KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 20.10.2005
KOM(2005) 520 v konečnom znení

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o vykonávaní nariadenia (ES) č. 1469/95 (Čierna listina)

{SEK(2005) 1333}

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o vykonávaní nariadenia (ES) č. 1469/95
(Čierna listina)

1. ÚČEL DOKUMENTU

Nariadením Rady (ES) č. 1469/95[1] bol v oblasti záručnej sekcie EPUZF zavedený systém identifikácie hospodárskych subjektov, ktoré pre rozpočet Spoločenstva predstavujú vysoké riziko a systém komunikácie medzi členskými štátmi prostredníctvom Komisie. Vykonávacie opatrenia boli ustanovené v nariadení (ES) č. 745/96[2].

Cieľom nariadenia bolo vytvoriť nástroj, vďaka ktorému by vnútroštátne správne orgány boli upozornené na subjekty, ktoré predstavujú zvýšené riziko podvodu, a prijali voči nim primerané preventívne opatrenia (posilnenie kontroly, pozastavenie platieb, vylúčenie z možnosti poberania pomoci od Spoločenstva).

V súlade s článkom 7 nariadenia (ES) č. 1469/95 Komisia v júli 1997 predložila Európskemu parlamentu a Rade správu o uplatňovaní tohto nariadenia[3]. Komisia oznámila, že druhú správu predloží po uplynutí dodatočného obdobia, aby bolo možné vyhodnotiť uplatniteľnosť a konkrétne uplatňovanie tohto nariadenia členskými štátmi a zistiť, aké problémy sú s uplatňovaním spojené.

2. ÚVOD

Od prijatia nariadenia v roku 1995 boli do právnych predpisov včlenené podobné nástroje. Jeden takýto nástroj však existuje v podobe nariadenia o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev[4]. Článok 95 ustanovuje, že *„každý orgán vytvorí centrálnu databázu obsahujúcu podrobnosti o záujemcoch a uchádzačoch verejných súťaží“*, ktorej cieľom je vylúčiť z verejného obstarávania subjekty z dôvodu konkurzného konania, likvidácie alebo súdneho vyrovnania alebo odsúdenia a tiež subjekty, ktoré sa dopustili vážneho porušenia v súvislosti s výkonom povolania alebo ktoré si neplnili povinnosti platenia daní, sociálnych odvodov, ktoré boli odsúdené za podvod, korupciu, účasť v zločineckej organizácii alebo za akúkoľvek inú nezákonnú činnosť poškodzujúcu finančné záujmy Spoločenstva, ako aj subjekty, ktoré vážnym spôsobom porušili záväzky v rámci účasti na verejnom obstarávaní alebo v priebehu konania udeľovania grantu. Potom, ako tieto subjekty, ktorých sa týka niektorý z uvedených prípadov vylúčenia, dostali príležitosť predložiť svoje pripomienky, môžu im byť uložené správne alebo finančné pokuty (článok 96). Podobné podmienky existujú aj pre prijímateľov grantov (článok 114).

---

1 Nariadenie Rady (ES) č. 1469/95 z 22. júna 1995 o opatreniach, ktoré sa majú prijať s ohľadom na určitých príjemcov operácií financovaných záručnou sekciou EPUZF, Ú. v. ES L 145, 29.6.1995, s.1.

2 Nariadenie Komisie (ES) č. 745/96 z 24. apríla 1996 stanovujúce podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 1469/95 o opatreniach, ktoré je potrebné prijať s ohľadom na určitých príjemcov z operácií financovaných Záručnou sekciou EPUZF, Ú. v. ES L 102, 25.4.1996, s.15.

3 KOM (97) 417, konečné znenie.

4 Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 z 25. júna 2002, Ú. v. ES L 248, 16.9.2002.

3. ŠTATISTICKÁ ANALÝZA OZNÁMENÍ VYKONANÝCH NA ZÁKLADE NARIADENIA

- K 30.6.1997 Komisia dostala od troch členských štátov 4 oznámenia, z ktorých jedno sa týkalo roka 1996. Toto obdobie bolo predmetom prvej správy Komisie Európskemu parlamentu a Rade. Toto číslo sa do konca roka 1997 zvýšilo na 13.

- V roku 1998 členské štáty poslali Komisii 5 oznámení.

- V roku 1999 neprišlo žiadne oznámenie.

- V roku 2000 Komisia dostala 15 oznámení.

- V roku 2001 boli Komisii poslané dve oznámenia.

- V roku 2002 bolo Komisii poslaných osem oznámení.

- V roku 2003 to bolo len jedno oznámenie.

- V roku 2004 neprišlo žiadne oznámenie.

