EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 20.10.2005
KOM(2005) 520 lõplik

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

määruse nr 1469/95 (must nimekiri) kohaldamise kohta

{SEK(2005) 1333}

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

määruse nr 1469/95 (must nimekiri) kohaldamise kohta

1. DOKUMENDI EESMÄRK

Nõukogu määrusega (EÜ) nr 1469/95[1] kehtestati süsteem nende ettevõtjate tuvastamiseks, kes Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi tagatisrahastust rahastatavate toimingutega seoses kujutavad tõsist ohtu ühenduse eelarvele, ning vastava teabe edastamiseks liikmesriikidele komisjoni kaudu. Rakenduseeskirjad on kehtestatud määrusega (EÜ) nr 745/96.[2]

Määruse eesmärk oli luua süsteem, mis võimaldab tagatisrahastut haldavatel asjaomastel siseriiklikel ametiasutustel teha kindlaks ettevõtjad, kelle puhul pettuse oht on suur ning kohaldada nende suhtes vastavaid ennetavaid meetmeid (tugevdatud kontroll, maksete peatamine, ühenduse abi andmisest keeldumine).

Vastavalt määruse (EÜ) nr 1469/95 artiklile 7 esitas komisjon juulis 1997 Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande nimetatud määruse rakendamise kohta.[3] Komisjon lubas esitada pärast täiendavat ajavahemikku järgmise aruande, et anda hinnang nimetatud määruse kohaldatavusele ja kohaldamisele liikmesriikides ning teha kindlaks kohaldamisel tekkinud probleemid.

2. SISSEJUHATUS

Alates määruse vastuvõtmisest 1995. aastal on mitmete õigusaktidega kehtestatud sarnased meetmed. Selline meede on näiteks sätestatud Euroopa ühenduste üldeelarve suhtes kohaldatava finantsmäärusega.[4] Artiklis 95 sätestatakse, et „*iga institutsioon seab sisse keskandmekogu, mis sisaldab taotlejate ja pakkujate andmeid*“, mille eesmärk on välistada nende ettevõtjate osalemine hankemenetlusel, kes on pankrotis või likvideerimisel, kellele kohus on määranud halduri, kelle suhtes on langetatud süüdimõistev kohtuotsus, kes on süüdi raskes ametialases eksimuses, kes on jätnud täitmata maksude või sotsiaalkindlustusmaksete tasumisega seotud kohustused, kes on kohtu otsusega süüdi mõistetud pettuses, korruptsioonis, osalemises kuritegelikus ühenduses või mõnes muus ebaseaduslikus tegevuses, mis kahjustab ühenduse finantshuve, või kelle puhul on leitud, et nad on mõne muu ühenduse eelarvest rahastatava hankemenetluse või toetuse andmise menetluse tingimusi tõsiselt rikkunud, kuna on jätnud oma lepingulised kohustused täitmata. Pakkujatele, kelle

---

1 Nõukogu 22. juuni 1995. aasta määrus (EÜ) nr 1469/95 meetmete kohta, mis tuleb võtta teatavate Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi tagatisrahastust rahastatavate toimingute abisaajate suhtes (EÜT L 145, 29.6.1995, lk 1).

2 Komisjoni 24. aprilli 1996. aasta määrus (EÜ) nr 745/96, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad nõukogu määruse (EÜ) nr 1469/95 kohaldamiseks meetmetele, mida tuleb võtta teatavate Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi (EAGGF) tagatisrahastust rahastatavate toimingute abisaajate suhtes (EÜT L 102, 25.4.1996, lk 15).

3 KOM(97) 417 (lõplik).

4 Nõukogu 25. juuni 2002. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 (EÜT L 248, 16.9.2002).

osalemine hankes on eespool nimetatud põhjustel välistatud, võidakse määrata haldus- või rahalisi karistusi, olles neile eelnevalt andnud võimaluse esitada oma seisukohad (artikkel 96). Samasugused eeskirjad kehtivad toetuse taotlejate kohta (artikkel 114).

3. EESKIRJADE KOHASELT EDASTATUD TEATISTE STATISTILINE ANALÜÜS

- 30. juuniks 1997 oli komisjon saanud kolmelt liikmesriigilt neli teatist, millest üks oli edastatud 1996. aasta kohta. Komisjoni esimene aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule kajastas neid teatisi. 1997. aasta lõpuks oli edastatud 13 teatist.

- 1998. aastal edastasid liikmesriigid komisjonile 5 teatist.

