EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 16.9.2022.
COM(2022) 466 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Drugo izvješće o provedbi Direktive (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima

1. UVOD

1.1. Kontekst

Direktiva (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima („Direktiva PIF”) donesena je 5. srpnja 2017.[1] Za države članice koje ona obvezuje[2] Direktiva PIF zamjenjuje Konvenciju o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica i njezine protokole („Konvencija PIF”)[3] iz 1995.

Direktiva PIF donesena je na temelju članka 83. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) te je stoga dio pravnih instrumenata u području slobode, sigurnosti i pravde. Dio je i Komisijine opće strategije za borbu protiv prijevara[4]. Štoviše, između zagovaranja zajedničkih vrijednosti EU-a propisanih člankom 2. UEU-a i zaštite financijskih interesa Unije postoji izražena međuovisnost. Primjerice, prema potonjoj se zaštiti zahtijeva da pravosudna tijela svoje zadaće mogu obavljati neovisno, bez uplitanja izvršne vlasti[5].

Direktivom PIF postavljaju se minimalni zajednički standardi za kaznena prava država članica. Tim zajedničkim standardima nastoje se zaštititi financijski interesi EU-a usklađivanjem definicija, sankcija i rokova zastare za određena kaznena djela koja štetno utječu na te interese. Usklađivanje utječe i na opseg istraga i kaznenih progona u Uredu europskog javnog tužitelja (EPPO)[6] jer je EPPO-ova stvarna nadležnost definirana pozivanjem na Direktivu PIF[7] u obliku u kojem je prenesena u nacionalno pravo.

Budući da se Direktivom PIF od država članica zahtijeva da kriminaliziraju kaznena djela povezana i s prihodima i s rashodima proračuna Unije, njezino prenošenje ne utječe samo na vlastita sredstva EU-a (carine i PDV), nego i na ključne politike u kojima se rashodi EU-a upotrebljavaju za postizanje ciljeva tih politika. Ispravno prenošenje Direktive stoga nije ključno samo za zaštitu proračuna Unije, nego i za sve politike EU-a za koje se upotrebljavaju sredstva EU-a te je osobito relevantno u kontekstu Mehanizma za oporavak i otpornost[8].

---

[1] SL L 198, 28.7.2017., str. 29.–41.

[2] U skladu s Protokolom br. 22 Ugovorâ Danska nije sudjelovala u donošenju Direktive PIF te ona za Dansku nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje. Međutim, Dansku obvezuje Konvencija PIF. Irska je pak iskoristila pravo na sudjelovanje u donošenju i primjeni Direktive PIF u skladu s Protokolom br. 21 Ugovorâ.

[3] Konvencija sastavljena na temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, SL C 316, 27.11.1995., str. 49.–57.

[4] *Strategija Komisije za borbu protiv prijevara: pojačano djelovanje radi zaštite proračuna EU-a*, COM(2019) 196 final, 29.4.2019.

[5] Sud Europske unije, presuda Suda (veliko vijeće) od 27. svibnja 2019., spojeni predmeti C-508/18 i C-82/19 PPU, *Minister for Justice and Equality protiv OG i PI*, ECLI:EU:C:2019:456; Sud Europske unije, presuda Suda (veliko vijeće) od 24. studenoga 2020., predmet C-510/19, *Openbaar Ministerie*, ECLI:EU:C:2020:953; Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije, SL L 433I, 22.12.2020., str. 1.–10.

[6] Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO”), SL L 283, 31.10.2017., str. 1.–71.

[7] Članak 22. stavak 1. Uredbe (EU) 2017/1939.

[8] Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost, SL L 57, 18.2.2021., str. 17.–75.

a. Direktiva PIF

Kaznena djela obuhvaćena člancima 3. i 4. Direktive PIF („kaznena djela protiv financijskih interesa") sljedeća su:

(i) prijevara, među ostalim prekogranična prijevara povezana s porezom na dodanu vrijednost (PDV) s ukupnom štetom od najmanje 10 milijuna EUR[9];
(ii) pranje novca[10];
(iii) davanje i primanje mita[11]; i
(iv) pronevjera[12].

Člankom 5. Direktive PIF države članice obvezuje se da kriminaliziraju: i. poticanje, pomaganje i pokušaj bilo kojeg od tih djela i ii. pokušaj počinjenja prijevare i pronevjere. Člancima 6. i 9. Direktive PIF države članice dodatno se obvezuje da predvide odgovornost pravnih osoba i sankcije za njih za sva kaznena djela koja u njihovu korist počini:

(i) osoba na rukovodećem položaju kod te pravne osobe; ili
(ii) bilo koja osoba u nadležnosti te osobe na rukovodećem položaju zbog nedostatka nadzora ili kontrole potonje osobe.

Osim toga, člankom 7. Direktive PIF utvrđuju se minimalna pravila o kaznenim sankcijama za fizičke osobe, među ostalim najmanjim i najvišim sankcijama od najmanje četiri godine za kaznena djela u kojima je uzrokovana znatna šteta ili je stečena znatna korist.

Štoviše, člankom 11. Direktive PIF države članice obvezuje se da:

(i) uspostave svoju sudbenost za kaznena djela protiv financijskih interesa ako je kazneno djelo u cijelosti ili djelomično počinjeno na njihovu državnom području ili je počinitelj njihov državljanin ili podliježe Pravilniku o osoblju u vrijeme počinjenja kaznenog djela[13]; i
(ii) osiguraju da izvršavanje njihove sudbenosti za kaznena djela protiv financijskih interesa koja njihovi državljani počine u inozemstvu nije podložno određenim uvjetima[14].

