



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 20.10.2005
KOM(2005) 520 končno

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

**o izvajanju Uredbe št. 1469/95
(Črna lista)**

{SEK(2005) 1333}

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju Uredbe št. 1469/95 (Črna lista)

1. NAMEN DOKUMENTA

Uredba Sveta (ES) št. 1469/95¹ je na področju jamstvenega oddelka EKUJS vzpostavila sistem identificiranja udeležencev na trgu, ki predstavljajo povečano nevarnost za proračun Skupnosti, in sistem obveščanja med državami članicami preko Komisije. Pravila za uporabo so bila sprejeta z Uredbo (ES) št. 745/96².

Cilji Uredbe so bili vzpostaviti instrument, ki bo nacionalnim upravam omogočil, da bodo obveščene o udeležencih, ki predstavljajo povečano nevarnost za goljufijo, in da proti temu preventivno sprejmejo ustrezne ukrepe (okrepljen nadzor, odložitev plačila, izključitev upravičenca iz pomoči Skupnosti).

V skladu s členom 7 Uredbe (ES) št. 1469/95 je Komisija julija 1997 Evropskemu parlamentu in Svetu predložila poročilo o izvajanju te uredbe³. Komisija je napovedala drugo poročilo po dodatnem obdobju, da bi lahko ocenila uporabnost in konkretno izvajanje te uredbe s strani držav članic ter opredelila težave pri izvajanju.

2. UVOD

Od sprejetja Uredbe leta 1995 so bili v predpise vključeni podobni instrumenti. Tako obstaja v finančni uredbi instrument, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti⁴. Člen 95 dejansko določa, da: „*vsaka institucija vzpostavi centralno podatkovno zbirko s podatki o kandidatih in ponudnikih*“, katere namen je izključiti udeležence iz sodelovanja v postopku za oddajo javnega naročila zaradi stečajnega ali likvidacijskega postopka ali postopka prisilne poravnave, na podlagi obsodbe ali hujše kršitve poklicnih pravil, neporavnanih obveznosti v zvezi s plačilom prispevkov za socialno varnost ali davkov, pravnomočne obsodbe zaradi goljufije, korupcije, sodelovanja v kriminalni združbi ali druge nezakonite dejavnosti, ki škodi finančnim interesom Skupnosti ter zaradi resne kršitve pogodbe zaradi neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti v drugem postopku za oddajo naročila ali za odobritev donacije. Udeležencem iz enega od zgoraj naštetih primerov izključitve se lahko izrečejo upravne ali denarne kazni, vendar še, ko dobijo možnost, da predložijo svoje pripombe (člen 96). Podobna podrobna pravila obstajajo za prejemnike donacij (člen 114).

¹ Uredba Sveta (ES) št. 1469/95 z dne 22. junija 1995 o ukrepih, ki jih je treba sprejeti v zvezi z nekaterimi upravičenci projektov, financiranih iz jamstvenega oddelka EKUJS, UL L 145, 29.6.1995, str. 1.

² Uredba Komisije (ES) št. 745/96 z dne 24. aprila 1996 o določitvi podrobnih pravil za uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 1469/95 o ukrepih, ki jih je treba sprejeti v zvezi z nekaterimi upravičenci projektov, financiranih iz jamstvenega oddelka EKUJS, UL L 102, 25.4.1996, str. 15.

³ COM(97) 417 konč.

⁴ Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002, UL L 248, 16.9.2002.

3. STATISTIČNA ANALIZA OBVESTIL NA PODLAGI UREDBE

- Komisija je dne 30. junija 1997 prejela 4 obvestila s strani treh držav članic, od katerih se je eno nanašalo na leto 1996. To obdobje je bilo predmet prvega poročila Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu. Konec leta 1997 je ta številka narasla na 13.
- Leta 1998 so države članice na Komisijo naslovile 5 obvestil.
- V letu 1999 ni Komisija prejela nobenega obvestila.
- Leta 2000 je bilo Komisiji posredovanih 15 obvestil.
- Leta 2001 sta bili nanjo naslovljeni dve.
- Leta 2002 je bilo na Komisijo naslovljenih osem obvestil.
- Leta 2003 je Komisija prejela eno samo obvestilo.
- V letu 2004 ni Komisija prejela nobenega obvestila.
- Za leto 2005 do tega dne še ni bilo prejeto nobeno obvestilo.

