

III

(Přípravné akty)

EVROPSKÝ HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR

519. PLENÁRNÍ ZASEDÁNÍ EHSV VE DNECH 21. A 22. ZÁŘÍ 2016

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o právním rámci Unie, který se týká porušení celních předpisů a sankcí

[COM(2013) 884 final – 2013/0432 (COD)]

(2016/C 487/08)

Hlavní zpravodaj: **Antonello PEZZINI**

Konzultace	Evropský parlament, 22/06/2016
Právní základ	Článek 114 Smlouvy o fungování Evropské unie
Odpovědná specializovaná sekce	Jednotný trh, výroba a spotřeba
Přijato na plenárním zasedání	21/09/2016
Plenární zasedání č.	519
Výsledek hlasování	173/0/3
(pro/proti/zdrželi se hlasování)	

1. Závěry a doporučení

1.1. Evropský hospodářský a sociální výbor vždy tvrdil, že účinná celní unie je významnou součástí procesu evropské integrace, aby byl zaručen bezpečný a transparentní volný pohyb zboží při dodržování pravidel hospodářské soutěže a s maximální ochranou spotřebitelů a životního prostředí a účinný boj proti porušením předpisů, podvodům a padělání a aby byl usnadněn rozvoj zákonného obchodu.

1.2. Výbor s přesvědčením podporuje cíle návrhu Komise, pokud jde o následující záměry navržených opatření:

- učinit první krok směrem k vytvoření účinného režimu jednotné evropské celní soustavy, který bude mít jednotnou správu a společné správní a soudní orgány (např. evropský celní soudní dvůr), soubor společných právních předpisů v oblasti prosazování předpisů celního kodexu, jednotný počítačový systém s jednotnými postupy dodržování předpisů, jednotný výklad předpisů usnadňující rozvoj obchodu uvnitř EU i mimo ní,
- poskytnout právní jistotu a jistotu při prosazování jednotně v celé EU, a to prostřednictvím harmonizovaného režimu zjišťování porušení předpisů a obvinění z jejich porušení a sankčních opatření civilní a jiné než trestněprávní povahy přiměřených ušlému clu a závažnosti porušení a ukládaných v rozmezí společných minimálních a maximálních prahových hodnot, včetně možnosti nepeněžitých sankcí,

- vložit, jako nedílnou součást právního předpisu, posílené společné systémy prevence a odrazování od porušování předpisů za pomoci vytvoření vzorů pro dodržování předpisů v oblasti IKT a systémy automatického včasného varování,
- stanovit společné mechanismy urovnávání sporů a vypořádání uložených sankcí s cílem zjednodušit a urychlit rozvoj obchodu v EU a zabránit zdlouhavým a nákladným soudním řízením,
- vyčerpávajícím způsobem plnit povinnosti vyplývající z mezinárodních referenčních rámců Světové obchodní organizace (WTO) a Světové celní organizace (WCO).

1.3. EHSV požaduje, aby bylo v rámci cílů směrnice uvedeno, že nástroj, který umožní postupné, nicméně nutné přibližování k jedinému a jednotnému systému právních předpisů, prosazování a výkladu, bude doplněn o kontrolu a dohled nad trhem na základě automatických mechanismů zjišťování, které nebudou bránit rozvoji zákonného obchodu v EU.

1.4. Výbor doporučuje, aby zpráva, která má být po dvou letech předložena EP, Radě a EHSV, obsahovala kromě hodnocení míry sblížení provádění předpisů na územní úrovni rovněž návrh ukazatelů pro další kroky na cestě k vytvoření:

- skutečné **evropské celní agentury**,
- **evropského celního soudního dvora**,
- účinné a efektivní **jednotné celní správy**, s cílem sladit systémy úpravy porušení celních předpisů a souvisejících sankcí do jediného a jednotně vykládaného předpisového a prováděcího rámce.

