

III

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

519. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 21. I 22. RUJNA 2016.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora „Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o pravnom okviru Unije za carinske prekršaje i sankcije”

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

(2016/C 487/08)

Glavni izvjestitelj: **g. Antonello PEZZINI**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 22.6.2016.
Pravni temelj:	članak 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Jedinstveno tržište, proizvodnja i potrošnja
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	21.9.2016.
Plenarno zasjedanje br.:	519.
Rezultat glasovanja	173/0/3
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor oduvijek smatra da učinkovita carinska unija predstavlja ključni element procesa europske integracije, kako bi se osiguralo slobodno, sigurno i transparentno kretanje robe, u skladu s pravilima tržišnog natjecanja i uz najveću razinu zaštite potrošača i okoliša te učinkovitu borbu protiv prekršaja, prijevara i krivotvorenja te kako bi se olakšao razvoj zakonite trgovine.

1.2. Odbor odlučno podupire ciljeve iz prijedloga Komisije s obzirom na to da se predloženim mjerama želi:

- napraviti prvi korak prema uspostavljanju učinkovitog sustava jedinstvene europske carine sa zajedničkim upravljanjem i zajedničkim upravnim i nadležnim carinskim tijelima kao što su europski carinski sud, zajednički skup propisa za primjenu Carinskog zakonika, jedinstveni informatički sustav s ujednačenim postupcima utvrđivanja sukladnosti, nedvosmisleno tumačenje propisa koje može olakšati razvoj trgovine kako unutar tako i izvan EU-a,
- na jednak način osigurati zakonodavnu i provedbenu sigurnost diljem Unije koristeći se usklađenim sustavom za otkrivanje i kažnjavanje prekršaja te za kaznene, građanske i nekaznene mjere razmjerne izbjegnutim carinskim pristojbama i njihovoj težini u okviru zajedničkih minimalnih i maksimalnih pragova, uključujući mogućnost nenovćanih kazni,

- kao sastavni dio zakonodavstva uvesti ojačane zajedničke sustave za sprečavanje prekršaja i odvrćanje od prekršaja uz pomoć kompjuterski generiranih prikaza sukladnosti te automatskih sustava ranog upozorenja,
- osigurati zajedničke mehanizme za rješavanje sporova i nagodbe o predviđenim kaznama u cilju jednostavnijeg i bržeg razvoja europske trgovine te izbjegavanja skupih i dugotrajnih pravnih postupaka,
- u potpunosti ispunjavati obveze iz međunarodnih referentnih okvira Svjetske trgovinske organizacije (WTO) i Svjetske carinske organizacije (WCO).

1.3. EGSO traži da se u okviru ciljeva ove direktive, kojom se omogućuje postepen ali i nužan prelazak na jedinstveni sustav zakonodavstva, provedbe i tumačenja propisa, navede da bi je se trebalo nadopuniti kontrolom i nadzorom tržišta temeljenim na automatskim mehanizmima za otkrivanje koji nisu prepreka razvoju zakonitog europskog tržišta.

1.4. Odbor preporučuje da se u okviru izvješća koje se svake dvije godine podnosi Europskom parlamentu (EP), Vijeću i EGSO-u, pored procjene stupnja konvergencije u provedbi novog zakonodavstva na regionalnoj razini, iznese i prijedlog pokazatelja za predstojeće korake na putu stvaranja:

- prave i istinske **europske carinske agencije**,
- **europskog carinskog suda**,
- učinkovitog i djelotvornog **zajedničkog carinskog tijela** za usklađivanje carinskih sustava za prekršaje i sankcije koji bi se temeljio na jedinstvenom zakonodavstvu, provedbi i tumačenju propisa.

2. Uvod

2.1. Carinska unija (CU) predstavlja temelj Europske unije. Carinsko zakonodavstvo Unije, s gledišta materijalnih i postupovnih propisa, u potpunosti je usklađeno od 1992. godine. Novi Carinski zakonik usvojen je 2013. (Carinski zakonik Unije – CZU), Uredba (EU) br. 952/2013, a na snazi je od 2016.