- Do dnešného dňa neprišlo žiadne oznámenie za rok 2005.

4. SLABÁ STRÁNKA OZNÁMENÍ: POROVNÁVACIE ÚDAJE

Ak tieto čísla porovnávame s počtom prípadov nezrovnalosti, ktoré členské štáty alebo Komisia (OLAF) zistili, môžeme si položiť otázku, či skutočný počet „nedôveryhodných“ hospodárskych subjektov nie je vyšší:

– Napríklad len za rok 2004 bolo na základe nariadenia (EHS) č. 595/91 oznámených 19 nezrovnalostí, ktoré sa týkali vývozných náhrad a z ktorých každá osobitne prekračovala sumu 100 000 eur. V tom istom období Komisia (OLAF) otvorila 21 prípadov v oblasti záručnej sekcie EPUZF. Niektoré z týchto nových prípadov sa týkajú organizovaného zločinu, do ktorého sú zapojené subjekty, ktoré nemožno označiť za „dôveryhodné“.

5. NIEKOĽKO PRVÝCH BODOV HODNOTENIA, KTORÉ SA TÝKAJÚ OBMEDZENÉHO UPLATŇOVANIA NARIADENIA

Komisia nadviazala s členskými štátmi dialóg v rámci „Skupiny pre nezrovnalosti a vzájomnú pomoc - oblasť poľnohospodárskych výrobkov“, ako aj počas bilaterálnych schôdzí, aby zistila, z akých dôvodov sa možnosti ponúkané nariadením č. 1469/95 tak málo využívajú. Závery tohto dialógu možno zhrnúť takto:

- Identifikačný a komunikačný systém nadobudol účinnosť 6. 7. 1995, ale v skutočnosti sa dal uplatniť len na nezrovnalosti, ktoré sa prvýkrát zistili po 30. 6. 1996, keďže základné právne zásady zakazujú uplatnenie so spätným účinkom. Počet oznámení sa mal časom značne zvýšiť, ale nestalo sa tak.

- Keď bolo prijaté nariadenie (ES) č. 1469/95, zákonodarný orgán Spoločenstva chcel sústrediť výber len na skutočne závažné prípady, z čoho vyplývajú podmienky, ktoré

obmedzujú rozsah pôsobnosti nariadenia (obmedzenie na tri špecifické oblasti, požiadavka, že zistená alebo predpokladaná nezrovnalosť bola spáchaná úmyselne alebo z hrubej nedbanlivosti, podmienka zavedená nariadením (ES) č. 745/96, že sa nezrovnalosť musí týkať sumy vyššej ako 100 000 eur).

- Členské štáty zdôrazňujú, že musia riešiť právne otázky, ktorých výklad je problematický. Často sa rozhodnú nepodať oznámenie, kým neboli predložené nevyvrátiteľné dôkazy. Týka sa to najmä pojmu „hrubej nedbanlivosti“[5], ktorý sa v určitých členských štátoch nepoužíva, vymedzenia príslušných hospodárskych subjektov a osobitnejšie zahrnutia osôb alebo firiem, ktoré nezrovnalosť nespáchali, ale ktoré k nej prispeli, nesú za ňu zodpovednosť, alebo mali zabrániť jej vzniku, určenia štádia konania, od ktorého sú členské štáty povinné podať Komisii oznámenie („prvé zistenie...“).

- Keďže príslušné hospodárske subjekty, ktoré sa nachádzajú na „čiernej listine“ urobia všetko pre to, aby zabránili dopadu na svoju hospodársku činnosť, členské štáty sa obávajú, že to, že určitý hospodársky subjekt zapíšu na „čiernu listinu“ a to, že túto skutočnosť oznámia Komisii a ostatným členským štátom ich vystavuje riziku, že budú musieť platiť odškodné.

6. MOŽNOSTI, KTORÉ TREBA PRESKÚMAŤ

(1) Povaha budúcich opatrení: najskôr by sa mohli vyriešiť problémy právneho rázu, ktoré uviedli určité členské štáty. Odporúčalo by sa najmä rozlišovať medzi varovným a preventívnym nástrojom a sankčným nástrojom. Existuje dôvod domnievať sa, že ak by právny rámec nariadenia umožňoval jasné rozlíšenie medzi týmito dvomi cieľmi, vyústil by do systematickejšieho oznamovania prípadov nezrovnalosti.

