I

(Informace)

ÚČETNÍ DVŮR

STANOVISKO č. 8/2005

k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o vzájemné správní pomoci při ochraně finančních zájmů Evropského společenství proti podvodům a jiným protiprávním jednáním

(podle čl. 280 odst. 4 Smlouvy o ES)

(2005/C 313/01)

OBSAH

		Odstavec	*Strana*
I.	Úvod	1–7	2
II.	Obecná zjištění	8–11	2
III.	Správní spolupráce v oblasti tradičních vlastních zdrojů a výdajů	12–19	3
IV.	Správní spolupráce v oblasti daně z přidané hodnoty	20–28	4
V.	Správní spolupráce za účelem boje proti praní špinavých peněz	29–32	4
VI.	Závěry a doporučení	33–39	5

ÚČETNÍ DVŮR EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ,

s ohledem na Smlouvu o založení Evropského společenství, a zejména na článek 280 této smlouvy,

s ohledem na žádost Rady ze dne 12. října 2004 o stanovisko Účetního dvora k návrhu [1] nařízení Evropského parlamentu a Rady o vzájemné správní pomoci při ochraně finančních zájmů Evropského společenství proti podvodům a jiným protiprávním jednáním, který předložila Komise,

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

I. ÚVOD

1. Podle článku 280 Smlouvy členské státy koordinují svou činnost zaměřenou na ochranu finančních zájmů Společenství proti podvodům. Za tím účelem organizují s podporou Komise úzkou a pravidelnou spolupráci mezi příslušnými orgány. Administrativní spolupráce spočívá v hlášení nesrovnalostí, správních šetřeních, kontrolách na místě a inspekcích, výměnách informací, odnětí neoprávněně získaných výhod a správních sankcích.

2. Na základě článku 280 a jiných ustanovení Smlouvy musí být pro všechny oblasti přijat jednotný právní rámec. Podstatnou část právních předpisů Společenství v oblasti boje proti podvodům nicméně tvoří velký počet různých podrobných ustanovení upravujících příslušné politiky Společenství.

3. Zkoumaný legislativní návrh má za cíl posílit úlohu Komise jako koordinátora činností členských států zaměřených na boj proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Společenství. Podle důvodové zprávy předložené Komisí je existující právní rámec pro správní spolupráci nedostačující a nezajišťuje Komisi aktivní úlohu při podpoře a koordinaci činností členských států. To se týká zejména mezinárodních podvodů s DPH a praní špinavých peněz souvisejících s podvody v ES.

4. Navrhuje se komplexní systém spolupráce mezi správními orgány členských států a těmito orgány a Komisí (jednající prostřednictvím Evropského úřadu pro boj proti podvodům – OLAF [2], dále jen „úřad") za účelem sběru a výměny informací o nesrovnalostech „zvláštního významu na úrovni Společenství".

5. „Zvláštní význam na úrovni Společenství" vymezují dvě kritéria:

a) nesrovnalosti musí mít následky ve více než jednom členském státě nebo u nich musí být zřejmá spojení s činnostmi prováděnými ve více než jednom členském státě

a

b) odhadovaná škoda, kterou nesrovnalosti způsobí finančním zájmům Společenství, představuje nejméně 100 000 EUR, nebo fiskální škoda vzniklá v příslušných členských státech v oblasti DPH přesahuje 500 000 EUR.

6. Pokud jiný právní předpis Společenství nestanoví konkrétnější spolupráci nebo Komisi neumožní širší přístup k informacím, bude se navrhované nařízení vztahovat na všechny oblasti příjmů a výdajů Společenství.

7. Účetní dvůr přezkoumal v rámci svého auditu návrh Komise a rovněž zohlednil ustanovení o lepší legislativní činnosti a pokyny k redakční kvalitě právních předpisů Společenství, které společně přijal Evropský parlament, Rada a Komise [3].

II. OBECNÁ ZJIŠTĚNÍ

8. Evropský parlament, Rada a Komise se dohodly [4] na aktualizaci, zestručnění a podstatném zjednodušení právních předpisů Společenství. Tento návrh si přesto neklade za cíl vyvíjet úsilí vedoucí ke zjednodušení nebo změně stávajících právních předpisů. K platným horizontálním a sektorovým právním předpisům v oblasti boje proti podvodům bude doplněno nové nařízení, které bude existovat současně se stávající právní úpravou.