2.2. Kada je riječ o zakonodavnim aspektima, carinska pitanja spadaju pod isključivu nadležnost Unije, u skladu s člankom 3. UFEU-a, dok pod nadležnost država članica spadaju aktivnosti koje se odnose na organizaciju nadzora i kazneni sustav, kao i aktivnosti primjene zakona iz okvira pravosudne suradnje u kaznenim pitanjima (glava V. UFEU-a).

2.3. Carinske operacije EU-a čine gotovo 16 % svjetske trgovine i na godišnje obrade uvoz i izvoz u vrijednosti od preko 3 500 milijardi EUR. Carinske pristojbe naplaćene 2013. iznosile su 15,3 milijardi EUR, što je gotovo 11 % proračuna EU-a.

2.4. Neusklađenost nacionalnih sustava za carinske prekršaje i sankcije može dovesti do premještanja nezakonite trgovine u države članice s manjim rizikom od razotkrivanja i blažim kaznama, dok su poduzeća koja zakonito posluju suočena s većim troškovima kada posluju pod različitim nadležnostima pri čemu različiti sankcijski režimi mogu izmijeniti trgovinske tokove i programe gospodarskih aktivnosti na jedinstvenom tržištu i time staviti u povoljniji položaj poduzeća koja posluju u zemljama s blažim carinskim nadzorom.

2.5. Od uvođenja programa Carina 2013. analizirani su nacionalni sustavi država članica za carinske prekršaje i sankcije te je zamijećen znatan broj razlika među njima, kao što su pokazale nedavne dubinske analize ⁽¹⁾.

2.6. Naime, borba protiv kršenja carinskih propisa prati 28 ⁽²⁾ različitih pravnih sustava i različite administrativne ili pravne tradicije koje se međusobno znatno razlikuju po pitanju definiranja i strogosti tih sankcija: nedostatak dosljednosti u provedbi carinskog zakonodavstva odražava se na uvjete tržišnog natjecanja koji bi u okviru jedinstvenog tržišta trebali biti jednaki za sve.

2.7. Neusklađenosti u provedbi zakona posebno se odnose na: vrstu administrativnih i/ili kaznenih sankcija, tip sankcija, početni prag i težinu povrede, sustave za rješavanje sporova i nagodbe, razinu i vrste odgovornosti, otežavajuće ili olakšavajuće čimbenike, vremenske rokove i zastaru te odgovornost pravnih osoba.

⁽¹⁾ Vidjeti dokument: *Analysis and effects of the different Member States' customs sanctioning systems* („Analiza i učinci različitih sustava država članica za carinske sankcije”) EP 569.990 – siječanj 2016.

⁽²⁾ Trenutno stanje.

2.8. Potrebno je prevladati neusklađenu provedbu te, vodeći se načelom jedinstvene carine, uvesti usklađene europske carinske sustave, u okviru kojih bi, u slučaju carinskih prekršaja i ovisno o težini povrede, države članice omogućile djelovanje mehanizama za rješavanje sporova o isplatama, nastojeći izbjeći skupe i dugotrajne pravne postupke za obje stranke.

2.9. Osim toga, treba imati na umu da je carinska unija operativna grana većeg dijela mjera trgovinske politike EU-a u sklopu kojeg se provode brojni međunarodni ugovori povezani s trgovinskim tokovima EU-a, pri čemu uprave u državama članicama razvijaju važne horizontalne postupke upravljanja podacima, gospodarskim subjektima te provedbom: neusklađenost provedbe u europskom sustavu već je bila predmet žalbi upućenih Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (WTO).

2.10. U pogledu velikih funkcionalnih teškoća s kojima se uslijed razlika u primjeni zakonodavstva carinska unija suočava i koje bi mogle ugroziti njezin opću učinkovitost, EGSO je već imao prilike naglasiti da je potrebno „težiti jedinstvenoj carinskoj politici temeljenoj na ujednačenim, ažuriranim, transparentnim, učinkovitim i pojednostavljenim postupcima, koja bi doprinijela gospodarskoj konkurentnosti EU-a na svjetskoj razini” ⁽³⁾.