2. Úvod

2.1. Celní unie je základem Evropské unie. Unijní celní předpisy jsou z hlediska hmotných a procesních pravidel od roku 1992 plně harmonizovány. V roce 2013 byl nařízením (EU) č. 952/2013, které vstoupilo v platnost v roce 2016, přijat nový celní kodex (celní kodex Unie).

2.2. Regulační aspekty celních záležitostí spadají podle článku 3 SFEU do výlučné pravomoci Unie, nicméně do pravomoci členských států spadá činnost spojená s prováděním kontrol, systém sankcí a prosazování právních předpisů prováděné v rámci justiční spolupráce v trestních věcech (hlava V SFEU).

2.3. Celní operace EU představují téměř 16 % světového obchodu, objem jejích dovozů a vývozu činí více než 3 500 miliard EUR ročně. Cla vybraná v roce 2013 činila 15,3 miliardy EUR, což je téměř 11 % rozpočtu EU.

2.4. Neharmonizované vnitrostátní systémy úpravy porušení celních předpisů a souvisejících sankcí mohou vést k nezákonnému obchodování a k přesunutí obchodu do členských států, v nichž hrozí menší riziko odhalení a sankce jsou nižší, zatímco podniky, které jednají v mezích zákona, musí nést vyšší náklady, pokud jsou činné ve více jurisdikcích, kde mohou různé režimy sankcí narušit obchodní toky a vzorce hospodářské činnosti na jednotném trhu a zajistit výhody pro podniky, které působí v zemích s méně přísnými celními kontrolami.

2.5. Již od zahájení programu Cla 2013 byly analyzovány vnitrostátní režimy členských států v oblasti porušení celních předpisů a sankcí a mezi jednotlivými režimy byly zjištěny značné rozdíly, jak uvádějí nedávná důkladná šetření⁽¹⁾.

2.6. Boj proti porušování celních předpisů se řídí 28⁽²⁾ odlišnými právními rády a různorodými právními či správními tradicemi, které se velmi liší co do definic a přísnosti sankcí. Nejednotné prosazování celních předpisů má vliv na podmínky hospodářské soutěže, které by měly být na vnitřním trhu stejné.

2.7. Rozdíly v prosazování předpisů se týkají zejména povahy správních či trestněprávních sankcí, druhů sankcí, limitů a rozsahu porušení, systémů urovnávání sporů a vypořádání, úrovní a typů odpovědnosti, přitěžujících či polehčujících okolností, časových a promlčecích lhůt a odpovědnosti právnických osob.

⁽¹⁾ Viz *Analysis and effects of the different Member States' customs sanctioning systems* (Analýza a účinky systémů pro ukládání sankcí v oblasti cel v jednotlivých členských státech), PE 569.990, leden 2016.

⁽²⁾ V tuto chvíli.

2.8. Odstranění rozdílů v prosazování je nutné a je třeba harmonizovat evropské celní systémy v souladu se zásadou jednotné celní soustavy, v jejichž rámci by členské státy v případě porušení celních předpisů povolovaly mechanismy urovnávání sporů při zúčtování v závislosti na typu a rozsahu porušení ve snaze zabránit zdlouhavým a pro obě strany nákladným soudním řízením.

2.9. Kromě toho je třeba podotknout, že celní unie je výkonným nástrojem většiny opatření v oblasti obchodní politiky EU, provádí řadu mezinárodních dohod týkajících se obchodních toků a prostřednictvím správních orgánů členských států rozvíjí významné horizontální procesy správy dat, řízení hospodářských subjektů a prosazování. Rozdíly v prosazování v rámci evropského systému již byly předmětem stížností u WTO.

2.10. Vzhledem k vážným problémům, s nimiž se při svém fungování potýká celní unie kvůli rozdílům v prosazování předpisů, jež by mohly narušit globální účinnost, již EHSV upozorňoval na nutnost „uplatňování jednotné celní politiky založené na jednotných, aktualizovaných, transparentních, účinných a zjednodušených postupech, která by mohla přispívat k hospodářské konkurenceschopnosti EU na celosvětové úrovni“⁽³⁾.

