KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 20.10.2005
KOM(2005) 520 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

na temat stosowania rozporządzenia nr 1469/95 (czarna lista)

{SEK(2005) 1333}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

na temat stosowania rozporządzenia nr 1469/95
(czarna lista)

1. CELE DOKUMENTU

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1469/95[1] wprowadziło w zakresie Sekcji Gwarancji EFOGR system identyfikacji podmiotów gospodarczych, które stanowią duże ryzyko dla budżetu wspólnotowego oraz system wymiany informacji między Państwami Członkowskimi za pośrednictwem Komisji. Przepisy wykonawcze zostały określone w rozporządzeniu (WE) nr 745/96[2].

Celem rozporządzenia było stworzenie instrumentu, dzięki któremu organy zarządzające w administracji publicznej mogłyby ostrzegać się wzajemnie przed wnioskodawcami stwarzającymi zwiększone ryzyko nadużyć finansowych, a także podejmować odpowiednie środki zapobiegawcze (wzmocnione kontrole, zawieszenie płatności, wykluczenie z korzystania z pomocy wspólnotowych).

Zgodnie z art. 7 rozporządzenia (WE) nr 1469/95 Komisja przedstawiła w lipcu 1997 r. Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie sprawozdanie w sprawie stosowania rozporządzenia[3]. Komisja opublikowała po dodatkowym okresie drugie sprawozdanie, służące ocenie stosowalności rozporządzenia i jego praktycznego stosowania przez Państwa Członkowskie, jak również w celu określenia trudności przy jego stosowaniu.

2. WSTĘP

Od momentu przyjęcia rozporządzenia w 1995 r. inne podobne instrumenty zostały włączone do obowiązujących przepisów. Również w rozporządzeniu finansowym mającym zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich[4] istnieje tego rodzaju instrument. Artykuł 95 stanowi, że „*każda instytucja utworzy centralną bazę danych zawierającą szczegółowe informacje dotyczące kandydatów i oferentów*", która pozwoli wykluczyć z uczestnictwa w procedurach udzielania zamówień publicznych oferentów, którzy podlegają postępowaniu upadłościowemu, likwidacyjnemu, zarządowi sądowemu, zostali skazani prawomocnym wyrokiem sądu lub dopuścili się poważnego wykroczenia zawodowego, nie wypełnili zobowiązań odnoszących się do opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne lub

---

1 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1469/95 z dnia 22 czerwca 1995 r. w sprawie środków, jakie mają być podjęte wobec niektórych beneficjentów operacji finansowanych przez Sekcję Gwarancji EFOGR, Dz.U. L 145 z 29.6.1995, str. 1.

2 Rozporządzenie (WE) nr 745/96 Komisji z dnia 24 kwietnia 1996 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1469/95 w sprawie środków, jakie mają być podjęte wobec niektórych beneficjentów operacji finansowanych przez Sekcję Gwarancji EFOGR, Dz.U. L 102 z 25.4.1996, str. 15.

3 COM (97) 417 wersja ostateczna.

4 Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r., Dz.U. L 248 z 16.9.2002 r.

płacenia podatków, oferentów którzy zostali skazani prawomocnym wyrokiem sądu za nadużycie finansowe, korupcję, przynależność do organizacji przestępczej lub jakiekolwiek inne działanie niezgodne z prawem, szkodzące interesom finansowym Wspólnoty; jak również tych podmiotów, wobec których stwierdzono, że naruszyły w poważnym stopniu zobowiązania umowne w zakresie procedury udzielania zamówień publicznych lub innych dotacji. Wobec podmiotów, które podlegają jednemu z wyżej wymienionych przypadków wykluczenia, mogą zostać zastosowane kary administracyjne lub finansowe, po umożliwieniu tym podmiotom przedstawienia swoich uwag (art. 96). Podobne procedury stosowane są wobec beneficjentów dotacji (art. 114).