(2) Pokiaľ ide o varovný a preventívny nástroj, mohli by sa dať do súvisu oznámenia podľa článku 3 nariadenia (EHS) č. 595/91 a preventívne opatrenia (posilnenie kontroly). Zavedenie takého varovného a preventívneho opatrenia by tak bolo uľahčené, keďže by sa odlišovalo od sankčného procesu a vyústilo by do zostavenia „šedej listiny“ subjektov, vyžadujúcich osobitný dozor so zavedeným právneho základu, ktorý umožní prijať ochranné opatrenia ako povinné zloženie záruky (kaucie). Pokiaľ ide o tento preventívny nástroj, mohli by sa stanoviť dve úrovne varovania: na prvej úrovni by sa postupovali Komisii len oznámenia o nedôveryhodných subjektoch s uvedením ich nekalých praktík zistených v minulosti, alebo pri ktorých existuje odôvodnené podozrenie; na druhej úrovni by oznámenia zahŕňali informovanie ostatných členských štátov, ak môže napríklad z dôvodu nadnárodných transakcií vzniknúť osobitné riziko pre viac členských štátov.

V prípade subjektov, ktoré sa dopustili nezrovnalosti skonštatovanej v konečnom rozhodnutí, a keď posilnená kontrola nestačí na odstránenie rizika recidívy, dalo by sa v rámci varovného nástroja uvažovať o predbežnom pozastavení platieb pod podmienkou, že toto opatrenie nebude mať sankčný charakter a že budú dodržiavané procesné záruky ustanovené vo vnútroštátnom práve.

---

[5] Článok 1 ods. 2 písm. a) nariadenia (ES) č. 1469/95, článok 3 ods. 3 štvrtá zarážka nariadenia (ES) č. 745/96.

(3) Pokiaľ ide o sankčný nástroj, bolo by vhodné pouvažovať o možnosti použiť špecifický regulačný nástroj v rámci vymedzenom nariadením (ES, Euratom) č. 2988/95[6], ktorý by bol prípadne doplnený opatreniami týkajúcimi sa odovzdávania informácií paralelne s opatreniami ustanovenými v rámci varovného nástroja. Vhodnosť a prípadne obsah takéhoto sankčného nástroja by mali byť považované za samostatný problém, ktorý bude treba rozpracovať neskôr.

(4) Rozsah pôsobnosti: je vhodné poznamenať, že tri oblasti stanovené v pôvodnom nariadení o „čiernej listine“ sa vzhľadom na finančné výdavky záručnej sekcie EPUZF javia dnes ako veľmi obmedzujúce:

- pred reformou Spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP) v roku 1992 sa hlavné výdavky záručnej sekcie EPUZF týkali intervenčného skladovania a vývozných náhrad. Dôsledkom tejto prvej reformy sa inštitucionálne ceny znížili najmä v sektore poľnohospodárskych plodín a mäsa a zaviedli sa priame vyrovnávacie platby prevádzkovateľom. Táto pomoc sa účinne kontroluje prostredníctvom komplexného správneho a kontrolného systému, tzv. „integrovaného administratívneho a kontrolného systému“ alebo „IACS“, ktorý tiež obsahuje sankčný režim;

- nezrovnalosti sa môžu týkať tak kapitoly výdavkov, ako aj kapitoly príjmov;

V prípade potreby by bolo možné posúdiť rozšírenie varovného nástroja čiernej listiny napríklad na činnosti štrukturálnej pomoci (EFRR, Kohézny fond, ESF, FNUR), ako aj vlastných zdrojov.

V neskoršom štádiu by sa mohlo vytvoriť spojenie so systémom včasného varovania (EWS) Komisie.

7. ZOHĽADNENIE PRÁVNYCH PREDPISOV TÝKAJÚCICH SA OCHRANY ÚDAJOV

Pri schvaľovaní nariadenia (ES) č. 1469/95 si boli Rada aj Komisia vedomé toho, že nástroj čiernej listiny je politicky aj právne citlivý vzhľadom na možné škodlivé účinky pre príslušné subjekty v prípade, ak chýbajú náležité opatrenia. Z toho dôvodu zákonodarca uplatňovanie nástroja doplnil o dodržiavanie istého počtu príslušných opatrení, najmä pokiaľ ide o dôvernosť vymenených oznámení, profesionálne tajomstvo a dodržiavanie vnútroštátnych predpisov v oblasti trestného konania. Tak isto zásada vypočutia druhej strany s predbežným pojednávaním a právo príslušných subjektov na odvolanie, čo sa týka opatrení uvedených v článku 3 ods. 1 písm. c) a prípadne písm. b), zdôrazňujú snahu zákonodarcu o zabezpečenie ochrany základných práv. Zákonodarca najmä podriadil prijatie sankčných opatrení predbežnému splneniu prípadných formalít ustanovených vo vnútroštátnych právnych predpisoch.

---

[6] Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev, Ú. v. L 312, 23.12.1995, s.1.

Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 45/2004 z 18. decembra 2000[7] sa zaviedli nové a špecifické povinnosti, pokiaľ ide o spracovanie základných údajov. Údaje získané podľa nariadenia o „čiernej listine“ prirodzene spadajú do oblasti pôsobnosti tohto nariadenia. Avšak vzhľadom na osobitosť a na predmet nariadenia č. 1469/95 by sa mal prejaviť účinok výnimiek a obmedzení ustanovených v článku 20 ods. 1 písm. a), b) a e) nariadenia č. 45/2001. Bude však vhodné zabezpečiť potrebné úpravy zmeneného nástroja vzhľadom na nariadenie (ES) č. 45/2001 a na smernicu 95/46/ES.

8. ZÁVERY

Výročné správy Komisie o boji proti podvodom ukazujú, že Spoločenstvo sa ešte stále potrebuje vyzbrojiť účinnými prostriedkami na boj proti podvodom. Európsky parlament a Rada zhodne s Komisiou oprávnene zdôrazňujú potrebu začať s prevenciou. Identifikačný a komunikačný systém, ako je ten, ktorý bol zriadený nariadením (ES) č. 1469/95, slúži predovšetkým na prevenciu. Žiadny členský štát nespochybňuje jeho ciele.

Je však nutné skonštatovať, že platné právne predpisy nezabezpečujú jeho skutočné a účinné uplatňovanie. Pre vyriešenie tejto situácie Komisia uvažuje najmä o viacerých možnostiach, ktoré treba preskúmať:

1- zlepšenie fungovania existujúcich nástrojov prostredníctvom nových právnych predpisov, ktoré nahrádzajú súčasné a ktoré objasňujú použité pojmy

- objasnenie pojmu „hrubá nedbanlivosť“,

- prípadná zmena kvantitatívnej hranice 100 000 eur,

- revízia definície uvedených hospodárskych subjektov, aby bolo možné jednoznačne včleniť zoskupenia podnikov pri dodržiavaní všeobecných zásad práva,

- prispôsobenie právnych predpisov vzhľadom na opatrenia týkajúce sa prístupu k informáciám a ochrany údajov (nariadenie (ES) č. 45/2004 a 1049/2001),

- rozlišovanie medzi preventívnym a sankčným nástrojom: v nariadeniach (ES) č. 1469/95 a (ES) č. 745/96 tieto dva pojmy, ktoré predstavujú odlišné, hoci komplementárne ciele, nie sú v štruktúre nástroja rozdelené. Keďže uloženie sankcií v niektorých členských štátoch podlieha dodržiavaniu komplexnejších vecných právnych formalít ako v prípade uplatňovania varovného nástroja, bude vhodné preskúmať, či ich nebude treba vylúčiť z pôsobnosti nástroja a pričleniť k inému.

- zavedenie do právnych predpisov Spoločenstva právnej možnosti uskutočniť ochranné opatrenia, kým nie sú skončené správne a súdne konania (záruky), bez toho, aby sa zasiahlo do vnútroštátnych procesných opatrení,

2- Prijať nové právne predpisy so zreteľom na nástroj s inou oblasťou pôsobnosti: keď budú vyriešené otázky právneho charakteru týkajúce sa práva Spoločenstva a vnútroštátnych

[7] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 z 18. decembra 2000 o ochrane jednotlivcov so zreteľom na spracovanie osobných údajov inštitúciami a orgánmi Spoločenstva a o voľnom pohybe takýchto údajov. Ú. v. ES L 8, 12.1.2001, s.1.

právnych predpisov, možnosť rozšíriť oblasť pôsobnosti varovného a preventívneho nástroja tam, kde by to bolo potrebné, zo štukturálnych fondov a z vlastných zdrojov.

3- Po skončení diskusie o vyššie spomínaných možnostiach zrušiť súčasné právne predpisy.

Prostredníctvom tejto správy a v súlade s nedávnymi odporúčaniami Dvora audítorov[8] ako aj Európskeho parlamentu si Komisia želá poradiť sa so všetkými členskými štátmi s cieľom dať podnet k širšej diskusii o tejto otázke. Táto správa by mala byť východiskom pre diskusiu s príslušnými inštitúciami a mala by umožniť dôjsť k záverom o potrebných usmerneniach a o povahe návrhov, ktoré bude treba vypracovať pre skvalitnenie existujúceho nástroja.

[8] Bod 80 Osobitnej správy č. 3/2004 o spätnom získavaní neregulárnych platieb v rámci Spoločnej poľnohospodárskej politiky s odpoveďami Komisie, Ú. v. EÚ C 269, 4.11.2004, s.1.