2.11. EHSV zdůraznil⁽⁴⁾, že k dokončení skutečného vnitřního trhu je třeba: zaručit jasné lhůty pro zavedení prováděcích opatření; jednotný výklad celních předpisů Unie, která musí působit jako jednotný správní systém tak, aby byl uplatňován jednotný přístup k hospodářským subjektům kdekoli na celním území EU; usnadnit přístup ke statusu schváleného hospodářského subjektu; komplexně informovat všechny zúčastněné subjekty; využívat elektronické postupy; zajistit kvalitní odbornou přípravu lidských zdrojů. V podstatě bychom měli být schopni vytvořit **jednotnou evropskou celní soustavu**.

2.12. Pouze podniknutím účinných kroků k vytvoření jednotné evropské celní soustavy a odpovídajících řídicích struktur bude možné skoncovat s dosud velmi složitým a neharmonizovaným fungováním celní unie.

3. Návrh Komise

3.1. Hlavním účelem návrhu směrnice předložené Komisí je docílit prostřednictvím harmonizační směrnice společného referenčního právního rámce, který umožní:

- rovné zacházení s hospodářskými subjekty,
- účinnou ochranu finančních zájmů EU,
- účinné prosazování právních předpisů v oblasti porušení celních předpisů a sankcí,
- zajištění právní jistoty (*lex certa*) a podmíněnosti a přiměřenosti trestů (*nulla poena sine culpa*);

přičemž je třeba zaručit soulad s celními předpisy jednotným způsobem v celé EU díky harmonizovanému prosazování právních předpisů v oblasti porušení celních předpisů a sankcí, které zamezí příliš velkým rozdílům ve vnitrostátních systémech úpravy porušení celních předpisů a sankcí, jež by mohly narušit pravidla hospodářské soutěže a ovlivnit volný pohyb zboží.

3.2. Výkonné orgány s ohledem na zvolený právní základ – článek 33 SFEU – navrhly konkrétně následující:

- určit obsáhlý seznam postižitelných skutkových podstat sestávající ze tří makrokategorií: skutkové podstaty postižitelné v případě objektivní odpovědnosti při zavinění, nedbalosti nebo úmyslu,

⁽³⁾ Viz Úř. věst. C 229, 31.7.2012, s. 68.

⁽⁴⁾ Viz stanoviska EHSV v Úř. věst. C 229, 31.7.2012, s. 68 a Úř. věst. C 251, 31.7.2015, s. 25.

- vypracovat soubor odstupňovaných „účinných, odrazujících a přiměřených“ sankcí pro každou kategorii v souladu s kritérii stanovenými v judikatuře Soudního dvora⁽⁵⁾,
- vypracovat stupnici sankcí, které lze uložit, od 1 do 30 % hodnoty zboží, nebo stanovit paušální sankce, pokud se porušení týká určitých statusů nebo povolení,
- za účelem zamezení rozdlům ve lhůtách týkajících se trestních pravomocí zavést lhůtu v délce 4 let, která počne běžet ode dne, kdy došlo k porušení předpisů, nebo v případě pokračování či opakování ode dne, kdy takové jednání skončilo,
- zavést mechanismy pro pozastavení správního řízení v případě, že bylo v souvislosti se stejným skutkem zahájeno trestní řízení,
- podporovat spolupráci a výměnu informací mezi členskými státy.

3.3. Evropská komise předložila návrh před třemi lety, poté se jím zabýval Evropský parlament a několik členských států k němu vzneslo námitky. Litevský parlament uvedl, že „právní základ (článek 33 SFEU) zvolený pro návrh neopravňuje Unii k přijetí opatření ke stanovení rámce týkajícího se porušení celních předpisů Unie a sankcí za taková porušení“⁽⁶⁾, jelikož není v souladu se zásadou subsidiarity, zejména nedodržuje-li požadavky vyplývající ze zásady svěřeni pravomocí, podle níž Unie jedná pouze tehdy, pokud Smlouvy stanoví právní základ opatření.