3. ANALIZA STATYSTYCZNA POWIADOMIEŃ PRZESYŁANYCH NA PODSTAWIE ROZPORZĄDZENIA

- Dnia 30 czerwca 1997 r. Komisja otrzymała cztery powiadomienia od trzech Państw Członkowskich, w tym jedno dotyczące roku 1996. Ten okres został objęty pierwszym sprawozdaniem Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Liczba powiadomień wzrosła do 13 do końca roku 1997.

- W 1998 r. Państwa Członkowskie skierowały do Komisji pięć powiadomień.

- W 1999 r. nie otrzymano żadnego powiadomienia.

- W 2000 r. Komisja otrzymała piętnaście powiadomień.

- W 2001 r. skierowano do Komisji dwa powiadomienia.

- W 2002 r. skierowano do Komisji osiem powiadomień.

- W 2003 r. skierowano do Komisji tylko jedno powiadomienie.

- W 2004 r. nie otrzymano żadnego powiadomienia.

- Do chwili obecnej nie otrzymano żadnego powiadomienia dotyczącego roku 2005 r.

4. SŁABE PUNKTY POWIADOMIEŃ: ASPEKTY PORÓWNAWCZE

Jeżeli zestawi się te liczby z liczbą przypadków nieprawidłowości, które zostały wykryte przez Państwa Członkowskie lub Komisję (OLAF), nasuwa się pytanie, czy rzeczywista liczba podmiotów gospodarczych, których nie można uznać za wiarygodne, nie jest wyższa:

– Na przykład, tylko w roku 2004 poinformowano o dziewiętnastu przypadkach nieprawidłowości na podstawie rozporządzenia (EWG) nr 595/91, które dotyczyły refundacji wywozowych i z których każda przekraczała kwotę 100 000 EUR. W tym samym okresie Komisja (OLAF) wszczęła 21 dochodzeń w zakresie Sekcji Gwarancji EFOGR. Niektóre z tych nowych spraw ujawniły przypadki przestępczości zorganizowanej z udziałem podmiotów, których nie można uznać za „wiarygodne”.

5. PIERWSZE PRÓBY WYJAŚNIENIA OGRANICZONEGO STOPNIA WYKORZYSTYWANIA ROZPORZĄDZENIA

Podczas spotkań dwustronnych i w ramach „grupy ds. nieprawidłowości i wzajemnej pomocy - produkty rolne" Komisja podjęła z Państwami Członkowskimi rozmowy, które miały na celu ustalenie przyczyn tak rzadkiego korzystania z możliwości, jakie daje rozporządzenie nr 1469/95. Wyniki tych rozmów można podsumować w następujący sposób:

- System identyfikacji i powiadamiania wszedł w życie dnia 6 lipca 1995 r., ale w rzeczywistości zaczął być stosowany dopiero wobec nieprawidłowości, które stanowiły przedmiot wstępnego sprawozdania po dniu 30 czerwca 1996 r., ponieważ podstawowe zasady prawa zabraniają stosowania prawa z mocą wsteczną. Liczba powiadomień powinna z czasem stopniowo wzrastać, ale nie stwierdzono takiego zjawiska.

- Przyjmując rozporządzenie (WE) nr 1469/95, prawodawca wspólnotowy chciał objąć nim wyłącznie naprawdę istotne przypadki nieprawidłowości, stąd znalazło się w nim wiele warunków ograniczających zakres jego obowiązywania (ograniczenie do trzech konkretnych dziedzin; wymóg, aby stwierdzone lub zarzucane nieprawidłowości popełnione zostały świadomie lub w wyniku poważnego zaniedbania; warunek, że nieprawidłowości muszą dotyczyć kwoty przekraczającej 100 000 EUR, został wprowadzony przez rozporządzenie (WE) nr 745/96).

