AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 20.10.2005
COM(2005) 520 végleges

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az 1469/95/EK rendelet alkalmazásáról (feketelista)

{SEC(2005) 1333}

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

az 1469/95/EK rendelet alkalmazásáról
(feketelista)

1. A DOKUMENTUM CÉLJA

Az 1469/95/EK tanácsi rendelet[1] az EMOGA Garanciarészlege területén bevezette a közösségi költségvetésre nézve jelentős kockázatot jelentő gazdasági szereplők beazonosítására kidolgozott rendszert, továbbá egy, a tagállamok egymás közötti, de a Bizottságon keresztül zajló kommunikációját bonyolító rendszert. A végrehajtási rendelkezésekről a 745/96/EK rendelet[2] határozott.

A rendelet célja olyan intézkedés kidolgozása volt, amely az ügyintéző nemzeti közigazgatási szerveket figyelmezteti azon gazdasági résztvevők megjelenésére, akik esetében a csalás veszélye jelentős mértékben fennáll, valamint lehetővé teszi a nemzeti szervek számára azt, hogy utóbbiakkal szemben meg tudják hozni a megfelelő óvintézkedéseket (szigorított ellenőrzések, kifizetések felfüggesztése, a közösségi támogatásokból való kizárás).

A Bizottság az 1469/95/EK rendelet 7. cikke értelmében e rendelet végrehajtásáról 1997. júliusban jelentést nyújtott be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak[3]. A Bizottság már akkor jelezte, hogy egy további végrehajtási időszakot követően újabb jelentést fog készíteni e rendelet tagállamok általi alkalmazási lehetőségeinek, illetve tényleges végrehajtásának értékelésére, továbbá a végrehajtási nehézségek beazonosítására vonatkozóan.

2. BEVEZETÉS

- A szabályozásba felvettek hasonló eszközöket a rendelet 1995. évi elfogadása óta. Ennek megfelelően a költségvetési rendeletben van egy, az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó eszköz[4]. A 95. cikk arról rendelkezik, hogy *„minden intézmény központi adatbázist hoz létre, amely a (...) pályázók és ajánlattevők részletes adatait tartalmazza”*, ami azon gazdasági szereplők közbeszerzési szerződésből való kizárására irányul, akik csődeljárás, felszámolási eljárás illetve bírósági felügyelet alatt állnak vagy akiket elítéltek, továbbá súlyos szakmai mulasztást követtek és vagy nem tettek eleget adófizetési, társadalombiztosítási hozzájárulási kötelességeiknek, akiket csalás, korrupció, bűnszervezetben való részvétel vagy bármely más, a Közösségek pénzügyi

---

1 Az EMOGA Garanciarészlege által finanszírozott műveletek egyes kedvezményezettjeire vonatkozóan végrehajtandó intézkedésekről szóló, 1995. június 22-i 1469/95/EK tanácsi rendelet (HL L 145., 1995.6.29., 1. o.).

2 Az EMOGA Garanciarészlege által finanszírozott műveletek bizonyos kedvezményezettjeire vonatkozóan végrehajtandó intézkedésekről szóló 1469/95/EK tanácsi rendelet alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1996. április 24-i 745/96/EK bizottsági rendelet (HL L 102., 1996.4.25., 15. o.).

3 COM (97) 417 végleges.

4 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet, HL L 248., 2002.9.16.

érdekét sértő jogellenes tevékenység miatt elítéltek, valamint azokat, akikről megállapítást nyert, hogy közbeszerzési szerződésben való részvételük vagy támogatásodaítélési-eljárás során súlyos sértést követtek el. A fent említett kizáró okok bármelyikének fennállása esetén az érintett gazdasági szereplőkkel szemben közigazgatási vagy pénzügyi szankciókat szabhatnak ki, miután lehetőséget kaptak észrevételeik megtételére (96. cikk). Hasonló szabályok vannak érvényben a támogatások kedvezményezetteire vonatkozóan is (114. cikk).