3.4. EP se nyní k přezkumu návrhu vrátil a pověřil vypracováním svého stanoviska zpravodajku výboru IMCO paní Kaju Kallas, která navrhla rozšířit právní základ i na článek 114 SFEU⁽⁷⁾, který stanoví povinnou konzultaci EHSV, jak se uvádí v dopise, v němž předseda výboru IMCO EP požádal EHSV o vypracování stanoviska.

3.5. EHSV s tímto rozhodnutím plně souhlasí a vyzdvihuje význam **jednotného** celního systému, který by dodal hodnoty a jednotnost nejen vnitřním trhu, ale i celé evropské společnosti, která nyní více než kdy předtím usiluje o zavádění jednotných systémů.

4. Obecné připomínky

4.1. Evropský hospodářský a sociální výbor vždy tvrdil, že účinná celní unie je významnou součástí procesu evropské integrace, aby byl zaručen volný pohyb zboží při dodržování pravidel hospodářské soutěže a s maximální ochranou spotřebitelů a životního prostředí.

4.2. EHSV považuje za zásadní zaujmout společný přístup v oblasti prevence, odrazování a jednotné identifikace porušení předpisů a v oblasti jednotného řízení ukládání sankcí, včetně systémů urovnávání sporů ohledně sankcí, aby bylo zaručeno jednotné a nediskriminační uplatňování evropských předpisů na celém území v souladu s článkem 3 SFEU.

4.3. EHSV s přesvědčením podporuje urychlení procesu vývoje směrem k vytvoření jednotné evropské celní soustavy pod jednotnou správou evropské celní agentury a zřízení společných správních a soudních orgánů⁽⁸⁾, včetně evropského celního soudního dvora⁽⁹⁾, po vzoru severoamerického systému s cílem uplatňovat jednotný systém úpravy porušení předpisů a jednotný systém sankcí poslední instance, jehož součástí bude předchozí aktivace systémů prevence a systémů urovnávání sporů a vypořádání zaměřené na omezení/vyloučení nákladných sporů zatěžujících obchodování v Unii, zejména pro malé a střední podniky.

⁽⁵⁾ Viz rozsudky Soudního dvora ve věcech C-382/92 a C-91/02.

⁽⁶⁾ Viz Parlament Litevské republiky (Seimas) – závěry Výboru pro evropské záležitosti, dokument č. ES-14–51, 9. července 2014, č. 100-P-71.

⁽⁷⁾ Článek 33 SFEU tudíž je správným právním základem, když se jedná o rámec spolupráce mezi celními orgány. Článek 114 SFEU je právním základem pro přijetí opatření k harmonizaci vnitřního trhu. Harmonizační opatření podle tohoto článku vyžadují jako podmínku, aby byly mezi právními předpisy členských států takové rozdíly, které by mohly narušit obchod v rámci vnitřního trhu.

⁽⁸⁾ Předpoklad je právně proveditelný, na základě ustanovení článku 257 SFEU, a již se uplatňuje v případě Soudu pro veřejnou službu (tj. soudu pro pracovněprávní spory evropských úředníků) a výhledově se bude uplatňovat i při zřízení evropského soudu pro ochranné známky a patenty.

⁽⁹⁾ Referenčním modelem by mohl být United States Court of International Trade. „The Customs Courts Act of 1980 creates a comprehensive system for judicial review of civil actions arising out of import transactions and federal transactions affecting international trade.“

4.4. Výbor se domnívá, že součástí jednotného uplatňování evropských celních předpisů musí být rovněž fáze řešení sporů mezi hospodářskými subjekty jak z hlediska vnitřního trhu, tak na mezinárodní úrovni, jakož i přístup prevence ex ante založený na jednotných a posílených telematických řešeních IKT, aby se předešlo rozsáhlé byrokracii spojené s identifikací.