Nadalje, člankom 12. Direktive PIF države članice obvezuje se da:

[9] Direktiva PIF, članak 3.
[10] Direktiva PIF, članak 4. stavak 1.
[11] Direktiva PIF, članak 4. stavak 2.
[12] Direktiva PIF, članak 4. stavak 3.
[13] U skladu s člankom 11. stavkom 2. Direktive PIF države članice mogu odustati od primjene ovog pravila ili ga mogu primjenjivati samo u posebnim slučajevima ili samo ako su ispunjeni posebni uvjeti te moraju obavijestiti Komisiju ako tako postupe.
[14] Direktiva PIF, članak 11.

(i) propišu rokove zastare za dovoljno dugo razdoblje nakon počinjenja kaznenih djela protiv financijskih interesa radi djelotvornog postupanja spram tih kaznenih djela, pri čemu bi se minimalni rok zastare primjenjivao na kaznena djela koja se kažnjavaju najvišom sankcijom od najmanje četiri godine kazne zatvora; i

(ii) poduzimaju potrebne mjere kako bi omogućile izvršenje tih sankcija[15].

Konačno, Direktivom PIF nastoji se olakšati povrat zlouporabljenih sredstava EU-a[16] na temelju kaznenog prava[17].

b. Prenošenje, uključujući postupke zbog povrede

Rok za prenošenje Direktive u nacionalno zakonodavstvo istekao je 6. srpnja 2019. U skladu s člankom 18. stavkom 1. Direktive PIF Komisija je u roku od dvije godine nakon roka za prenošenje bila dužna Europskom parlamentu i Vijeću podnijeti prvo izvješće o provedbi. Relevantno izvješće doneseno je u rujnu 2021.[18] U tom se izvješću zaključuje da su sve države članice prenijele glavne odredbe Direktive PIF. Međutim, naglašava se i da prijenos Direktive još treba poboljšati kako bi se osiguralo dosljedno prenošenje definicija kaznenih djela te odgovornost pravnih i fizičkih osoba i sankcije za te osobe. Naposljetku, u izvješću se ističe potreba za pravilnim prenošenjem odredbi o izvršavanju sudbenosti i rokovima zastare.

Kad je riječ o kaznenim djelima povezanima s prijevarom, utvrđeni problemi s usklađenošću obuhvaćali su uže područje primjene nacionalnog zakonodavstva. Štoviše, u nekoliko država članica propisan je dodatan aspekt – „povreda dužnosti” – za davanje i primanje mita. Taj dodatni aspekt znatno sužava definicije korupcije iz Direktive PIF i čini kazneno gonjenje ovisnim o dokazivanju takve povrede dužnosti. Osim toga, kad je riječ o pronevjeri, problemi s usklađenošću odnosili su se na to da je kazneno djelo preneseno u nacionalno zakonodavstvo u užem obliku ili uopće nije preneseno.

Kad je riječ o odgovornosti pravnih osoba i sankcijama za njih, problemi s usklađenošću odnosili su se na:

- to što članak 6. stavak 1., koji se odnosi na kaznena djela koja počini osoba na rukovodećem položaju kod pravne osobe, nije prenesen u nacionalno zakonodavstvo,
- to što su obuhvaćena samo kaznena djela osoba koja su počinjena u sklopu djelatnosti pravne osobe, i
- to što je isključena korporativna odgovornost u slučaju određenih predikatnih kaznenih djela.

[15] Direktiva PIF, članak 12.

[16] Direktiva PIF, članak 13. U tom smislu, broj nepravilnosti prijavljenih kao prijevara (koje obuhvaćaju slučajeve u kojima se sumnja na prijevaru ili u kojima je prijevara utvrđena) i s njima povezani iznosi nisu izravan pokazatelj razmjera prijevara na štetu proračuna EU-a. Oni prije svega pokazuju koliko su potencijalnih prijevara otkrile i prijavile države članice i tijela EU-a. U 2020. prijavljeno je 1 056 slučajeva nepravilnosti kao prijevara, u kojima se radilo o približno 374 milijuna EUR (Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, 32. godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije i borbi protiv prijevara – 2020., COM(2021) 578 final, 20.9.2021., str. 33.–34.).

[17] Direktiva PIF, članak 13.

[18] Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Direktive (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima, COM (2021) 536 final, 6.9.2021.

U odnosu na članak 9. Komisija je istaknula da korporativna odgovornost ne bi trebala biti ovisna o pravomoćnoj presudi protiv fizičke osobe, kao što je slučaj u jednoj državi članici, jer to narušava mogućnost „djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih" sankcija za pravne osobe.

Kad je riječ o kaznenim sankcijama za fizičke osobe, problemi s usklađenošću utvrđeni su u četvrtini država članica. Zakonodavstvo nekoliko država članica sadržava odredbe koje pojedincima omogućuju da izbjegnu kaznenopravnu odgovornost ili sankcije ako prijave kazneno djelo ili nadoknade štetu nanesenu financijskim interesima Unije u različitim fazama prije ili tijekom kaznenog postupka. Takve odredbe mogle bi sankcije učiniti nedjelotvornima i neodvraćajućima. Drugi problemi s usklađenošću odnosili su se na nezadovoljavanje praga za sankcije od četiri godine u nacionalnom zakonodavstvu.