- 1999. aastal ei edastatud ühtegi teatist.

- 2000. aastal edastati komisjonile 15 teatist.

- 2001. aastal edastati komisjonile 2 teatist.

- 2002. aastal edastati komisjonile 8 teatist.

- 2003. aastal edastati komisjonile 1 teatis.

- 2004. aastal ei edastatud ühtegi teatist.

- Ka 2005. aasta jooksul ei ole edastatud veel ühtegi teatist.

4. PUUDUJÄÄGID TEABEEDASTUSES: VÕRDLUS

Võrreldes eespool esitatud arve liikmesriikide või komisjoni (OLAF) avastatud rikkumiste arvuga, tekib kahtlus, et ebausaldusväärseid ettevõtjaid on rohkem:

– näiteks teatati ainuüksi 2004. aastal 19st määrusega (EMÜ) nr 595/91 seotud rikkumisest eksporditoetuste valdkonnas, kus iga juhtum oli seotud rohkem kui 100 000 euroga. Samal aastal algatas komisjon (OLAF) 21 uurimismenetlust, mis olid seotud Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi tagatisrahastuga. Mõned neist juhtumitest on seotud organiseeritud kuritegevusega ja ettevõtjatega, keda ei saa usaldusväärseteks lugeda.

5. MÕNED TÄHELEPANEKUD MÄÄRUSE PIIRATUD RAKENDAMISE KOHTA

Komisjon alustas põllumajandustoodetega seotud rikkumiste ja vastastikuse abiga tegeleva töörühma raames kahepoolsete koosolekute käigus liikmesriikidega dialoogi, et välja selgitada määrusega (EÜ) nr 1469/95 antud võimaluste piiratud kasutamise põhjused. Dialoogi tulemused võib kokku võtta järgmiselt:

- tuvastamise ja teavitamise süsteem jõustus 6. juulil 1995, kuid tegelikult sai seda rakendada üksnes nende rikkumiste puhul, mille kohta esialgne fakte tuvastav otsus oli tehtud pärast 30. juunit 1996, sest õiguspõhimõtete kohaselt ei saanud määrust tagasiulatuvalt kohaldada. Teatiste arv oleks pidanud aja jooksul märgatavalt suurenema, kuid seda ei juhtunud;

- määruse (EÜ) nr 1469/95 vastuvõtmise ajal soovis ühenduse seadusandja, et tegeletaks vaid eriti oluliste juhtumitega, ja seepärast on ka määruse reguleerimisala piiratud (hõlmab vaid kolme valdkonda ja on seotud nõudega, et avastatud või kahtlustatav rikkumine on toime pandud tahtlikult või tõsise hooletuse tõttu; määrusega (EÜ) nr 745/96 sätestati lisaks, et rikkumine peab olema seotud suurema summaga kui 100 000 eurot);

- liikmesriigid teatasid, et määruse rakendamine on seotud keeruliste tõlgendamisküsimustega. Kuni ümberlükkamatute tõendite saamiseni loobuvad liikmesriigid sageli teatise edastamisest. Viimane on seotud tõsiasjaga, et mõnes liikmesriigis puudub tõsise hooletuse mõiste[5] ning on määratlemata asjaomase ettevõtja mõiste ja see, kas määrusega on hõlmatud ka need füüsilised ja juriidilised isikud, kes ei ole rikkumisi korda saatnud, kuid osalesid rikkumises, vastutavad rikkumise eest või oleksid pidanud selle ära hoidma; samuti on määratlemata, millises menetluse etapis peaksid liikmesriigid komisjoni teavitama (esialgne fakte tuvastav otsus);

- eeldades, et musta nimekirja kantud asjaomased ettevõtjad teevad kõik, et vältida tagasilööke oma majandustegevusele, kardavad liikmesriigid, et pannes ettevõtja musta nimekirja ning teavitades sellest komisjoni ja teisi liikmesriike, võidakse neilt nõuda kahjutasu ja intresse.

6. UURIMIST VAJAVAD SUUNAD

(1) Võetavate meetmete olemus: esiteks võiks proovida lahendada mõnede liikmesriikide tõstatatud juriidilised probleemid. Eriti soovitatav on eristada hoiatus- ja ennetusmeetmeid karistamisest. Kui määruse õigusraamistik võimaldaks neid kahte olukorda selgemalt eristada, teatataks rikkumistest ilmselt korrapärasemalt.