9. Komise se zavázala [5], že bude ve svých návrzích právních předpisů pečlivě zohledňovat jejich finanční a správní dopad, a to především na Unii a členské státy. V jejím návrhu příslušného nového nařízení však nejsou žádné informace o finančních a správních důsledcích pro členské státy uvedeny.

---

[1] KOM(2004) 509 v konečném znění ze dne 20. června 2004.

[2] V souladu s článkem 2 rozhodnutí Komise 1999/352/ES, ESUO, Euratom ze dne 28. dubna 1999 o zřízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) (Úř. věst. L 136, 31.5.1999, s. 20) tento úřad odpovídá za podporu Komise při spolupráci se členskými státy v oblasti boje proti podvodům a za jiné provozní činnosti Komise související s bojem proti podvodům.

[3] Interinstitucionální dohoda ze dne 16. prosince 2003 o lepší legislativní činnosti (Úř. věst. C 321, 31.12.2003, s. 1) a interinstitucionální dohoda ze dne 22. prosince 1998 o společných pokynech k redakční kvalitě právních předpisů Společenství (Úř. věst. C 73, 17.3.1999, s. 1).

[4] Viz článek 35 interinstitucionální dohody ze dne 16. prosince 2003.

[5] Viz článek 27 interinstitucionální dohody ze dne 16. prosince 2003.

10. Návrh zavádí širší definici „nesrovnalostí ohrožujících finanční zájmy Společenství". Jejich rozsah je rozšířen a zahrnuje:

a) porušení právních předpisů v oblasti daně z přidané hodnoty (DPH)

a

b) praní špinavých peněz.

Tyto oblasti nespadají do obecné definice nesrovnalostí uvedené v nařízení Rady (ES, Euroatom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ([1]). Skutečnost, že v právních předpisech v oblasti boje proti podvodům vedle sebe existují různé definice pojmu „nesrovnalosti", představuje riziko záměny a právní nejistoty.

11. Nejistotu dále zvyšuje skutečnost, že ve stávajících právních předpisech Společenství není definován pojem „finanční zájmy Společenství" ([2]). Ani v novém nařízení navrženém Komisí se taková definice neobjevuje.

III. SPRÁVNÍ SPOLUPRÁCE V OBLASTI TRADIČNÍCH VLASTNÍCH ZDROJŮ A VÝDAJŮ

12. Nedávná auditní zpráva Účetního dvora k řízení Evropského úřadu pro boj proti podvodům ([3]) potvrdila, že je potřeba efektivněji spolupracovat s členskými státy, a to jak v oblasti přímého řízení, tak v oblastech sdíleného řízení finančních prostředků s členskými státy. Problémy stávající spolupráce do velké míry souvisejí s nedostatky v provozní efektivitě na úrovni členských států i Komise.

13. Ve zvláštním případě vzájemné pomoci týkající se oblasti cel a zemědělství ([4]) bylo zjištěno, že nejsou systematicky prováděny následné kontroly, že úřad nestanovil pravidla pro soustavné a konzistentní monitorování pokroku u žádostí o vzájemnou pomoc členských států a že záznamy výsledků přijatých opatření nejsou jasné ([5]).

14. Ve zvláštní zprávě č. 3/2004 o vymáhání nesprávně vyplacených prostředků v rámci společné zemědělské politiky ([6]) dospěl Účetní dvůr k závěru, že příslušnou databázi Komise obsahující údaje o nesrovnalostech nahlášených členskými státy ([7]) nelze považovat za spolehlivou, úplnou a přesnou.

15. V případě strukturálních politik při auditu uplatňování příslušného nařízení ([8]) v roce 2001 Účetní dvůr zjistil ([9]) nedostatky na všech úrovních. V důsledku této skutečnosti byly nahlášené údaje o nesrovnalostech neúplné, nespolehlivé, zavádějící a opožděné.

16. Tyto nedostatky mimo jiné souvisely s obtížemi jednotně a ve všech členských státech definovat nesrovnalosti, které se mají nahlašovat. Účetní dvůr také zjistil, že informace jsou často poskytovány s velkým zpožděním a Komise řádně nesleduje provádění nápravných opatření.

17. Nové postupy, které návrh zavádí, budou pro správní orgány členských států i pro Komisi představovat zvýšení pracovní zátěže, neboť stávající povinnosti hlásit nesrovnalosti vyplývající z jiných právních předpisů Společenství nejsou ani zrušeny ani zjednodušeny. Soustředit úsilí a zdroje, aby se zabránilo přetížení útvarů Komise informacemi a žádostmi, které souvisejí s případy menšího významu, což je deklarovaným záměrem Komise ([10]), by ve skutečnosti bylo složité.