Kad je riječ o uspostavljanju sudbenosti na temelju teritorijalnosti, poseban problem s usklađenošću odnosio se na to što određene države članice postavljaju uvjet da progon kaznenih djela protiv financijskih interesa može započeti samo ako žrtva podnese prijavu u mjestu u kojem je kazneno djelo počinjeno ili oštećena strana podnese pritužbu (ako je takva pritužba nužna za kazneni progon u skladu s pravom države u kojoj je kazneno djelo počinjeno). Poseban problem s prenošenjem povezan s rokovima zastare odnosi se na propisivanje roka zastare za izvršavanje kazne koji je kraći od pet godina propisanih člankom 12.

Ne dovodeći u pitanje daljnje postupke protiv drugih država članica nakon donošenja prvog izvješća o provedbi, dosad je 17 država članica primilo službene opomene: osam u prosincu 2021.[19], dodatnih pet u veljači 2022.[20] i još četiri u svibnju 2022.[21] Komisija trenutačno procjenjuje odgovore na službene opomene koji su dosad zaprimljeni s obzirom na moguće daljnje postupke.

1.2. Opseg i metodologija ovog drugog izvješća o provedbi

U skladu s člankom 18. stavkom 4. Direktive PIF Komisija donosi ovo drugo izvješće o provedbi kako bi procijenila, s obzirom na opći cilj jačanja zaštite financijskih interesa Unije:

(a) je li prag PDV-a naveden u članku 2. stavku 2. primjeren;

(b) jesu li odredbe o rokovima zastare iz članka 12. dovoljno djelotvorne;

(c) rješavaju li se djelotvorno Direktivom PIF slučajevi prijevare u javnoj nabavi.

U skladu s člankom 18. stavkom 5. Direktive PIF u ovom se izvješću ocjenjuje i potreba za revizijom Direktive PIF, osobito kako bi se uključila posebna odredba o prijevari u javnoj nabavi.

Ovo se izvješće ponajprije temelji na informacijama koje su države članice dostavile Komisiji u obavijestima o nacionalnim mjerama za prenošenje Direktive PIF, nakon kojih su uslijedile

[19] Paket o povredama iz prosinca: ključne odluke, dostupan na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/inf_21_6201.

[20] Paket o povredama iz veljače: ključne odluke, dostupan na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/inf_22_601.

[21] Paket o povredama iz svibnja: ključne odluke, dostupan na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/inf_22_2548.

sustavne razmjene s državama članicama, među ostalim u kontekstu postupaka zbog povrede koji su u tijeku.

Nadalje, temelji se na godišnjim statističkim podacima o kaznenim djelima protiv financijskih interesa, među ostalim o poticanju, pomaganju i pokušaju bilo kojeg od tih kaznenih djela te pokušaju počinjenja prijevare ili pronevjere, koje su države članice dostavile Komisiji u skladu s člankom 18. stavkom 2.[22] Ti statistički podaci osobito obuhvaćaju:

(a) broj kaznenih postupaka koji su započeti, kod kojih je optužba odbijena, koji su završili oslobađanjem, koji su završili osudom i koji su u tijeku; i

(b) iznose čiji je povrat osiguran nakon kaznenog postupka i procijenjenu štetu.

Međutim, Komisija je za 2021. primila statističke podatke samo od otprilike trećine država članica te nepotpune statističke podatke od druge trećine država članica. U većini država članica statistički podaci općenito se ne prikupljaju na središnjoj razini.

Nadalje, podneseni statistički podaci ne obuhvaćaju sva kaznena djela te se vrlo često odnose na šira umjesto određena kaznena djela obuhvaćena Direktivom PIF. Osim toga, u podacima država članica ne pravi se razlika između kaznenih djela koja utječu na financijske interese EU-a ili država članica.

Štoviše, u većini država članica ne postoje dostupni zasebni podaci o pomaganju i pokušaju bilo kojeg od tih kaznenih djela te pokušaju počinjenja prijevare ili pronevjere.

Osim toga, podaci o kaznenim postupcima koji su započeti, kod kojih je optužba odbijena, koji su završili oslobađanjem, koji su završili osudom i koji su u tijeku nisu ujednačeni u svim državama članicama.

Konačno, informacije o iznosima čiji je povrat osiguran i procijenjenoj šteti dostupni su samo u ograničenom broju država članica.

U godišnjem izvješću EPPO-a iz 2021. navode se relevantni, iako ograničeni podaci o prvih sedam mjeseci operativnih aktivnosti EPPO-a[23]. Prema tom se izvješću 31,8 % istraga EPPO-a odnosilo na slučajeve sumnje na prijevare koje nisu povezane s javnom nabavom (313 istraga) u obliku upotrebe ili prikazivanja lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata, čiji je učinak pronevjera ili nezakonito zadržavanje sredstava ili imovine iz proračuna Unije ili proračuna kojima upravlja Unija, ili kojima se upravlja u njezino ime. Do takvih vrsta prijevara uglavnom dolazi u poljoprivrednim subvencijama te programima izravnih plaćanja, ruralnog razvoja, programima razvoja ribarstva i pomorstva, programima razvoja infrastrukture i ljudskih resursa, fondovima za oporavak povezanima s bolešću COVID-19, uslugama osposobljavanja, građevinskom sektoru, istraživanju i inovacijama, razvoju lokalne infrastrukture, uslugama skrbi, integraciji mladih i nezaposlenih u tržište rada, vodnoj infrastrukturi te potporama za mala i

[22] U skladu s člankom 18. stavkom 2. svaka je država članica Komisiji dužna podnositi te statističke podatke, ako su dostupni na središnjoj razini u dotičnoj državi članici.