(2) Hoiatus- ja ennetusmeetmete puhul võiks kaaluda määruse (EMÜ) nr 595/91 artikli 3 kohaste teatiste sidumist ennetavate meetmetega (tugevdatud kontroll). Hoiatus- ja ennetusmeetmete rakendamine oleks lihtsam, kui need eristuksid karistusmeetmetest ja päädiksid „halli nimekirja“ koostamisega nendest ettevõtjatest, kelle puhul tuleb järelevalvet tugevdada, ning õigusliku aluse loomisega ettevaatusabinõude rakendamiseks, näiteks kohustusliku tagatise nõude kehtestamiseks. Ennetavate meetmete raames võiks ette näha kaks hoiatustaset: esimese taseme puhul teatatakse ebausaldusväärsest ettevõtjast ainult komisjonile osutades ettevõtja varasemas tegevuses ilmnenud eeskirjade eiramisele või sellekohastele põhjendatud kahtlustele. Teise taseme puhul edastatakse teave ka teistele liikmesriikidele kui näiteks ettevõtja rahvusvahelise operatsioonide tegevuse tõttu tekib oht mitmele liikmesriigile.

---

[5] Määruse (EÜ) nr 1469/95 artikli 1 lõike 2 punkt a ja määruse (EÜ) nr 745/96 artikli 3 lõike 3 neljas taane.

Juhul, kui ettevõtja rikkumise kohta on tehtud lõplik otsus ja tugevdatud kontroll ei ole piisav selle kordumise välistamiseks, võiks hoiatusmeetmete raames ettevaatusabinõuna ette näha võimaluse peatada ajutiselt meetme rahastamine tingimusel, et seda ei käsitleta karistusena ning peetakse kinni riiklike õigusaktidega ettenähtud protseduurilistest tagatistest.

(3) Karistuste puhul võiks kaaluda määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95[6] raames ettenähtud korras konkreetsete sätete kehtestamist, mida vajadusel saaks täiendada juba hoiatusmeetmete raames kehtestatud teabeedastamismeetmetega. Karistusmeetme loomise otstarbekust ja vajadusel selle sisu tuleks käsitleda eraldi teemana, mida arutatakse täiendavalt tulevikus.

(4) Kohaldamisala: on oluline täheldada, et need kolm tegevusvaldkonda, mis on sätestatud musta nimekirja esialgses määruses seoses Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi tagatisrahastust rahastatavate kuludega, on tänaseks kitsaks jäänud, sest

- enne ühise põllumajanduspoliitika reformi 1992. aastal olid Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi tagatisrahastu peamisteks kuludeks sekkumisladustamine ja eksporditoetused. Esimese reformi tulemusena langesid põllukultuuride ja liha institutsionaalsed hinnad ning seati sisse otsetoetused tootjatele. Neid toetusi kontrollitakse tõhusalt täieulatusliku juhtimis- ja kontrollsüsteemi ehk nn integreeritud juhtimis- ja kontrollsüsteemi kaudu, mis hõlmab ka karistusi;

- eeskirjade eiramine võib olla seotud nii kulude kui ka tuludega.

Vajaduse korral võiks musta nimekirja hoiatusmeedet laiendada nii, et see hõlmaks näiteks struktuurimeetmeid (ERF, Ühtekuuluvusfond, ESF, FIFG) ja omavahendite kasutamist.

Edaspidi võiks selle siduda komisjoni varajase hoiatamise süsteemiga.

7. ARVESTAMINE ANDMEKAITSET KÄSITLEVATE ÕIGUSAKTIDEGA

Nii nõukogu kui ka komisjon olid määruse (EÜ) nr 1469/95 vastuvõtmisel teadlikud, et must nimekiri on poliitiliselt ja õiguslikult väga tundlik teema, arvestades võimalike kahjude tekitamist ettevõtjale juhul, kui puuduvad vajalikud ettevaatusabinõud. Seepärast kehtestas seadusandja meetme rakendamisele mitmeid ettevaatusabinõusid, eriti teabevahetuse konfidentsiaalsuse, ärisaladuse ja kriminaalmenetluse alaste riiklike õigusaktide järgimise osas. Lisaks rõhutab seadusandja oma soovi kaitsta põhiõigusi, tagades asjaomasele ettevõtjale õiguse vastuhagi esitamiseks koos eelneva ärakuulamisega ning edasikaebamisõiguse artikli 3 lõike 1 punktis c või võimalusel punktis b sätestatud meetmete võtmise kohta. Mis peamine, seadusandja peab enne karistuse määramist täitma vastavad siseriiklike õigusaktidega ettenähtud formaalsused.