18. Kromě toho by existence nově navržených předpisů vedle specifických nařízení pro jednotlivá odvětví zvýšila riziko související s jejich obtížnou interpretací a jednotným uplatňováním ve všech členských státech. Objevují se případy nesouladu v kritériích, lhůtách a minimálních částkách pro hlášení nesrovnalostí ([11]).

([1]) Úř. věst. L 312, 23.12.1995, s. 1.

([2]) Některé pokyny lze nalézt v rozsudku Soudního dvora. V rozsudku C-11/00 Soudní dvůr uvedl, „že výraz ‚finanční zájmy Společenství' v článku 280 ES se neomezuje výhradně na rozpočet Evropského společenství v úzkém slova smyslu" (2003, Sb. rozh. s. I-7147, odstavec 95).

([3]) Viz zvláštní zpráva č. 1/2005, shrnutí, odstavec VI (Úř. věst. C 202, 18.8.2005, s. 1).

([4]) Podle nařízení Rady (ES) č. 515/97 ze dne 13. března 1997 o vzájemné pomoci mezi správními orgány členských států a jejich spolupráci s Komisí k zajištění řádného používání celních a zemědělských předpisů (Úř. věst. L 82, 22.3.1997, s. 1).

([5]) Viz odstavec 32 zvláštní zprávy č. 1/2005.

([6]) Viz odstavce 16 až 32 zvláštní zprávy č. 3/2004 (Úř. věst. C 269, 4.11.2004, s. 1).

([7]) Podle nařízení Rady (EHS) 595/91 ze dne 4. března 1991 o nesrovnalostech a zpětném získávání částek neoprávněně vyplacených v rámci financování společné zemědělské politiky, o organizaci informačního systému v této oblasti a o zrušení nařízení (EHS) č. 283/72 (Úř. věst. L 67, 14.3.1991, s. 11).

([8]) Nařízení Komise (ES) č. 1681/94 ze dne 11. července 1994 o nesrovnalostech a navrácení neoprávněně vyplacených částek v souvislosti s financováním strukturálních politik a organizaci informačního systému v této oblasti (Úř. věst. L 178, 12.7.1994, s. 43).

([9]) Viz zvláštní zpráva č. 10/2001 o finanční kontrole strukturálních fondů, odstavce 107 až 126 (Úř. věst. C 314, 8.11.2001, s. 26).

([10]) Viz strana 6 důvodové zprávy k návrhu Komise.

([11]) Například podle navrhovaného nařízení jsou členské státy povinny poskytnout Komisi bez předchozího vyžádání veškeré důležité informace o nesrovnalostech, které by mohly mít následky v ostatních členských státech a jejichž potenciální škoda způsobená finančním zájmům Společenství je 100 000 EUR nebo vyšší. Pro hlášení nesrovnalostí nejsou stanoveny žádné lhůty. Lze tedy předpokládat, že se informace musí poskytnout bezprostředně poté, co byl stanoven finanční dopad daného případu. Podle nařízení Komise (ES) č. 1681/94 každý členský stát, bez ohledu na výši příslušné částky, neprodleně ohlásí veškeré nesrovnalosti, u nichž se obává, že se mohou rychle projevit mimo jeho území.

19. Další problém vzniká v souvislosti s tím, že nově navrhovaná povinnost hlásit nesrovnalosti zahrnuje také případy, kdy k nesrovnalostem ještě nedošlo, ale existují informace, že by se tak mohlo stát ([1]). Lze pochybovat o tom, zda je tento požadavek realistický.

IV. SPRÁVNÍ SPOLUPRÁCE V OBLASTI DANĚ Z PŘIDANÉ HODNOTY

20. Účetní dvůr ve své výroční zprávě za rok 2001 ([2]) upozorňoval na rostoucí problémy související s řetězovými podvody a na nutnost tyto problémy řešit lepší správní spoluprací zaměřenou na ochranu příjmu z DPH ([3]).

21. Dne 1. ledna 2004 vstoupilo v platnost nařízení Rady (ES) č. 1798/2003 ([4]) o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty. Jeho účelem je posílit spolupráci mezi daňovými orgány členských států v oblasti boje proti podvodům souvisejícím s DPH. Nařízením (ES) č. 1798/2003 byl konečně stanoven jednotný právní rámec. Před jeho vstupem v platnost narušovala efektivní spolupráci mezi daňovými úřady paralelní existence dvou různých právních nástrojů pro spolupráci v oblasti DPH.