3. A RENDELET ALAPJÁN KÉSZÍTETT BEJELENTÉSEK STATISZTIKAI ELEMZÉSE

- 1997. június 30-án három tagállam részéről 4 bejelentés érkezett be a Bizottsághoz, melyek közül az egyik az 1996-os évre vonatkozott. A Bizottság ezen időszakról (1997. június 30-ig) készítette el első jelentését az Európai Bizottságnak és a Tanácsnak. 1997 végéig összesen 13 bejelentés érkezett be.

- 1998-ban a tagállamok 5 bejelentést küldtek meg a Bizottságnak.

- 1999-ben nem érkezett bejelentés a Bizottsághoz.

- 2000-ben 15 bejelentést jegyeztek be a Bizottságnál.

- 2001-ben 2 bejelentést küldtek meg a Bizottsághoz.

- 2002-ben 8 bejelentést küldtek meg a Bizottsághoz.

- 2003-ban 1 bejelentést intéztek a Bizottsághoz.

- 2004-ben nem érkezett bejelentés a Bizottsághoz.

- A 2005-ös év tekintetében eddig nem érkezett bejelentés a Bizottsághoz.

4. A BEJELENTÉSEK HIÁNYOSSÁGA: AZ ÖSSZEHASONLÍTÁS ELEMEI

Ha összehasonlítjuk ezeket a számokat a tagállamok vagy a Bizottság (OLAF) által feltárt szabálytalanságok számával, felvetődik a kérdés, vajon a „megbízhatatlan” gazdasági szereplők tényleges száma nem magasabb-e ennél:

– Példaként, csak a 2004-es évre vonatkozóan 19 szabálytalanságot jelentettek az 595/91/EGK rendelet alapján. E szabálytalanságok az export-visszatérítésre vonatkoztak, és minden esetben 100 000 eurónál magasabb összeget tettek ki. A Bizottság (OLAF) ugyanezen időszakban az EMOGA Garanciarészlege területén 21 vizsgálatot indított. Ezen új esetek némelyike a szervezett bűnözés körébe tartozik, olyan gazdasági szereplők részvételével, akiket nem lehet „megbízhatónak” minősíteni.

5. ELSŐ ÉRTÉKELÉSI SZEMPONTOK A RENDELET CSEKÉLY MÉRTÉKŰ VÉGREHAJTÁSÁRA VONATKOZÓAN

A Bizottság a mezőgazdasági termékek tekintetében a „Szabálytalanságokkal és a kölcsönös segítségnyújtással foglalkozó csoport” keretében, valamint kétoldalú találkozók alkalmával párbeszédet kezdeményezett a tagállamokkal annak érdekében, hogy feltárja az 1469/95 rendelet által nyújtott lehetőségek ilyen csekély mértékű alkalmazása okait. A párbeszéd eredményeit a következőképpen lehet összegezni:

- Az azonosítási és bejelentési rendszer 1995. július 6-án lépett hatályba, ténylegesen azonban csak azon szabálytalanságok esetében volt érvényes, amelyek 1996. június 30-át követően képezték elsődleges megállapítás tárgyát, mivel a jogi alapelvek nem engedélyezték a visszamenőleges alkalmazást. A bejelentések számának idővel jelentősen növekednie kellett volna, amit azonban nem ellenőriztek.

- A közösségi jogalkotó az 1469/95/EK rendelet elfogadásakor csak az igazán fontos esetekkel akart foglalkozni, ebből fakadnak az alkalmazási területet korlátozó feltételek (három specifikus területre történt korlátozás; azon követelmény, hogy a megállapított vagy feltételezett szabálytalanság elkövetésének szándékosnak vagy súlyos gondatlanságból elkövetettnek kell lennie; továbbá a 745/95/EK rendelet bevezette azt a feltételt, miszerint a szabálytalanságnak több mint 100 000 euró összegre kell vonatkoznia).