- Państwa Członkowskie zwracają uwagę, że postawiono je przed trudnymi problemami w zakresie interpretacji prawa. Czekając na uzyskanie niezbitych dowodów rezygnują one często z przekazania powiadomienia o nieprawidłowościach. Dotyczy to szczególnie prawnego pojęcia „poważnego zaniedbania"[5], które w nie istnieje w prawie niektórych Państw Członkowskich, definicji podmiotów gospodarczych określonych w rozporządzeniu oraz w szczególności objęcia rozporządzeniem osób lub przedsiębiorstw, które same nie dopuściły się nieprawidłowości, ale w nich uczestniczyły, są za nie odpowiedzialne, lub które powinny uniemożliwić ich popełnienie, a także określenia etapu postępowania, na którym Państwa Członkowskie są zobowiązane do powiadomienia Komisji („wstępne sprawozdanie…")

- Zważywszy, że podmioty gospodarcze, które znalazły się na „czarnej liście" podejmą wszelkie kroki, aby zapobiec negatywnym skutkom tej decyzji na prowadzoną przez nie działalność, Państwa Członkowskie obawiają się, że umieszczenie podmiotu na „czarnej liście" oraz powiadomienie Komisji i innych Państw Członkowskich naraża je na ryzyko płacenia odszkodowania.

6. DALSZE MOŻLIWOŚCI

(1) Charakter planowanych działań: należałoby spróbować odpowiednio wcześniej rozwiązać trudności prawne zgłaszane przez niektóre Państwa Członkowskie. W szczególności należałoby rozdzielić mechanizm ostrzegania i zapobiegania oraz mechanizm sankcji. Można bowiem słusznie przypuszczać, że nieprawidłowości byłyby zgłaszane bardziej

[5] Artykuł 1 ust. 2 lit a) rozporządzenia (WE) nr 1469/95, art. 3 ust. 3 tiret czwarte rozporządzenia (WE) nr 745/96.

systematycznie, gdyby ramy prawne rozporządzenia przewidywały rozróżnienie pomiędzy tymi dwoma celami.

(2) W mechanizmie ostrzegania i zapobiegania można by powiązać powiadomienia na mocy art. 3 rozporządzenia (EWG) nr 595/91 ze środkami zapobiegawczymi (wzmocnionymi kontrolami). Stworzenie takiego mechanizmu ostrzegania i zapobiegania byłoby ułatwione o tyle, że byłyby on oddzielony od procedury sankcji. W ramach tego systemu zostałaby stworzona „szara lista" podmiotów, które należy kontrolować szczególnie uważnie oraz wprowadzono by podstawę prawną, pozwalającą na podjęcie środków zapobiegawczych, np. obowiązkowego ustanowienia gwarancji (kaucji). W mechanizmie zapobiegania można by wprowadzić dwa stopnie powiadamiania. Pierwszy stopień obejmowałby przekazywanie informacji o podmiotach, które wykazują brak wiarygodności oraz o nieprawidłowych praktykach, które zostały w przeszłości stwierdzone lub co do których istnieją uzasadnione podejrzenia, wyłącznie do Komisji. Drugi stopień obejmowałby także informowanie Państw Członkowskich, w przypadkach gdy istniejące ryzyko dotyczy kilku Państw Członkowskich, np. w działaniach transgranicznych.

W przypadku podmiotów, w przypadku których stwierdzono na mocy ostatecznej decyzji, że dopuściły się nieprawidłowości, a zastosowanie wzmocnionych kontroli nie stanowi wystarczającego zabezpieczenia przed ryzykiem kolejnych nieprawidłowości, można by rozważyć możliwość wprowadzenia w mechanizmie ostrzegania środka polegającego na zapobiegawczym zawieszeniu płatności, pod warunkiem, że środek ten nie miałby charakteru sankcji i przy zachowaniu gwarancji proceduralnych przewidzianych w prawie krajowym.