[23] Treba navesti da u vrijeme sastavljanja ovog izvješća 22 države članice sudjeluju u pojačanoj suradnji u vezi s osnivanjem EPPO-a, a Direktiva PIF obvezujuća je za 26 država članica.

srednja poduzeća. Konkretno, EPPO u slučaju poljoprivrednih subvencija istražuje prijevare na temelju lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava, lažnih izjava o veličini obrađenog zemljišta i/ili količini stoke („nevidljiva stoka”), kao i aktivnosti kriminalnih skupina koje podnose lažne dokumente za fiktivna poljoprivredna poduzeća svih vrsta.

Na prijevare u odnosu na rashode za javnu nabavu odnosilo se 11,2 % istraga EPPO-a (110 predmeta). Prijevare su najčešće počinjene upotrebom ili prikazivanjem lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata. Do takvih vrsta prijevara uglavnom dolazi u građevinskom sektoru, subvencijama za infrastrukture gospodarenja otpadom i otpadnim vodama, tehnološkom sektoru (zeleni otpad, recikliranje) i programima razvoja ljudskih resursa.

S obzirom na ograničenu količinu dostupnih informacija, teško je procijeniti primjerenost i djelotvornost odredbi Direktive PIF i, na temelju toga, potrebu za njezinom revizijom. Komisija poziva države članice da pravodobno prikupe i dostave podatke, u skladu sa zahtjevima propisanima člankom 18. stavkom 2. Direktive PIF.

Informacije koje su od država članica i drugih izvora dobivene za prvo izvješće o prenošenju dopunjene su dodatnim vanjskim istraživanjem. To se istraživanje sastojalo od:

- detaljnije analize prenošenja, u državama članicama, članaka Direktive PIF o pragu PDV-a, prijevarama u javnoj nabavi i rokovima zastare,
- dodatnog prikupljanja podataka o relevantnim kaznenim postupcima i njihovu ishodu, i
- razgovora s ključnim dionicima, među ostalim stručnjacima na razini EU-a i nacionalnoj razini.

2. SPECIFIČNE TOČKE OCJENE U SKLADU S ČLANKOM 18. STAVKOM 4. DIREKTIVE PIF

2.1. Prag PDV-a (članak 2. stavak 2.)

U članku 2. stavku 2. propisan je prag za primjenjivost Direktive na prihode koji proizlaze iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a. Direktiva PIF primjenjuje se samo u slučajevima teških kaznenih djela protiv zajedničkog sustava PDV-a. Kaznena djela protiv zajedničkog sustava PDV-a smatraju se teškima:

1. ako se odnose na namjerne prijevarne radnje ili propuštanja propisane u članku 3. stavku 2. točki (d) Direktive PIF[24];
2. ako su povezana s državnim područjem dviju ili više država članica Unije; i
3. ako uključuju ukupnu štetu od najmanje 10 milijuna EUR.

[24] Direktiva PIF, članak 3. stavak 2. točka (d): „(d) u odnosu na prihod koji proizlazi iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a, svaka radnja ili propuštanje koji su počinjeni u prekograničnim sustavima prijevara i koji se odnose na: i. upotrebu ili prikazivanje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata u vezi s PDV-om, koji imaju za posljedicu smanjenje sredstava iz proračuna Unije; ii. neotkrivanje informacija u vezi s PDV-om, čime se krši određena obveza, s istim učinkom; ili iii. prikazivanje ispravnih izjava u vezi s PDV-om za potrebe prijevarna prikrivanja neplaćanja ili nezakonitog stvaranja prava na povrat PDV-a.”

Cilj je tog pojma uglavnom otkrivanje kružne prijevare, prijevare s nepostojećim trgovcem povezane s PDV-om i prijevare povezane s PDV-om počinjene u okviru zločinačke organizacije jer sve tri vrste prijevare ozbiljno ugrožavaju zajednički sustav PDV-a, a time i proračun Unije.

Šteta

Pristupi država članica u pogledu iznosa štete uzrokovane prekograničnim prijevarama povezanima s PDV-om mogu se kategorizirati na sljedeći način:

- države članice koje zahtijevaju da šteta iznosi najmanje 10 milijuna EUR,
- države članice koje zahtijevaju prag štete manji od 10 milijuna EUR,
- države članice koje ne određuju prag financijske štete.

Zbog praga od 10 milijuna EUR Direktivom PIF nisu obuhvaćene brojne prijevarne aktivnosti povezane s državnim područjem dviju ili više država članica čija ukupna šteta iznosi manje od 10 milijuna EUR (npr. većina slučajeva krijumčarenja duhana i „pranja" dizelskog goriva).

Taj je prag jedan od najvažnijih čimbenika koji utječu na aktivnosti EPPO-a u pogledu prijevara povezanih s PDV-om. Konkretno, stalno se javljaju pitanja o izračunu ukupne štete, ovisno o različitim tumačenjima država članica o metodi koju treba primijeniti (osobito treba li zbrojiti štetu uzrokovanu u nekoliko država članica) i najmanjem broju uključenih država (jesu li potrebne najmanje dvije države članice sudionice? Ili su dovoljne dvije države članice koje ne sudjeluju nužno u EPPO-u?).

Nadalje, u državama članicama s manjim gospodarstvima postoji veći broj slučajeva čiji iznos štete ne doseže prag od 10 milijuna EUR. To može dovesti do neravnoteže među državama članicama kad je riječ o broju predmeta za čiju je istragu EPPO nadležan.