- A tagállamok arra hivatkoznak, hogy nehezen értelmezhető jogi kérdésekkel állnak szemben. A megcáfolhatatlan bizonyítékok beszerzéséig gyakran eltekintenek a bejelentéstől. Ez többek közt a következőkre vonatkozik: a „súlyos gondatlanság”[5] fogalmára – ami néhány tagállamban ismeretlen –, a rendelet által érintett gazdasági szereplők meghatározására, és kifejezetten azon személyek vagy vállalatok belefoglalására, akik ugyan nem hajtották végre a szabálytalanságot, viszont részt vettek benne, illetve felelniük kell érte, vagy gondoskodniuk kellett volna arról, hogy a szabálytalanságot elkerüljék, továbbá az eljárás azon szakaszának meghatározására, amelytől számítva a tagállamok kötelesek bejelentésben a Bizottsághoz fordulni („elsődleges ténymegállapítás …”).

- A tagállamok – tekintettel arra, hogy a „feketelistán” lévő érintett gazdasági szereplők mindent be fognak vetni annak érdekében, hogy elkerüljék a gazdasági tevékenységüket érintő következményeket – attól tartanak, hogy amennyiben feketelistára felvesznek egy gazdasági szereplőt, és arról tájékoztatják a Bizottságot és a többi tagállamot, kártérítési és kamatfizetési veszélynek teszi ki magukat.

6. MEGVIZSGÁLANDÓ KÉRDÉSEK

- (1) A kilátásba helyezendő intézkedések természete: először is meg lehetne próbálni az egyes tagállamok által felhozott jogi nehézségek orvosolását. Különösen ajánlatos lenne megkülönböztetést tenni a figyelmeztető és megelőzésre vonatkozó, illetve a szankciós eszközök között. Valóban feltehető

[5] Az 1469/95/EK rendelet 1. cikkének (2a) bekezdése, a 745/96/EK rendelet 3. cikkének (3) bekezdése negyedik francia bekezdése.

ugyanis, hogy a szabálytalanságokat rendszeresebben jelentenék, ha a rendelet jogi kerete világosabban megkülönböztetné e két célkitűzést.

- (2) A figyelmeztető és a megelőzési eszközöket illetően össze lehetne kötni az 595/91/EGK rendelet 3. cikke értelmében álló bejelentést és a megelőző intézkedéseket (szigorított ellenőrzések). Egy ilyen figyelmeztető és megelőzési eszköz bevezetése annyiban lenne egyszerűbb, hogy elkülönülne a szankciós eljárástól, és így a különös figyelmet igénylő gazdasági szereplők egyfajta „szürkelistájának" felállításához vezetne. Ezzel együtt bevezethető lenne a hatósági zár alá vételt lehetővé tevő jogalap, mint például a kötelező garanciaképzés (óvadékok). A megelőzési eszköz esetében két figyelmeztetési szint képzelhető el: az első szinten csak a Bizottságnak jelentenék a megbízhatatlan gazdasági szereplőket, feltüntetve a korábban megállapított vagy megalapozott gyanúval alátámasztható jogellenes gyakorlatokat; a második szinten pedig már értesítenék a többi tagállamot (pl. transznacionális műveletek esetében), amennyiben több tagállam számára különös veszély állhat fenn.

- A figyelmeztető eszköz keretében – azon gazdasági szereplők esetében, akik végleges határozatban megállapított szabálytalanságot követtek el és amennyiben a szigorított ellenőrzések alkalmazása nem elegendő a visszaesés veszélyének elhárítására – elővigyázatosságból elképzelhető lenne a kifizetések felfüggesztésének alkalmazása kármegelőző jelleggel, amennyiben ezen intézkedés nem szankció jellegű és a nemzeti jog szerinti eljárásbeli garanciákat betartják.