22. Podle Komise byly členské státy, které již zavedly zvláštní detekční a kontrolní opatření v oblasti řetězových podvodů, úspěšné ([5]).

23. Účetní dvůr podotýká, že ustanovení nově navrhovaného nařízení se ve velké míře podobají nebo dokonce shodují s ustanoveními nařízení (ES) č. 1798/2003, především pokud jde o výměnu informací a pravidla upravující správní šetření ([6]).

24. Návrh však mění roli, kterou má sehrávat Komise (včetně úřadu). Podle nařízení (ES) č. 1798/2003 je hlavní úlohou Komise společně s členskými státy přezkoumávat a hodnotit, jak fungují opatření v oblasti správní spolupráce a jak lze zlepšit jejich efektivitu.

25. Podle nového návrhu bude úřad systematicky koordinovat jednotlivé operace v oblasti boje proti podvodům, a dokonce může v těchto operacích sehrávat hlavní roli tím, že bude shromažďovat a analyzovat relevantní informace a bude mít možnost vyžadovat, aby členské státy zajistily zvláštní dohled nebo provedly správní šetření.

26. Účetní dvůr upozorňuje na své doporučení vyjádřené ve zvláštní zprávě č. 1/2005 ([7]), aby se úřad v rámci svých činností soustředil na svou funkci vyšetřovatele. Role koordinátora činností členských států v boji proti přeshraničním podvodům v oblasti DPH, kterou úřadu svěřuje navrhované nařízení, by mohla snížit schopnost úřadu efektivně vykonávat jeho primární funkci.

27. Kromě toho by vznikly praktické problémy vyplývající ze skutečnosti, že nový návrh na rozdíl od nařízení (ES) č. 1798/2003 nestanoví povinnost udržovat přímé styky a spolupracovat s daňovými inspektory nebo zaměstnanci útvarů pro boj proti podvodům. Navrhuje se, aby se informace předávaly výhradně prostřednictvím příslušných ústředních kontaktních úřadů a jiných orgánů činných v daňových šetřeních. S tím souvisí velké riziko narušení rychlosti a pružnosti koordinačních činností.

28. Poznámky v odstavcích 17 až 19 tohoto stanoviska se rovněž vztahují na správní spolupráci v oblasti DPH.

V. SPRÁVNÍ SPOLUPRÁCE ZA ÚČELEM BOJE PROTI PRANÍ ŠPINAVÝCH PENĚZ

29. Podle rozhodnutí Rady 2000/642/SVV ([8]) zřídily členské státy „finanční zpravodajské jednotky“ (FZJ). Tyto finanční zpravodajské jednotky mají za úkol sbírat a analyzovat informace za účelem zjištění vazby mezi podezřelými finančními transakcemi a související trestnou činností, a tím předcházet praní špinavých peněz a potírat ji.

30. Komise navrhuje, aby byly FZJ zařazeny mezi odpovědné orgány, které mají spolupracovat na základě navrhovaného nařízení o vzájemné správní pomoci při ochraně finančních zájmů Společenství. Komise by se tak u nich mohla dožadovat pomoci a mohla by je žádat o předání veškerých informací relevantních pro odhalování a prevenci nesrovnalostí.

([1]) Viz čl. 5 odst. 3 návrhu.

([2]) Viz odstavce 1.45 až 1.55 výroční zprávy za rok 2001 (Úř. věst. C 295, 28.11.2002, s. 1).

([3]) Podvody související s DPH mají na vlastní zdroje Společenství nepřímý dopad. Schopnost Společenství plnit své výdajové závazky nezávisí na míře účinnosti výběru DPH a předcházení podvodům. Vlastní zdroje vycházející z hrubého národního důchodu (HND) slouží k pokrytí té části výdajů, kterou nepokryjí ostatní zdroje. Důsledky podvodů v oblasti DPH nese nejen členský stát, ve kterém k podvodu došlo, ale v důsledku nárůstu příspěvků na vlastní zdroj z HND také ostatní členské státy.

([4]) Nařízení Rady (ES) č. 1798/2003 ze dne 7. října 2003 o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty a o zrušení nařízení (EHS) č. 218/92 (Úř. věst. L 264, 15.10.2003, s. 1).