4. MALOŠTEVILNOST OBVESTIL: PRIMERJALNI PODATKI

Če primerjamo te številke s številom primerov nepravilnosti, ki jih odkrijejo države članice ali Komisija (OLAF), se lahko vprašamo, ali ni realno število udeležencev na trgu, ki bi jih lahko opredelili kot „nezanesljive“, višje:

– samo za leto 2004 na primer je bilo sporočenih 19 nepravilnosti na podlagi Uredbe (EGS) št. 59/91, ki so zadevale izvozna nadomestila in vsaka posebej presegale znesek 100 000 EUR. V istem obdobju je Komisija (OLAF) odprla 21 postopkov na področju jamstvenega oddelka EKUJS. Nekatere od teh novih zadev vključujejo organizirani kriminal in vanje so vpleteni udeleženci, ki jih ne moremo opredeliti kot „zanesljive“.

5. NEKAJ TOČK ZA RAZMISLEK GLEDE REDKE UPORABE UREDBE

Komisija je v okviru delovne skupine „Nepravilnosti in vzajemna pomoč – kmetijski proizvodi“ in na dvostranskih srečanjih začela pogovor z državami članicami, da bi spoznala razloge za tako slabo uporabo možnosti, ki jih ponuja Uredba št. 1469/95. Rezultate teh pogovorov lahko povzamemo na naslednji način:

- Sistem identificiranja in obveščanja je začel veljati 6. 7. 1995, vendar se je dejansko uporabljal samo za nepravilnosti, ki so bile predmet predhodnega poročila po 30. 6. 1996, saj so temeljna načela prava prepovedovala retroaktivno uporabo. Število obvestil bi se moralo sčasoma precej povečati, vendar se to ni zgodilo.
- Ko je bila sprejeta Uredba (ES) št. 1469/95, je hotel zakonodajalec Skupnosti zagotoviti, da bodo zajete samo zelo pomembne zadeve, od tod torej pogoji, ki Uredbi omejujejo področje uporabe (omejitev na tri posebna področja, zahteva, da se mora domnevna

nepravilnost povzročiti naklepno ali iz hude malomarnosti, pogoj, uveden z Uredbo (ES) št. 745/96, da se mora nepravilnost nanašati na znesek nad 100 000 EUR).

- Države članice poudarjajo, da se soočajo s težkimi vprašanji interpretacije prava. Pogosto se odrečejo obvestilom, dokler nimajo neizpodbitnih dokazov. To zadeva zlasti koncept „hude malomarnosti“⁵, ki ga v nekaterih državah članicah ne poznajo, opredelitev zadevnih udeležencev na trgu in zlasti vključitev oseb ali podjetij, ki niso izvršili nepravilnosti, vendar so pri njej sodelovali ali morajo zanj odgovarjati ali so odgovorni za njeno preprečevanje, opredelitev stopnje postopka, od katere naprej morajo države članice obveščati Komisijo („predhodno poročilo ...“).
- Glede na to, da bodo zadevni udeleženci na trgu, ki se pojavljajo na „črni listi“, naredili vse, da bi se izognili posledicam, ki bi prizadele njihove gospodarske dejavnosti, se države članice bojijo, da jih bo dejanje uvrstitve udeleženca na trgu na „črno listo“ ter obvestilo o tem Komisiji in drugim državam članicam izpostavilo tveganju, da bodo morale plačati škodo in obresti.

6. MOŽNE SMERI

(1) Narava predvidenih ukrepov: priporočljivo bi bilo, da bi se težave pravne narave, ki jih posredujejo nekatere države članice, reševale prej. Še posebej bi bilo priporočeno narediti razliko med instrumentom opozarjanja in preprečevanja ter instrumentom kazni. Dejansko je utemeljeno pomisliti, da bo pravni okvir Uredbe, če bo dovoljeval jasno razlikovanje med tema dvema ciljema, omogočal bolj sistematično obveščanje o primerih nepravilnosti.