- (3) A szankciós eszköz esetében elképzelhető lenne a 2988/95/EK, Euratom rendelet[6] keretében meghatározott specifikus keretszabály igénybe vétele, amit a figyelmeztető eszközök keretében hozott intézkedésekkel egyidejűleg adott esetben ki lehet egészíteni adatátviteli intézkedésekkel. Az ilyen szankciós eszköz célszerűségét és adott esetben tartalmát a későbbiekben külön témaként kellene kezelni.

- (4) Alkalmazási terület: szükséges előrebocsátani, hogy az eredeti „feketelista" rendeletben szereplő három terület az EMOGA Garanciarészleg által finanszírozott kiadások tekintetében mára nagyon korlátozó szerepet játszik:

- - az EMOGA Garanciarészlegének a KAP 1992-es reformja előtti legfőbb kiadásai közé az intervenciós raktározás és az export-visszatérítés tartozott. Ezt az első reformot követően különösen a szántóföldi növények és a hús ágazatán belül csökkentették a hivatalos árakat, amivel egyidejűleg bevezették a gazdálkodóknak nyújtott kompenzációs kifizetéseket. E támogatások hatékony ellenőrzése az „integrált igazgatási és ellenőrzési rendszer"-nek (IIER) nevezett átfogó irányítási és ellenőrzési rendszereknek köszönhetően történik, aminek része egy szankciórendszer is;

- - a szabálytalanságok mind a kiadási, mind a bevételi oldalra vonatkoznak;

[6] Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet (HL L 312., 1995. december 23., 1. o.).

- Ahol szükségesnek bizonyulhat, tanulmányozható a feketelista figyelmeztető eszköz kiterjesztése pl. a strukturális intézkedések (ERFA, Kohéziós Alapok, ESZA, HOPE), valamint a saját források esetében.

- Későbbi stádiumban kapcsolatot lehetne létrehozni a Bizottság korai előrejelző rendszerével.

7. AZ ADATVÉDELEMRE VONATKOZÓ JOGSZABÁLYOK FIGYELEMBE VÉTELE

Az 1469/95/EK rendelet elfogadásakor mind a Tanács, mind pedig a Bizottság tudatában volt annak, hogy a feketelista politikai és jogi tekintetben nagy óvatosságra kell intse felhasználóit, mivel az érintett gazdasági szereplőkre nézve káros hatással lehet, amennyiben a szükséges elővigyázatossági intézkedéseknek nem tesznek eleget. A jogalkotó emiatt elővigyázatossági intézkedéseket fűzött az eszköz alkalmazásához, különösen a bejelentések bizalmasságát, a szakmai titoktartást és a büntetőeljárások területén a nemzeti szabályozások tiszteletben tartását illetően. A 3. cikk (1) bekezdésének c) pontjában és adott esetben b) pontjában lévő intézkedések esetében a kontradiktórius tárgyalás elve, kiegészítve az érintett gazdasági szereplők előzetes meghallgatásával, illetve a fellebbezés joga is a jogalkotónak az alapvető jogok védelmére irányuló törekvését emeli ki. S ami a legfontosabb: a jogalkotó a szankciós intézkedések elfogadását a nemzeti jogok által előírt arra vonatkozó esetleges formalitások előzetes teljesítésének rendelte alá.

A 2000. december 18-i 45/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet[7] új és specifikus kötelezettségeket vezetett be az adatfeldolgozásra vonatkozóan. A „feketelista" rendelet címén összegyűjtött adatok természetesen ezen rendelet alkalmazási hatálya alá esnek. Az 1469/95 rendelet különleges tulajdonsága és célkitűzése miatt ugyanakkor a 45/2001 rendelet 20. cikke (1) bekezdése a), b) és e) pontjában előírt kivételeknek és korlátozásoknak érvényesülniük kellene. A 45/2001/EK rendeletet és a 95/46/EK irányelvet illetően biztosítani kell az újjáalakított eszköz kiigazításait.