2.11. Za ostvarivanje istinskog unutarnjeg tržišta, kako je EGSO već naglasio ⁽⁴⁾, potrebno je zajamčiti određene rokove za primjenu provedbenih odredbi, jedinstveno tumačenje carinskog zakonodavstva Unije, koje treba djelovati kao jedinstvena administracija, kako bi se postiglo: jednako postupanje prema svim subjektima u svim dijelovima carinskog teritorija EU-a, lakše dobivanje statusa ovlaštenog gospodarskog subjekta, detaljno izvješćivanje svih zainteresiranih strana, informatiziranje postupaka, kvalitetno osposobljavanje ljudskih potencijala. U suštini, trebali bismo biti u stanju ostvariti **jedinstvenu europsku carinu**.

2.12. Pitanje funkcioniranja carinske unije, koje je i dalje složeno i neujednačeno, moći će se riješiti samo učinkovitim napredovanjem prema ostvarivanju jedinstvene europske carine te uz pomoć odgovarajućih upravljačkih struktura.

3. Prijedlog Komisije

3.1. Glavni cilj Komisijinog prijedloga direktive sastoji se u tome da se pomoću direktive za usklađivanje uspostavi zajednički referentni pravni okvir koji bi za cilj imao postići:

- jednako postupanje prema gospodarskim subjektima,
- učinkovitu zaštitu financijskih interesa EU-a,
- djelotvornu provedbu zakona u području carinskih prekršaja i sankcija,
- stanje pravne sigurnosti (*lex certa*) te uvjetovanosti i proporcionalnosti kazne prema načelu individualne krivnje (*nulla poena sine culpa*),

dosljedno poštovanje carinskih propisa u cijelom EU-u praćeno usklađenom primjenom regulative o carinskim prekršajima i sankcijama uz pomoć čega bi se izbjegli suviše različiti nacionalni sustavi za prekršaje i kaznene intervencije koji mijenjaju pravila tržišnog natjecanja i utječu na slobodno kretanje robe.

3.2. Konkretnije, zbog odabranog pravnog temelja, odnosno članka 33. UFEU-a, Komisija je predložila sljedeće:

- izraditi iscrpni tipizirani popis kažnjivih djela podijeljen u tri makrokategorije: djela kažnjiva na osnovi stroge odgovornosti, u slučaju krivnje ili nepažnje te namjerno počinjena djela,

⁽³⁾ Vidjeti: SL C 229, 31.7.2012., str. 68.

⁽⁴⁾ Vidjeti mišljenja EGSO-a: SL C 229, 31.7.2012., str. 68. i SL C 251, 31.7.2015., str. 25.

- utvrditi raspon „djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih” sankcija za svaku od navedenih kategorija u skladu s kriterijima utvrđenim sudskom praksom Suda Europske unije ⁽⁵⁾,
- uvođenje niza sankcija koje je moguće nametnuti u vidu iznosa od 1 % do 30 % vrijednosti robe, ili na osnovi fiksne stope ako je riječ o povredi određenih statusa ili odobrenja,
- uvođenje roka od 4 godine od dana počinjenja prekršaja ili, u slučaju neprekidnih ili višekratnih prekršaja, od dana njegovog prestanka, kako bi se otklonile razlike u vremenskim ograničenjima kaznene vlasti,
- uvođenje mehanizama za obustavu upravnog postupka ako je u pogledu istih djela pokrenut kazneni postupak,
- poticanje suradnje i razmjene informacija među državama članicama.

3.3. Prijedlog koji je Europska komisija predstavila prije tri godine predan je na razmatranje Europskom parlamentu te je naišao na negodovanje u nekoliko država članica. Litavski parlament prigovorio je da „odabir pravnog temelja (članak 33. UFEU-a) za ovaj prijedlog ne omogućuje Uniji da poduzme mjere za uspostavu okvira o kršenju carinskih propisa Unije i primjenjivim kaznama” ⁽⁶⁾, imajući u vidu da nije u skladu s načelom supsidijarnosti, posebno kada ne ispunjava uvjete načela dodjeljivanja ovlasti prema kojem Unija djeluje samo ako je Ugovorima predviđena pravna osnova za njezino djelovanje.