Osim toga, postoje brojne prijevarne aktivnosti povezane s PDV-om koje obuhvaćaju državno područje dviju ili više država članica, ali njihova ukupna šteta iznosi manje od 10 milijuna EUR. Prag nije ni odvraćajuć jer EPPO istražuje samo velike prijevare povezane s PDV-om, čime počiniteljima potencijalno omogućuje pronalaženje najslabijih jurisdikcija kako bi izbjegli istrage nacionalnih tijela i EPPO-a.

Štoviše, nadležna istražna tijela često nemaju potpunu sliku o prirodi kaznene aktivnosti u početnoj fazi istrage (odnosno je li riječ o kružnoj prijevari koja je stoga povezana s državnim područjem dviju ili više država članica) ni o iznosu štete o kojoj je riječ. Na istragu bi moglo štetno utjecati čekanje da se dosegne prag od 10 milijuna EUR. Naposljetku, zbog praga bi moglo biti nejasno trebaju li predmet prijevare povezane s PDV-om preuzeti nacionalna tijela ili EPPO, kao i to kad predmet treba proslijediti EPPO-u.

Većina država članica koje primjenjuju financijski prag primjenjuju kumulativni pristup u skladu s uvodnom izjavom 4. Direktive PIF[25], uzimajući u obzir ukupnu štetu koju je sustav prijevara

[25] Direktiva PIF, uvodna izjava 4.: „Pojam ukupne štete odnosi se na procijenjenu štetu koja proizlazi iz cjelokupnog sustava prijevare, nanesenu financijskim interesima dotičnih država članica i Unije, isključujući kamate i sankcije."

povezanih s PDV-om uzrokovao u nekoliko država članica. Međutim, nadležna tijela u nekim državama članicama računaju štetu samo po državi članici.

Međutim, Komisija trenutačno nema dovoljno informacija ni podataka da bi došla do konačnog stajališta o ovom pitanju, koje će se razmotriti u budućnosti.

2.2. Rokovi zastare (članak 12.)

U skladu s člankom 12. stavkom 1. Direktive PIF države članice moraju poduzeti potrebne mjere kako bi predvidjele rok zastare kojim se omogućuju istraga, kazneni progon, sudski postupak i sudska odluka za kaznena djela iz članaka 3., 4. i 5. Direktive PIF tijekom dovoljno dugog razdoblja nakon njihova počinjenja, radi djelotvornog postupanja spram tih kaznenih djela.

Za kaznena djela kažnjiva najvišom sankcijom od najmanje četiri godine kazne zatvora rok zastare trebao bi biti najmanje pet godina od počinjenja kaznenog djela (članak 12. stavak 2.). Na temelju članka 12. stavka 3. države članice mogu odrediti rok zastare kraći od pet godina, ali ne kraći od tri godine, pod uvjetom da je moguć prekid ili zastoj zastare u slučaju određenih akata. Izraz „određenih akata” može se tumačiti na različite načine. Stoga države članice mogu odrediti kraće rokove zastare (u svakom slučaju ne kraće od tri godine) u vezi s kaznenim djelima za koje se Direktivom PIF zahtijeva najviša sankcija od najmanje četiri godine kazne zatvora ako istodobno predvide uvjete za prekid ili zastoj zastare. Direktivom su propisani i rokovi zastare za izvršenje kazni nakon pravomoćne presude za kazneno djelo iz članaka 3., 4. i 5. (članak 12. stavak 4.).

Kako bi se procijenilo jesu li odredbe o rokovima zastare „dovoljno djelotvorne”, prvo treba ocijeniti što taj pojam znači. Na temelju sudske prakse Suda moglo bi se zaključiti da rok zastare treba biti dovoljno dugačak kako bi se osiguralo djelotvorno i odvraćajuće izvršenje zakonodavstva u predmetima kaznenih djela protiv financijskih interesa[26]. Valja navesti i da se rokovima zastare, po samoj njihovoj prirodi, treba uspostaviti ravnoteža između djelotvornosti i temeljnog prava na, među ostalim, pošteno suđenje. To se izričito navodi u uvodnoj izjavi 28. Direktive PIF, kao i da se njome „nastoji […] osigurati potpuno poštovanje tih prava i načela te ju se mora provesti na odgovarajući način”. Naravno, na temelju članka 18. stavka 4. nije potrebno procijeniti jesu li sami rokovi zastare dovoljno djelotvorni, nego jesu li odredbe o rokovima zastare dovoljno djelotvorne.

Stoga se pitanje „jesu li odredbe o rokovima zastare iz članka 12. dovoljno djelotvorne?” može preoblikovati u pitanje „jesu li odredbe o rokovima zastare iz članka 12. dovoljno djelotvorne da se osiguraju odgovarajuća istraga, kazneni progon, sudski postupak i presuda za kaznena djela iz članaka 3., 4. i 5. Direktive PIF?”. Ako je odgovor na to pitanje da je u nekim državama članicama manje vjerojatno nego u drugima da će se za kaznena djela protiv financijskih interesa provoditi istraga, kazneni progon, sudski postupak i kažnjavanje zbog primjene rokova zastare, to bi se moglo smatrati naznakom da odredbe nisu dovoljno djelotvorne.

[26] Sud Europske unije, presuda Suda (veliko vijeće) od 8. rujna 2015., C-105/14, *Taricco i dr.*, ECLI:EU:C:2015:555, točke 49.–58., presuda Suda (veliko vijeće) od 5. prosinca 2017., C-42/17, *M.A.S. i M.B.*, točke 39., 41., 59. i 62., ECLI:EU:C:2017:936.