8. KÖVETKEZTETÉS

A Bizottság csalás elleni küzdelemről szóló éves jelentései azt mutatják, hogy a Közösségnek további hatékony eszközöket kell kialakítania a csalás elleni küzdelemben. A Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács joggal hangsúlyozza, hogy a probléma kezelését a megelőzésnél kell kezdeni. Egy olyan azonosítási és bejelentési rendszer, mint amelyet az 1469/95/EK rendelet hozott létre, lényegében a megelőzést szolgálja. A rendelet célkitűzéseit egyetlen tagállam sem vonja kétségbe.

Azonban meg kell állapítani, hogy az érvényben lévő szabályozás nem teszi lehetővé a rendelet tényleges és hatékony végrehajtását. A Bizottság ennek megoldására alapvetően több utat is lehetségesnek tart:

---

[7] A személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 2000. december 18-i 45/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 8., 2001.1.12., 1. o.).

1– A jelenlegi jogszabályokat helyettesítő és az alkalmazott elveket tisztázó új jogszabályok útján javítani kell a meglévő eszközök működését

- a „súlyos gondatlanság” elvének tisztázása;

- a 100 000 eurós mennyiségi küszöb esetleges módosítása;

– - az „érintett gazdasági szereplők” meghatározásának felülvizsgálata annak érdekében, hogy a vállalati csoportosulások – a jog általános elveinek betartásával – is félreértés nélkül beletartozzanak;

– - az információhoz való hozzáférésre és az adatvédelemre vonatkozó rendelkezések esetében (45/2001/EK és 1049/2001/EK rendelet) a szabályozás kiigazítása;

- különbséget kell tenni a megelőzési és a szankciós eszköz között: az 1469/95/EK és a 745/96/EK rendelet nem különíti el az eszköz struktúrájában e két fogalmat, melyek eltérő, azonban egymást kiegészítő célokat szolgálnak. Tekintettel arra, hogy a szankciók kivetése egyes tagállamokban hosszas, a figyelmeztető eszköz végrehajtására vonatkozónál összetettebb jogi formalitások betartását követően lehetséges, szükséges lenne megvizsgálni, vajon nem kellene-e azokat az eszköz alkalmazási hatályáról leválasztani, egy különálló eszköz keretébe utalva.

– - a nemzeti eljárások rendeleteinek sérelme nélkül be kell illeszteni a közösségi jogszabályokba azon jogi lehetőséget, hogy a közigazgatási és bírósági eljárások (garanciák) lezárásáig óvintézkedéseket lehessen hozni;

– 2– Egy eltérő alkalmazási területtel rendelkező eszköz céljából új jogszabályt kell elfogadni: amint a közösségi és a nemzeti jogszabályokkal kapcsolatos jogi kérdésekre megoldást találnak, ki kell terjeszteni a figyelmeztető és a megelőzési eszköz alkalmazási területét, mégpedig ahol az szükséges a strukturális alapokra és a saját forrásokra.

3– Hatályon kívül kell helyezni a jelenlegi szabályozást, amint a fenti két opciót illető vita lezárásra kerül.

– A Bizottság e jelentésével a Számvevőszék által nemrégiben megfogalmazott ajánlásoknak megfelelően[8] konzultálni kíván a tagállamokkal, illetve az Európai Parlamenttel, annak érdekében, hogy széleskörű vitát váltson ki. E jelentés kiindulópontként szolgálhat az érintett intézményekkel folytatott eszmecseréhez, és lehetővé teheti a szükséges iránymutatások és a meglévő eszköz javítására irányuló javaslatok megfogalmazására vonatkozó következtetések levonását.

[8] A közös agrárpolitika keretében szabálytalanul kifizetett összegek visszatérítéséről (a Bizottság válaszaival együtt) szóló, 3/2004 számvevőszéki speciális jelentés 80. pontja (HL C 269., 2004.11.4., 1. o.).