4.4.1. Výbor vyzdvihuje význam provádění „celní politiky založené na jednotných, transparentních, účinných, efektivních (...) postupech, což posílí globální konkurenceschopnost Evropské unie a zaručí ochranu práv a bezpečnosti evropských podniků a spotřebitelů a duševního vlastnictví“⁽¹⁰⁾.

4.5. EHSV je přesvědčen, že jakýkoli evropský systém úpravy porušení předpisů, urovnávání sporů a vypořádání sankcí musí být provázen opatřeními na začlenění veškerých dalších aspektů, které jsou součástí obecného prosazování právních předpisů, jako je dohled, kontrola, šetření a sledování.

4.6. Výbor považuje za zásadní poskytnout právní jistotu a jistotu při prosazování jednotně v celé EU, a to prostřednictvím harmonizovaného režimu zjišťování porušení předpisů a obvinění z jejich porušení u určitých a řádně vymezených kategorií, a sankčních opatření civilní a jiné než trestněprávní povahy přiměřených závažnosti porušení a ukládaných v rozmezí společných minimálních a maximálních prahových hodnot, které vyžadují sblížení pravidel, jakož i nepeněžitých sankcí.

4.7. EHSV je toho názoru, že v rámci tohoto prvního kroku sblížení režimů úpravy porušení společných celních předpisů a odpovídajících sankcí je třeba:

- sjednotit promlčecí lhůty s tříletou promlčecí lhůtou u oznámení celního dluhu, jak stanoví celní kodex,
- zaručit, aby porušování předpisů bylo postihováno v závislosti na míře viny,
- stanovit peněžitě sankce přiměřeně a v závislosti na ušlém clu, a nikoli na hodnotě zboží.

4.8. EHSV trvá na tom, aby byla zaručena plná interoperabilita mezi různými databázemi, které v evropském systému dohledu nad trhem existují, aby se zvýšila schopnost odrazovat od porušení předpisů. Toho lze dosáhnout na základě společné strategie a za důrazné podpory programů EU, které umožní zaručit sdílení informací mezi různými orgány na různých úrovních a v reálném čase, zejména v případě velmi rozsáhlých porušení předpisů a sankcí, a to i v zájmu podpory boje proti nezákonnému obchodu a zjednodušení postupů v zákonném obchodě.

4.9. V souladu s judikaturou Soudního dvora se Výbor domnívá, že se zahrnutím článku 114 jakožto dalšího právního základu návrhu kromě článku 33 lze souhlasit, neboť účelem opatření uvedených v článku 114 SFEU je zlepšit podmínky pro fungování vnitřního trhu a přispět k odstranění narušení hospodářské soutěže ve smyslu předmětného legislativního návrhu.

4.10. Do doby, než bude vytvořena fungující celní unie, EHSV požaduje, aby byla posílena činnost EU v oblasti odborné přípravy a rozvoje kvalifikovaných lidských zdrojů a zvýšení kapacit v oblasti řízení regulačního rámce Unie, a to i prostřednictvím opatření v oblasti správních kapacit a vytvořením společné celní jednotky, která zaručí jednotné uplatňování systémů sankcí, urovnávání sporů a vypořádání.

4.11. Výbor doporučuje, aby zpráva, kterou má Komise každé dva roky předkládat EP, Radě a EHSV, neobsahovala pouze hodnocení míry sblížení provádění předpisů v členských státech, ale také – a především – názorný přehled klíčových ukazatelů ukládání celních sankcí, šíření osvědčených postupů, účinnosti příslušných služeb, účinnosti přijatého právního rámce EU, s cílem zvážit další kroky na cestě k **vytvoření skutečné evropské celní agentury, evropského celního soudního dvora a účinné a efektivní jednotné celní správy.**

V Bruselu dne 21. září 2016.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Viz stanovisko EHSV (Úř. věstník C 271, 19.9.2013, s. 66).