(2) V zvezi z instrumentom opozarjanja in preprečevanja bi se lahko predvidela povezava med obvestili v skladu s členom 3 Uredbe (EGS) št. 595/91 in preventivnimi ukrepi (okrepljen nadzor). To bi olajšalo izvajanje takšnega instrumenta opozarjanja in preprečevanja, saj bi se to izvajanje ločilo od postopka kaznovanja in privedlo do vzpostavitve „sive liste“ udeležencev, ki zahtevajo posamični nadzor, skupaj z uvedbo pravne podlage, ki bi dovoljevala izvajanje varstvenih ukrepov, kot je obvezna zagotovitev varščine (kavcije). Pri instrumentu preprečevanja, bi se lahko predvideli dve ravni opozoril: prva raven bi vključevala posredovanje nezanesljivih udeležencev samo Komisiji, z navedbo ugotovljenih nepravilnih ravnanj ali ravnanj, za katere obstaja utemeljen sum; druga raven posredovanja bi vsebovala podatke za druge države članice, kadar bi na primer zaradi nadnacionalnih projektov obstajala posebna tveganja za več držav članic.

V primeru udeležencev, ki so povzročili nepravilnosti, ugotovljene z dokončno odločitvijo, kjer uporaba okrepljenega nadzora ne zadostuje za izogibanje tveganju ponovitve, obstaja vprašanje, ali je mogoče v instrumentu opozarjanja preventivno uporabiti ukrep odložitve plačil, pod pogojem, da ukrep nima kazenskega značaja in da se upoštevajo procesna jamstva, določena v nacionalnem pravu.

(3) Glede instrumenta kazni bi bilo primerno razmisliti o možnosti sprejetja posebnih določb v okviru, ki ga opredeljuje Uredba (ES, Euratom) št. 2988/95⁶, ki se po potrebi dopolni z ukrepi posredovanja podatkov, vzporedno s tistimi, vzpostavljenimi v okviru instrumenta

⁵ Člen 1(2)(a) Uredbe (ES) št. 1469/95, četrta alinea člena 3(3) Uredbe (ES) št. 745/96.

⁶ Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti, UL L 312, 23.12.1995, str. 1.

opozarjanja. Smotrnost in, po potrebi, vsebina takšnega instrumenta kazni bi morala biti obravnavana kot ločen predmet, ki ga je treba pozneje podrobneje opredeliti.

(4) Področje uporabe: treba je poudariti, da se tri področja, predvidena z začetno Uredbo „črna lista“ glede odhodkov, ki jih financira jamstveni oddelek EKUJS, danes zdijo precej omejevalna:

- pred reformo SKP leta 1992 so glavni odhodki jamstvenega oddelka EKUJS zadevali intervencijsko skladiščenje in izvozna nadomestila. Po tej prvi reformi so se zlasti v sektorjih poljščin in mesa institucionalne cene znižale in določila so se neposredna kompenzacijska plačila lastnikom. Te pomoči se učinkovito nadzoruje s pomočjo sistema upravljanja in izčrpnega nadzora, imenovanega „integrirani administrativni in kontrolni sistem“ ali „IAKS“, ki vsebuje tudi režim kazni;
- nepravilnosti lahko zadevajo stran odhodkov in stran prihodkov.

Tam, kjer bi bilo to potrebno, bi se lahko proučila razširitev instrumenta opozarjanja črne liste za na primer strukturne ukrepe (ESRR, kohezijski skladi, ESS, FUIR) ter lastna sredstva.

Na kasnejši stopnji bi se lahko vzpostavila povezava s Sistemom zgodnjega opozarjanja Komisije.

7. UPOŠTEVANJE ZAKONODAJE S PODROČJA VARSTVA PODATKOV

Ob sprejetju Uredbe (ES) št. 1469/95 sta se Svet in Komisija zavedala, da je instrument črne liste politično in pravno zelo občutljiv zaradi možnih škodljivih učinkov na zadevne udeležence, če se ne bi upoštevali potrebni previdnostni ukrepi. Tudi zakonodajalec je podredil uporabo instrumenta izpolnjevanju določenega števila previdnostnih ukrepov, še zlasti kar zadeva zaupnost izmenjanih obvestil, poslovno skrivnost in spoštovanje nacionalnih pravil na področju kazenskega postopka. Prav tako odražata skrb zakonodajalca za varstvo temeljnih pravic načelo kontradiktornosti z zaslišanjem v predhodnem postopku in pravica do pritožbe zadevnih udeležencev zoper ukrepe iz člena 3(1)(c) in morebiti 3(1)(b). Predvsem pa je zakonodajalec podredil sprejemanje ukrepov kazni predhodni izpolnitvi s tem povezanih možnih formalnosti, predvidenih v nacionalnem pravu.