Međutim, države članice bile su dužne prenijeti Direktivu PIF samo tri godine prije nego što je ovo izvješće sastavljeno, što je kraće od rokova zastare propisanih člankom 12. Direktive PIF. Stoga je u ovoj fazi teško procijeniti u kojoj su mjeri odredbe Direktive PIF o rokovima zastare doista imale učinak.

Nadalje, kao što je prethodno navedeno, države članice su u skladu s člankom 18. stavkom 2. dostavile samo ograničene statističke podatke. Stoga u ovoj fazi nije moguće usporediti broj kaznenih postupaka koji su započeti, kod kojih je optužba odbijena, koji su završili oslobađanjem i koji su završili osudom među državama članicama, niti je te rezultate moguće povezati s trajanjem rokova zastare u državama članicama.

Prema tome, ova se procjena primarno temelji na pravnoj situaciji u državama članicama (kako proizlazi iz nacionalnih mjera za prenošenje odredbi o rokovima zastare) i na praktičnoj situaciji u državama članicama.

U tom se pogledu može smatrati poželjnim produljiti rokove zastare zbog dugotrajne prirode istraga kaznenih djela protiv financijskih interesa. Otkrivanje određenih kaznenih djela može trajati godinama, a zbog prekogranične prirode za njihovu istragu mogu biti potrebni i znatni napori.

Ipak, s obzirom na to da su rokovi zastare propisani Direktivom PIF u svakom slučaju kraći od rokova zastare propisanih na nacionalnoj razini za slična kaznena djela, učinak Direktive PIF na rokove zastare na nacionalnoj razini prilično je neznatan.

To ne znači da relevantne odredbe Direktive PIF kao takve nisu djelotvorne. Odredbe Direktive u svakom slučaju osiguravaju određenu minimalnu razinu, čime se pruža pravna sigurnost jer se svim državama članicama onemogućuje naknadno smanjenje rokova zastare.

2.3.Prijevare u javnoj nabavi (članak 3. stavak 2. točka (b))

U članku 3. Direktive PIF navedeno je da države članice moraju poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da prijevara koja štetno utječe na financijske interese Unije bude kazneno djelo kad je počinjena s namjerom. U tu su svrhu člankom propisane četiri kategorije postupanja koje se smatraju prijevarom koja štetno utječe na financijske interese Unije. Te četiri kategorije obuhvaćaju radnje ili propuštanja koji se odnose na:

(i) rashode koji nisu povezani s javnom nabavom (članak 3. stavak 2. točka (a));
(ii) rashode u vezi s javnom nabavom (članak 3. stavak 2. točka (b));
(iii) prihod različit od prihoda koji proizlazi iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a (članak 3. stavak 2. točka (c)); i
(iv) prihod koji proizlazi iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a (članak 3. stavak 2. točka (d)).

a. Pojam „rashodi u vezi s javnom nabavom”

Međutim, pojam „rashodi u vezi s javnom nabavom” ne definira se dodatno u članku 3. stavku 2. točki (b) Direktive PIF. Uvodnom izjavom 6. propisuje se: „Za potrebe ove Direktive rashodi u vezi s javnom nabavom svi su rashodi u vezi s ugovorima o javnoj nabavi utvrđenima u članku 101. stavku 1. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća”. Vanjsko istraživanje koje je provela Komisija u nekoliko je navrata pokazalo da je to dovelo do netočnog tumačenja prava na način da se iz područja primjene članka 3. stavka 2. točke (b) isključuju situacije na nacionalnoj razini u kojima sredstva EU-a dodjeljuju nacionalne agencije/administracije koje sklapaju ugovore s nacionalnim/privatnim dionicima.

Budući da Uredba br. 966/2012 više nije na snazi, upućivanje na nju valja tumačiti kao „određeno člankom 2. točkom 51. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046[27]”. Iz članka 2. točke 51. Uredbe 2018/1046 proizlazi da rashodi u vezi s javnom nabavom obuhvaćaju sve rashode u vezi s ugovorima o javnoj nabavi kao što su ugovori u vezi s nekretninama, ugovori o nabavi robe, ugovori o radovima ili ugovori o uslugama između gospodarskih subjekata i javnog naručitelja EU-a.

Uzimajući u obzir odredbe članka 325. UFEU-a kako ih tumači Sud Europske unije i osobito značenje izraza „sva nezakonita djelovanja”[28] (koji se, s obzirom na važnost zaštite financijskih interesa Unije, ne može usko tumačiti), valja smatrati da su prijevare u javnoj nabavi koje počine nacionalna tijela i koje utječu na financijske interese Unije obuhvaćene područjem primjene Direktive PIF.

b. Utjecaj zahtjeva „barem kada su počinjeni radi stjecanja nezakonite koristi za počinitelja ili drugu osobu uzrokovanjem gubitka za financijske interese Unije”

Člankom 3. stavkom 2. točkom (b) Direktive PIF propisuju se sljedeća kaznena djela prijevare u javnoj nabavi:

1. upotreba ili prikazivanje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata, čiji je učinak pronevjera ili nezakonito zadržavanje sredstava ili imovine iz proračuna Unije ili proračuna kojima upravlja Unija, ili kojima se upravlja u njezino ime;
2. neobjavljivanje informacija protivno posebnoj obvezi, s istim učinkom; ili
3. zloupotreba takvih sredstava ili imovine za potrebe različite od onih za koje su sredstva izvorno odobrena, čime se nanosi šteta financijskim interesima Unije.