---

[6] Nõukogu 18. detsembri 1995. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 2988/95 Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kohta (EÜT L 312, 23.12.1995, lk 1).

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2000. aasta määrusega (EÜ) nr 45/2001[7] sätestati uued isikuandmete töötlemisega seotud erikohustused. Musta nimekirjaga seotud andmete kogumine kuulub kindlasti nimetatud määruse kohaldamisalasse. Võttes arvesse määruse (EÜ) nr 1469/95 eripära ja eesmärki, peaksid määruse (EÜ) nr 45/2001 artikli 20 lõike 1 punktides a, b ja e sätestatud eranditel ja piirangutel olema siiski teatav mõju. Samas tuleb tagada, et reformitud meetmed kohandataks määrusega (EÜ) nr 45/2001 ja direktiiviga 95/46/EÜ.

8. OTSUSED

Komisjoni pettusevastase võitluse aastaaruanded osutavad, et ühendus vajab pettusevastase võitluse jaoks tõhusaid meetmeid. Euroopa Parlament ja nõukogu nõustuvad komisjoniga, et alustada tuleb ennetustegevusest. Määruses (EÜ) nr 1469/95 sätestatud tuvastamise ja teatamise süsteem on eelkõige ennetava iseloomuga. Neid eesmärke ei vaidlusta ükski liikmesriik.

Siiski peab tõdema, et olemasolevad õigusaktid ei taga süsteemi tõhusat ja mõjusat toimimist. Olukorra parandamiseks näeb komisjon erinevaid võimalusi:

1 – Parandada kehtivate meetmete toimimist, asendades kehtivad õigusaktid uutega ja täpsustades kasutatavaid mõisteid

- tõsise hooletuse mõiste täpsustamine;

- võimalik 100 000 eurose läve muutmine;

- asjaomase ettevõtja mõiste täpsustamine, et see hõlmaks selgesõnaliselt ka konsortsiume, pidades seejuures kinni peamistest õiguspõhimõtetest;

- eeskirjade kohandamine teabele juurdepääsu ja andmekaitset käsitlevate õigusaktidega (määrused (EÜ) nr 45/2001 ja nr 1049/2001);

- ennetusmeetmete ja sanktsioonide eristamine: määrustes (EÜ) nr 1469/95 ja (EÜ) nr 745/96 ei tehta meetme struktuuris neil kahel erineva eesmärgiga, kuid üksteist täiendaval mõistel vahet. Kuna karistuse määramiseks kohaldatakse mõnes liikmesriigis keerukamaid õiguslikke formaalsusi kui hoiatusmeetmete puhul, tuleks uurida võimalust karistused kõnealuse meetme kohaldamisalast välja arvata ja luua nende jaoks eraldi meede;

- ilma, et see piiraks siseriiklikke menetlusi, kehtestada ühenduse õigusega võimalus võtta kasutusele ettevaatusabinõud, kuni viiakse lõpule haldus- või kohtumenetlus (tagatis).

2 – Võtta vastu uus õigusakt, mille kohaldamisala oleks erinev: kohe, kui ühenduse õiguse ja riikliku õigusega seotud juriidilised küsimused saavad lahendatud, oleks hoiatus- ja ennetusmeetmete kohaldamisala vajadusel võimalik laiendada ka struktuurifondidele ning omavahenditele.

---

[7] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2000. aasta määrus (EÜ) nr 45/2001 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta (EÜT L 8; 12.1.2001, lk 1).

3 – Kui arutelu eespool toodud võimaluste üle on lõppenud, tunnistada olemasolev määrus kehtetuks.

Käesoleva aruande raames soovib komisjon, lähtuvalt Euroopa Parlamendi ja kontrollikoja hiljutisest soovitusest,[8] liikmesriikidega konsulteerida, et algatada nimetatud küsimuses laialdane arutelu. Käesolev aruanne peaks olema aluseks arutelude korraldamisele asjaomaste institutsioonidega ja võimaldama otsustada, millised suunised ja millist laadi ettepanekud on vajalikud olemasoleva määruse parandamiseks.

[8] Eriaruande nr 3/2004 punkt 80, milles käsitletakse ühise põllumajanduspoliitika raames eeskirju eirates tehtud maksete tagasimaksmist ja komisjoni vastused (ELT C 269, 4.11.2004, lk 1).