([5]) Viz zpráva Komise o uplatnění ustanovení o správní spolupráci v boji proti podvodům v oblasti DPH, KOM(2004) 260 v konečném znění ze dne 16. dubna 2004, s. 18.

([6]) Komise ve své důvodové zprávě výslovně uvádí, že používá kritéria uvedená v nařízení (ES) č. 1798/2003.

([7]) Viz odstavce XI. a 94.

([8]) Rozhodnutí Rady 2000/642/SVV ze dne 17. října 2000 o způsobech spolupráce mezi finančními zpravodajskými jednotkami členských států při výměně informací (Úř. věst. L 271, 24.10.2000, s. 4).

31. Účetní dvůr upozorňuje na skutečnost, že podle současného znění rozhodnutí Komise 2000/642/SVV nemá Komise ve vztahu k FZJ žádnou roli. Některá jeho ustanovení ([1]) lze dokonce vykládat tak, že vylučují útvary Komise z přístupu k informacím, které byly získány a poskytnuty prostřednictvím FZJ. Podle článku 19 pokynů k redakční kvalitě právních předpisů Společenství ([2]) by bylo nicméně vhodné situaci vyjasnit.

32. Poznámky v bodech 17 a 19 tohoto stanoviska se také vztahují na správní spolupráci v oblasti boje proti praní špinavých peněz.

VI. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

33. Účetní dvůr souhlasí se závěry analýz Komise v tom smyslu, že je nutné, aby byla zefektivněna vzájemná spolupráce členských států a Komise při ochraně finančních zájmů Evropského společenství před podvody a jiným protiprávním jednáním.

34. Stávající právní předpisy v oblasti boje proti podvodům a nesrovnalostem jsou složité, a jak ukazují audity Účetního dvora, jejich realizace je obtížná. Tento návrh nového nařízení je činí ještě složitějšími, a to především z hlediska definic a kritérií pro hlášení nesrovnalostí.

35. Návrh vytvořit další právní nástroj je navíc v rozporu s cílem aktualizovat a zestručnit právní předpisy Společenství a podstatně je zjednodušit, na němž se dohodl Evropský parlament s Radou a Komisí ([3]).

36. Účetní dvůr se domnívá, že by Komise měla vypracovat návrh na zjednodušení a konsolidaci právních předpisů Společenství v oblasti boje proti podvodům s cílem zabránit jejich duplikaci, překrývání a výskytu protichůdných ustanovení. V rámci této revize by se mohly vyřešit stávající nedostatky ve spolupráci mezi Komisí a členskými státy.

37. Účetní dvůr připomíná své doporučení, aby se úřad soustředil na svou funkci vyšetřovatele. Rozšíření úlohy úřadu o koordinaci operací členských států v oblasti boje proti podvodům může být v rozporu s tímto cílem.

38. Je nutné jasně definovat ústřední pojem všech právních předpisů v oblasti boje proti podvodům, kterým jsou „finanční zájmy Společenství“. Ve všech právních předpisech v oblasti boje proti podvodům by se měla používat jednotná definice „nesrovnalostí“.

39. Pokud jde o spolupráci v oblasti DPH, opakuje Účetní dvůr své doporučení ([4]), aby se Komise soustředila na svou povinnost identifikovat selhání systémů členských států v oblasti boje proti podvodům souvisejícím s DPH a aby příslušným členským státům navrhla odpovídající nápravu.

Toto stanovisko přijal Účetní dvůr na svém zasedání v Lucemburku dne 27. října 2005.

Za Účetní dvůr
Hubert WEBER
předseda

([1]) Viz např. čl. 5 odst. 4, ve kterém se stanoví, že finanční zpravodajské jednotky přijmou veškerá nezbytná opatření, včetně bezpečnostních, aby zajistily, že k informacím předávaným podle tohoto rozhodnutí nebudou mít přístup žádné jiné orgány, subjekty nebo útvary.

([2]) Interinstitucionální dohoda ze dne 22. prosince 1998 o společných pokynech k redakční kvalitě právních předpisů Společenství.

([3]) Interinstitucionální dohoda ze dne 16. prosince 2003 o lepší legislativní činnosti.

([4]) Viz odstavce 4.1 až 4.8 zvláštní zprávy č. 9/98 o ochraně finančních zájmů Evropské unie v oblasti DPH na vnitřním trhu Společenství spolu s reakcemi Komise (Úř. věst. C 356, 20.11.1998, s. 1).