(3) W mechanizmie sankcji należałoby zastanowić się nad możliwością wprowadzenia szczególnych przepisów prawnych, mieszczących się w ramach określonych przez rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95[6] , uzupełnionych w stosownych przypadkach przez środki służące przekazywaniu informacji, równoległe do tych, które zostały ustanowione w ramach mechanizmu ostrzegania. Celowość takich przepisów i w stosownych przypadkach ich treść to osobne zagadnienie, które należy rozpatrzyć w późniejszym terminie.

(4) Zakres obowiązywania: należy zaznaczyć, że trzy dziedziny ujęte w pierwotnym rozporządzeniu o „czarnej liście", w których wydatki finansowane są przez Sekcję Gwarancji EFOGR, wydają się dziś bardzo ograniczone:

- przed reformą WPR w 1992 r. główne wydatki z Sekcji Gwarancji EFOGR przeznaczone były na interwencyjne składowanie i refundacje wywozowe. Po tej pierwszej reformie spadły ceny instytucjonalne, szczególnie w sektorze roślin uprawnych i mięsa, oraz wprowadzono bezpośrednie dopłaty wyrównawcze dla rolników. Tego rodzaju środki pomocy są skutecznie kontrolowane dzięki kompleksowemu systemowi zarządzania i kontroli, tzw. „zintegrowanemu systemowi zarządzania i kontroli" lub „IACS", zawierającemu również system sankcji;

- nieprawidłowości mogą występować zarówno po stronie wydatków jak również po stronie dochodów;

---

[6] Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z 18 grudnia 1995 w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz.U. L 312 z 23 grudnia 1995, str. 1.

W uzasadnionych przypadkach można by zbadać możliwość rozszerzenia mechanizmu ostrzegania tj. „czarnej listy” np. na działania strukturalne (EFRR, Fundusz Spójności, EFS, IFOR) i zasoby własne.

Na późniejszym etapie można by stworzyć powiązanie z systemem wczesnego ostrzegania (SWO) Komisji.

7. UWZGLĘDNIENIE PRAWODAWSTWA DOTYCZĄCEGO OCHRONĘ DANYCH

Przyjmując rozporządzenie (WE) nr 1469/95, zarówno Rada jak i Komisja zdawały sobie sprawę, że mechanizm „czarnej listy” stanowi delikatną kwestię polityczną i prawną, ponieważ może ona spowodować negatywne skutki dla podmiotów gospodarczych, jeżeli nie zostaną wprowadzone konieczne zabezpieczenia prawne. Z tego względu prawodawca obwarował stosowanie przepisów pewnymi warunkami, w szczególności w zakresie poufności powiadomień, tajemnicy zawodowej i przestrzegania krajowych przepisów postępowania karnego. Również wprowadzenie zasady postępowania pojednawczego, dającej podmiotom prawo do przedstawienia swoich uwag i do złożenia skargi dotyczącej środków przewidzianych w art. 3 ust. 1 lit. c) i, w stosownym przypadku, lit. b) świadczy o tym, że prawodawca starał się chronić prawa podstawowe. W szczególności prawodawca ustalił, że nałożenie sankcji jest możliwe dopiero po uprzednim spełnieniu wszystkich warunków formalnych przewidzianych w odpowiednich przepisach krajowych.

Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2007 r.[7] wprowadziło nowe i szczegółowe zobowiązania w zakresie przetwarzania danych osobowych. Dane zebrane na mocy rozporządzenia o „czarnej liście” wchodzą oczywiście w zakres obowiązywania tego rozporządzenia. Jednak ze względu na specyfikę i cel rozporządzenia nr 1469/95, wyłączenia i ograniczenia przewidziane w art. 20 ust. 1 lit. a), b) i e) rozporządzenia nr 45/2001 powinny zachować moc obowiązującą. Należałoby również zapewnić dostosowanie nowych przepisów do odpowiednich przepisów rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i dyrektywy nr 95/46/WE.