Valja navesti da su u članku 3. stavku 2. točki (a) navedena slična kaznena djela za prijevare koje nisu povezane s javnom nabavom. Za kaznena djela iz članka 3. stavka 2. točke (a) i članka 3. stavka 2. točke (b) potrebno je postojanje namjere (u skladu s člankom 3. stavkom 1.) i postojanje radnje ili propuštanja. Međutim, članak 3. stavak 2. točka (b) sadržava dodatnu

[27] Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012
PE/13/2018/REV/1, SL L 193, 30.7.2018., str. 1.–222.

[28] Sud Europske unije, presuda od 21. prosinca 2021. u spojenim predmetima C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, *Euro Box Promotion i dr.*, EU:C:2021:1034, točka 184.

kvalifikaciju: „barem kada su počinjeni radi stjecanja nezakonite koristi za počinitelja ili drugu osobu uzrokovanjem gubitka za financijske interese Unije”. Uzročno-posljedična veza s gubitkom za financijske interese Unije prilično je očita jer je Direktiva usmjerena na usklađivanje kaznenopravne zaštite tih financijskih interesa i stoga suzbijanje kaznenih djela protiv financijskih interesa. Drugim riječima, prijevare u javnoj nabavi obuhvaćene su područjem primjene Direktive ako uzrokuju gubitak za financijske interese Unije.

Taj zahtjev može znatno povećati prag u predmetima kaznenog progona prijevara u javnoj nabavi u odnosu na predmete koji nisu povezani s javnom nabavom. Međutim, u obzir treba uzeti i riječ „barem”. Njome se državama članicama ostavlja diskrecijski prostor u pogledu definicije prijevare u javnoj nabavi.

Brojne države članice u tom pogledu kao uvjet za kazneni progon zahtijevaju dokaz o gubitku za financijske interese Unije. Neke države članice zahtijevaju da se utvrdi nezakonita korist za počinitelja ili drugu osobu, ali ne uključuju uzročno-posljedičnu vezu s gubitkom. Međutim, većina država članica kriminalizira sve radnje ili propuštanja počinjene s namjerom koji su kaznena djela utvrđena u članku 3. stavku 2. točki (b) ili ih širim nacionalnim odredbama prenosi u skladu s Direktivom PIF. Nadalje, velik broj država članica ne razlikuje financijske interese Unije od nacionalnih financijskih interesa.

Stoga opseg definicije prijevare u javnoj nabavi, a slijedom toga i zahtjevi o dokazivanju koje treba ispuniti kako bi se takva kaznena djela kazneno progonila, znatno variraju u državama članicama. Te razlike mogu dovesti do nejednake zaštite interesa Unije, pri čemu se određene prijevarne aktivnosti u određenim državama članicama ne istražuju i kazneno ne progone, dok se u drugima takve radnje provode.

3. ZAKLJUČCI

Direktiva PIF donesena je radi bolje zaštite financijskih interesa Unije. Direktiva pruža dodanu vrijednost jer propisuje: i. zajednička minimalna pravila za definiranje kaznenih djela i ii. sankcije za borbu protiv prijevare i drugih nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese Unije.

Sve države članice prenijele su glavne odredbe Direktive PIF. Međutim, prijenos Direktive još treba poboljšati kako bi se osiguralo dosljedno prenošenje definicija kaznenih djela te odgovornost pravnih i fizičkih osoba i sankcije za te osobe. Države članice trebaju uložiti veće napore i u pogledu pravilnog prenošenja odredbi o izvršavanju sudbenosti i rokovima zastare. To je dosad dovelo do pokretanja postupaka zbog povrede protiv 17 država članica.

Ovo drugo izvješće o prenošenju primarno je usmjereno na procjenu:

(a) je li prag PDV-a naveden u članku 2. stavku 2. primjeren;

(b) jesu li odredbe o rokovima zastare iz članka 12. dovoljno djelotvorne;

(c) rješavaju li se djelotvorno Direktivom PIF slučajevi prijevare u javnoj nabavi.

Ovo se izvješće ponajprije temelji na informacijama koje su države članice dostavile Komisiji, uključujući statističke podatke o kaznenim djelima protiv financijskih interesa koje su države članice dostavile Komisiji u skladu s člankom 18. stavkom 2. Međutim, kao što je navedeno, statistički podaci koje su dostavile države članice trenutačno ne pružaju dovoljne dokaze na temelju kojih bi se izveli konačni zaključci. Štoviše, informacije o iznosima čiji je povrat osiguran i procijenjenoj šteti dostupni su samo u ograničenom broju država članica. U tom je kontekstu teško procijeniti primjerenost i djelotvornost odredbi Direktive PIF i, na temelju toga, potrebu za revizijom Direktive.

Komisija poziva države članice da pravodobno prikupe i dostave podatke, u skladu sa zahtjevima iz članka 18. stavka 2. Direktive PIF. Komisija po potrebi može pružiti dodatne smjernice o tome kako bi države članice trebale dostavljati statističke podatke. Ujedno može poduzeti daljnje mjere slanjem prilagođenog zahtjeva državama članicama koje nisu dostavile potpune i sveobuhvatne podatke u skladu s člankom 18. stavkom 2.