Uredba (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000⁷ je vzpostavila nove posebne obveznosti glede obravnavanja osebnih podatkov. Podatki, zbrani po Uredbi „črna lista“, seveda sodijo v področje uporabe te uredbe. Vendar bi se ob upoštevanju posebne narave in namena Uredbe št. 1469/95 morale uporabljati izjeme in omejitve iz člena 20(1)(a), (b) in (e) Uredbe št. 45/2001. Treba pa bo premisliti o morebitnih prilagoditvah spremenjenega instrumenta glede Uredbe (ES) št. 45/2001 in Direktive 95/46/ES.

⁷ Uredba (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov, UL L 8, 12.1.2001, str. 1.

8. SKLEPNE UGOTOVITVE

Letna poročila Komisije o boju proti goljufiji kažejo, da še vedno obstaja potreba po vzpostavitvi uspešnih ukrepov boja proti goljufiji s strani Skupnosti. Evropski parlament in Svet prav tako kakor Komisija poudarjata potrebo, da bi začeli s preprečevanjem. Sistem identificiranja in obveščanja, kot sistem, uveden z Uredbo (ES) št. 1469/95, se uporablja predvsem za preprečevanje. Nobena država članica ne oporeka njegovim ciljem.

Vendar pa ne moremo zanikati, da veljavna pravila ne zagotavljajo njegove uspešne in učinkovite uporabe. Za odpravo tega Komisija vidi nekaj možnih smeri:

1– Izboljšati delovanje obstoječih instrumentov z novim pravom, ki bi nadomestilo obstoječe in pojasnilo uporabljene pojme;

- pojasnitev pojma „huda malomarnost“;
- morebitna sprememba kvantitativnega praga 100 000 EUR;
- revizija opredelitve zadevnih udeležencev na trgu, da bi nedvoumno vključili skupine podjetij ob upoštevanju splošnih pravnih načel;
- prilagoditev predpisov glede določb v zvezi z dostopom do informacij in varstvom podatkov (Uredba (ES) št. 45/2001 in 1049/2001);
- razlikovanje med instrumentom preprečevanja in instrumentom kazni: Uredbi (ES) št. 1469/95 in (ES) št. 745/96 v strukturi instrumenta ne ločita teh dveh opredelitev, ki predstavljata različna, a hkrati dopolnjujoča se cilja. Glede na to, da mora biti v nekaterih državah članicah kazen izrečena ob upoštevanju bistvenih pravnih formalnosti, ki so zapletenejši od formalnosti za uporabo instrumenta opozarjanja, bo nujno proučiti, ali jih bo treba ločiti od področja instrumenta z napotitvijo na ločen instrument.
- uvedba pravne možnosti sprejemanja varstvenih ukrepov v pravo Skupnosti do zaključka upravnih in sodnih postopkov (varščina) brez poseganja v nacionalne procesne določbe.

2– Sprejeti novo pravo glede na instrument z drugačnim področjem uporabe: odslej po ureditvi pravnih vprašanj glede prava Skupnosti in nacionalnih zakonodaj, morebitna razširitev področja uporabe instrumenta opozarjanja in preprečevanja, po potrebi, na strukturne sklade in lastna sredstva.

3– Razveljaviti obstoječe pravo po zaključku razprave o dveh zgoraj navedenih možnostih.

S tem poročilom se želi Komisija posvetovati z vsemi državami članicami v skladu s priporočili, ki sta jih nedavno oblikovala Računsko sodišče in Evropski parlament⁸, da bi spodbudila široko razpravo o vprašanju. To poročilo bi moralo pomeniti osnovo za razpravo z zadevnimi institucijami in omogočiti sprejetje sklepov o nujnih smernicah in naravi predlogov, ki jih je treba pripraviti za izboljšanje obstoječega instrumenta.

⁸ Točka 80 Posebnega poročila št. 3/2004 o izterjavi nerednih plačil v okviru skupne kmetijske politike skupaj z odgovori Komisije, UL C 269, 4.11.2004, str. 1.