8. WNIOSKI

Roczne sprawozdania Komisji na temat walki z nadużyciami finansowymi wskazują, że we Wspólnocie istnieje konieczność stworzenia skutecznych środków zwalczania nadużyć finansowych. Podobnie jak Komisja, Parlament Europejski i Rada podkreślają słusznie, że konieczne jest wprowadzenie środków zapobiegawczych. System identyfikacji i powiadamiania, jak ten wprowadzony rozporządzeniem (WE) nr 1469/95, służy przede wszystkim zapobieganiu. Żadne Państwo Członkowskie nie poddaje w wątpliwość jego celowości.

Tym niemniej trzeba zauważyć, że obowiązujące rozporządzenie nie pozwala na jego skuteczne i efektywne stosowanie. Komisja widzi kilka możliwości rozwiązania tego problemu:

---

[7] Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych, Dz.U. L 8 z 12.1.2001, str. 1.

1. – Poprawa funkcjonowania istniejących instrumentów za pomocą nowych aktów prawnych zastępujących obecne przepisy i uściślających używane pojęcia

- uściślenie pojęcia „poważnego zaniedbania”;

- ewentualna zmiana kwoty progowej wynoszącej 100 000 EUR;

- przegląd definicji podmiotów gospodarczych określonych w rozporządzeniu, tak aby jednoznacznie zostały nią objęte również konsorcja, zgodnie z istniejącymi ogólnymi przepisami prawa;

- dostosowanie przepisów do przepisów dotyczących dostępu do informacji i ochrony danych (rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i nr 1049/2001)

- wprowadzenie rozróżnienia między mechanizmem zapobiegania i mechanizmem sankcji: w rozporządzeniach (WE) nr 1469/95 i (WE) nr 745/96 nie wprowadzono podziału między tymi systemami, mimo że służą one różnym, choć uzupełniającym się celom. Zważywszy, że w niektórych Państwach Członkowskich sankcje zostają nałożone przy zachowaniu zasadniczych formalności prawnych, które są bardziej złożone niż te istniejące w ramach mechanizmu ostrzegania, należałoby zbadać, czy nie byłoby wskazane wydzielenie ich z mechanizmu i włączenie do osobnych przepisów.

- wprowadzenie do prawa wspólnotowego, bez uszczerbku dla przepisów regulujących procedury krajowe, możliwości prawnej polegającej na stosowaniu środków zapobiegawczych do czasu zakończenia postępowania administracyjnego i sądowego (gwarancje);

2- Przyjęcie nowych aktów prawnych w celu wdrożenia mechanizmu z innym zakresem stosowania: po uregulowaniu kwestii porządku prawnego w kwestii prawa wspólnotowego i prawodawstwa krajowego, możliwe rozszerzenie zakresu obowiązywania mechanizmu ostrzegania i zapobiegania - tam, gdzie byłoby to konieczne - na inne fundusze strukturalne i zasoby własne.

3- Uchylenie obecnie obowiązujących przepisów po zakończeniu dyskusji na temat dwóch możliwości wymienionych powyżej.

Komisja zamierza za pośrednictwem tego sprawozdania przeprowadzić konsultacje ze wszystkimi Państwami Członkowskimi - zgodnie z zaleceniami wyrażonymi ostatnio przez Trybunał Obrachunkowy[8], jak również z Parlamentem Europejskim, w celu zapoczątkowania szerokiej debaty w tej kwestii. Sprawozdanie powinno stanowić podstawę dla dyskusji z zainteresowanymi instytucjami, która pozwoli na wyciągnięcie wniosków dotyczących koniecznych kierunków działań i charakteru wniosków, które należałoby złożyć, aby poprawić istniejące przepisy.

[8] Punkt 80 Sprawozdania specjalnego nr 3/2004: Odzyskiwanie nieprawidłowych płatności w ramach wspólnej polityki rolnej wraz z odpowiedziami Komisji, Dz.U. C 269 z 4.11.2004, str. 1.