3.4. EP se trenutno bavi ponovnim razmatranjem prijedloga te je izradu svojeg mišljenja povjerio gđi Kaji Kallas, izjaviteljici odbora IMCO, koja je zatražila da se pravni temelj proširi i na članak 114. UFEU-a ⁽⁷⁾ kojim se predviđa obvezno savjetovanje s EGSO-om, kako se navodi u zahtjevu za mišljenje EGSO-a koji je uputio predsjednik EP-ovog odbora IMCO.

3.5. EGSO se u potpunosti slaže s tim izborom te naglašava važnost **ujednačenog** carinskog sustava koji može osigurati vrijednost i ujedinenost, ne samo za unutarnje tržište, već i za cjelokupno europsko društvo, koje je danas više nego ikada u potrazi za jedinstvenim sustavima.

4. Opće napomene

4.1. Europski gospodarski i socijalni odbor oduvijek smatra da je učinkovita carinska unija ključni element procesa europske integracije, kako bi se osiguralo slobodno kretanje robe, u skladu s pravilima tržišnog natjecanja i uz najveću razinu zaštite potrošača i okoliša.

4.2. EGSO smatra da je ključno osigurati zajednički pristup u pogledu sprečavanja, jedinstvene identifikacije i odvraćanja od prekršaja te u pogledu ujednačenog upravljanja predviđenim sankcijama, što uključuje sustave za rješavanje sporova i nagodbe, kako bi se osigurala ujednačena i nediskriminirajuća provedba europskih propisa na cijelom teritoriju, kao što je predviđeno člankom 3. UFEU-a.

4.3. EGSO odlučno podržava ubrzavanje razvojnog procesa u smjeru postizanja istinske jedinstvene europske carine sa zajedničkim upravljanjem, europskom carinskom agencijom i osnivanjem zajedničkih upravnih i nadležnih tijela ⁽⁸⁾, poput europskog carinskog suda ⁽⁹⁾, vodeći se primjerom američkog sustava za primjenu jedinstvenog sustava za prekršaje i jedinstvenog vrhovnog sustava za sankcije, koje nadopunjuje *ex ante* aktivacija sustava prevencije te sustavi za rješavanje sporova i nagodbe koji za cilj imaju ograničavanje/ukidanje skupih sporova i kažnjavanje trgovine unutar Zajednice, osobito kada je riječ o malim i srednjim poduzećima.

⁽⁵⁾ Vidjeti presude Suda EU-a u predmetima C-382/92 i C- 91/02.

⁽⁶⁾ Vidjeti Parlament Republike Litve – *Zaključci Odbora za europske poslove*, dokument br. ES-14-51, 9.7.2014. br. 100-P-71.

⁽⁷⁾ Članak 33. UFEU-a predstavlja odgovarajući pravni temelj kada je riječ o okviru za suradnju između carinskih tijela. Članak 114. UFEU-a pravni je temelj za usvajanje mjera usklađivanja u pogledu unutarnjeg tržišta. Preduvjet za usvajanje mjera usklađivanja iz tog članka jest postojanje razlika među zakonodavstvima država članica koje bi mogle ometati trgovinsku razmjenu na unutarnjem tržištu.

⁽⁸⁾ Pravno gledajući, to je izvedivo na temelju pravila iz čl. 257. UFEU-a, već primijenjenog za osnivanje Službeničkog suda (tj. suda nadležnog za radne sporove europskih službenika), dok će se u budućnosti vjerojatno koristiti i za osnivanje europskog suda za žigove i patente.

⁽⁹⁾ Kao ogledni primjer može poslužiti Sud SAD-a za međunarodnu trgovinu (*U.S. Court of International Trade*): „Zakonom o carinskim sudovima iz 1980. uspostavlja se sveobuhvatan sustav za sudsku reviziju građanskih parnica proizašlih iz uvoznih transakcija i federalnih transakcija koje utječu na međunarodnu trgovinu.”

4.4. Odbor smatra da jedinstvena primjena europskih carinskih propisa mora obuhvaćati i fazu sporova za gospodarske subjekte, kako u pogledu unutarnjeg tako i u pogledu međunarodnog tržišta, kao i *ex ante* pristup prevenciji, temeljen na jasnim i ojačanim telematskim rješenjima IKT-a, kako bi se izbjegla opsežna birokracija u postupku identifikacije.