Prijevare povezane s PDV-om

Kad je riječ o pragu PDV-a kako je utvrđen u članku 2. stavku 2. Direktive PIF, element štete uzet je u obzir. Utvrđeno je da brojne prijevarne aktivnosti nisu obuhvaćene Direktivom PIF zbog praga od 10 milijuna EUR. Nadalje, u državama članicama s manjim gospodarstvima postoji veći broj slučajeva čiji iznos štete ne doseže prag od 10 milijuna EUR. Osim toga, postoje brojne prijevarne aktivnosti povezane s PDV-om koje obuhvaćaju državno područje dviju ili više država članica, ali njihova ukupna šteta iznosi manje od 10 milijuna EUR. Štoviše, nadležna istražna tijela često nemaju potpunu sliku o prirodi kaznene aktivnosti u početnoj fazi istrage. Na istragu bi moglo štetno utjecati čekanje da se dosegne prag od 10 milijuna EUR. Naposljetku, zbog praga bi moglo biti nejasno trebaju li predmet prijevare povezane s PDV-om preuzeti nacionalna tijela ili EPPO, kao i kad predmet treba proslijediti EPPO-u.

Osim toga, iako većina država članica u skladu s uvodnom izjavom 4. Direktive PIF uzima u obzir ukupnu štetu koju je isti sustav prijevara povezanih s PDV-om uzrokovao u nekoliko država članica (kumulativni pristup), neke države članice računaju štetu samo po državi članici. Nadalje, samo neke države članice koje primjenjuju kumulativnu metodu uzimaju u obzir štetu nastalu u onim državama članicama koje su se pridružile EPPO-u. Te je prakse vrlo teško pomiriti s tekstom uvodne izjave 4. Direktive PIF.

Prethodno navedena ograničenja iznosa i načina definiranja financijskog praga izazivaju dvojbe o tome je li prag dovoljno djelotvoran i odvraćajuć za potrebe borbe protiv teških prijevara povezanih sa zajedničkim sustavom PDV-a. U kontekstu buduće revizije Direktive PIF moglo bi se uzeti u obzir smanjenje praga i određivanje alternativnih kriterija za razmatranje teške prirode kaznenog djela.

Međutim, iako u ovoj fazi u praksi ne postoji dovoljno podataka o primjeni praga od 10 milijuna EUR kako bi se procijenila primjerenost iznosa, po potrebi bi trebalo pružiti dostatne smjernice o metodi izračuna praga.

Javna nabava

Direktiva PIF ne sadržava definiciju rashoda u vezi s javnom nabavom. Iako se namjera zakonodavca može zaključiti iz drugih odredbi Direktive PIF, trenutačno unakrsno upućivanje na druge zakonodavne akte EU-a u uvodnim izjavama može dovesti do nesigurnosti u pogledu opsega definicije prijevare u javnoj nabavi kad su uključeni nacionalni javni naručitelji koji upravljaju sredstvima EU-a.

Usto, kao što je navedeno, u uvodnom dijelu članka 3. stavka 2. točke (b) utvrđuje se posebna kvalifikacija za namjeru (u usporedbi s drugim kaznenim djelima protiv financijskih interesa) i navodi da bi prijevare u javnoj nabavi trebalo kriminalizirati *barem* kad su počinjene radi stjecanja nezakonite koristi za počinitelja ili drugu osobu uzrokovanjem gubitka za financijske interese Unije. Prostor za tumačenje koji je upotrebom izraza „barem" državama članicama ostavljen u pogledu elementa namjere može dovesti do problema s neujednačenom zaštitom interesa Unije jer se u određenim državama članicama određene prijevarne aktivnosti možda neće istraživati ni kazneno progoniti (zbog nedovoljno dokaza o namjeri), a u drugima hoće.

Izmjene uvodne izjave 6. kojima se pojašnjava da područje primjene Direktive doista obuhvaća javnu nabavu u koju su uključeni nacionalni javni naručitelji koji upravljaju sredstvima EU-a i izmjene članka 3. stavka 2. točke (b) koje odražavaju širi zahtjev u pogledu namjere s kojom su počinjena druga kaznena djela prijevare protiv financijskih interesa, odnosno „kaznena djela počinjena s namjerom", mogu se smatrati dijelom buduće revizije Direktive PIF.

Rokovi zastare

Dodatni problemi u prekograničnim predmetima mogu proizići iz neujednačenih nacionalnih pravila primjenjivih na rokove zastare, što dovodi do toga da se na gospodarske subjekte uključene u istu prijevarnu aktivnost mogu primjenjivati različiti sustavi, ovisno o državi članici u kojoj se za njihov predmet pokreće kazneni postupak. Stoga minimalni zahtjev propisan Direktivom PIF možda neće biti dovoljan da se u svim državama članicama u pogledu rokova zastare na ujednačen način omoguće istraga, kazneni progon, sudski postupak, sudska odluka i izvršenje kazni za sva kaznena djela protiv financijskih interesa.

Međutim, od stupanja na snagu Direktive PIF nije prošlo dovoljno vremena da bi rokovi zastare propisani člankom 12. mogli isteći za kaznena djela obuhvaćena Direktivom PIF.

Nadalje, u ovoj fazi ne postoje konkretni dokazi da će se zbog prekratkih rokova u nekim državama članicama manje vjerojatno nego u drugima za kaznena djela protiv financijskih interesa provoditi istraga, kazneni progon, sudski postupak i kažnjavanje.

U skladu s člankom 18. Direktive PIF Komisija će i dalje ocjenjivati pridržavaju li se države članice Direktive PIF i poduzet će sve primjerene mjere za osiguranje usklađenosti s njezinim odredbama u cijeloj Europskoj uniji. Komisija će ujedno pojačati dijalog s nacionalnim tijelima o načinima na koje se može poboljšati prikupljanje podataka kako bi provedbu Direktive PIF mogla procijeniti na temelju više informacija.