb võlglastele lähetatud võlateatis, ning
- võlasumma sissenõudmine peaarvepidaja poolt, kes teostab võimaluse korral tasaarvestuse, juhul kui võlgnikul on omalt poolt ühenduse suhtes nõuded, mis on kindlalt tuvastatud, kindlasummalsed ning kuuluvad tasumisele.

Kui võlgnik ei ole ka pärast meeldetuletuse ja hoiatuse saatmist oma võlga tasunud ning peaarvepidaja ei ole saanud seda katta tasaarvestuse või pangatagatise abil, otsustab eelarvevahendite kasutaja viivitamata, millist sundtäitmise meetodit kohaldada.

Täitekorralduse saamiseks on olemas kaks teineteist välistavat võimalust:

- täitekorralduse otsus EÜ asutamislepingu artikli 256 tähenduses (kus määratletakse formaalsed nõuded täitekorralduse otsusele);
- täitekorraldus riiklike või ühenduse kohtuinstantside vahendusel. Siia hulka kuulub ka tsiviilhagi kriminaalmenetluse raames teatavates õigussüsteemides, kus see on võimalik.

2009. aastal väljastatud eiramisjuhtumite ja pettustega seotud sissenõudekorraldusest 478 korral oli võlg juba osaliselt või täielikult tasutud. Komisjon on tagasi saanud 15,5 miljonit eurot. 463 juhul on tagasi saadud kogu nõutud summa. Tagasi saamata on veel 12 miljonit eurot, mis on seotud 242 eiramisjuhtumiga.

Komisjon jätkab menetlusi kõnealuste summade täielikuks tagasisaamiseks.

5.2.6. *Tagasinõudmine pärast OLAFi menetlust*

Kui OLAFi menetluse lõpparuandest selgub, et teatavad summad on abisaajale makstud arvatavasti eeskirjadevastaselt või tagasinõudmisele kuuluvaid summasid ei ole tagasi nõutud, peavad asjaomased asutused (üldjuhul asjaomaste liikmesriikide või kolmandate riikide pädevad asutused) asuma nimetatud summasid tagasi nõudma. OLAF jälgib nimetatud tagasinõudmistoimingute käiku.

2009. aastal lõpetas OLAF ametlikult finantsjärelevalve seoses enam kui 249,2 miljoni euro suuruse summaga. Põllumajandussektoris saadi tagasi kokku 137,2 miljonit eurot ja struktuurifondide valdkonnas 49,1 miljonit eurot.

OLAF jätkab koostööd eelarvevahendeid käsutavate komisjoni peadirektoratidega, kes vastutavad asjaomaste eelarvevaldkondade eest, et parandada summade tagasinõudmist pärast OLAFi menetlust.