4.4.1. Odbor ponovno ističe važnost provedbe „jedinstvene carinske politike temeljene na usklađenim, transparentnim, učinkovitim i djelotvornim postupcima ... koja će omogućiti EU-u da se suoči s globalnom konkurencijom i zaštiti prava europskih poduzeća i potrošača te intelektualno vlasništvo ...”⁽¹⁰⁾.

4.5. EGSO je uvjeren da svaki europski sustav za prekršaje, rješavanje sporova i nagodbe trebaju pratiti mjere koje obuhvaćaju sve druge elemente iz sustava opće provedbe propisa poput nadzora, kontrole, ispitivanja i praćenja.

4.6. EGSO smatra da je neophodno na jednak način osigurati zakonodavnu i provedbenu sigurnost u cijeloj Uniji, koristeći se ujednačenim sustavom za otkrivanje i kažnjavanje prekršaja za neosporne i jasno utvrđene kategorije, kao i za kaznene, građanske i nekaznene mjere, razmjerne njihovoj težini, u okviru zajedničkih minimalnih i maksimalnih pragova koji nameću konvergenciju smjernica, a kojima se predviđaju i nenovčane kazne.

4.7. EGSO smatra da bi tim prvim korakom u procesu približavanja sustava za prekršaje i sankcije jedinstvenog carinskog zakonodavstva trebalo:

- uskladiti roкове zastare s rokom zastare za obavijest o carinskom dugu koji iznosi 3 godine, kao što je predviđeno Carinskim zakonikom,
- zajamčiti sankcioniranje prekršaja u odnosu na stupanj krivnje,
- na proporcionalan način utvrditi novčane kazne i to u skladu s iznosom izbjegnutih carinskih pristojbi, a ne u odnosu na vrijednost robe.

4.8. U cilju što snažnijeg odvrćanja od carinskih prekršaja, EGSO ustraje na tome da se zajamči potpuna interoperabilnost među različitim bazama podataka u europskom sustavu nadzora tržišta, na temelju zajedničke strategije i uz snažnu potporu programa Zajednice, kako bi se osigurala razmjena informacija u stvarnom vremenu između raznih tijela vlasti na različitim razinama, posebno kada se radi o teškim prekršajima i sankcijama, ali i kako bi se pojačalo borbu protiv nezakonite trgovine i pojednostavilo postupke za zakonitu trgovinu.

4.9. U skladu sa sudskom praksom Suda EU-a, Odbor smatra da bi, pored članka 33., u pravni temelj prijedloga trebalo uključiti i članak 114., s obzirom na to da su mjere iz članka 114. UFEU-a namijenjene osiguravanju boljih uvjeta za funkcioniranje unutarnjeg tržišta te pridonose otklanjanju poremećaja u tržišnom natjecanju, što je u duhu predmetnog zakonodavnog prijedloga.

4.10. U očekivanju učinkovite carinske unije, EGSO poziva na jače djelovanje EU-a na području osposobljavanja i razvoja kvalificiranih ljudskih potencijala te izgradnje sposobnosti upravljanja zakonodavnim okvirom Zajednice, i to uz pomoć, među ostalim, mjera usmjerenih na upravne kapacitete i osnivanja zajedničke jezgre carinske službe koja bi osigurala ujednačenu primjenu sustava za nametanje sankcija te rješavanje kaznenih sporova i nagodbi.

4.11. Odbor preporučuje da se u izvješće koje bi Komisija svake dvije godine trebala podnijeti EP-u, Vijeću i EGSO-u, pored ocjene stupnja konvergencije u provedbi na razini država članica, uključi i posebno istakne sinoptički prikaz ključnih pokazatelja uspješnosti carinskih sankcija, širenja najboljih praksi, učinkovitosti relevantnih službi i djelotvornosti usvojenog zakonodavnog okvira Zajednice radi procjene predstojećih koraka na putu stvaranja **istinske europske carinske agencije, europskog carinskog suda te učinkovitog i djelotvornog zajedničkog carinskog tijela.**

Bruxelles, 21. rujna 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Vidjeti mišljenje EGSO-a (SL C 271, 19.9.2013., str. 66.).