

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

519. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 21 I 22 WRZEŚNIA 2016 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych ram prawnych dotyczących naruszeń przepisów prawa celnego oraz sankcji”

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

(2016/C 487/08)

Sprawozdawca generalny: **Antonello PEZZINI**

Wniosek o konsultację:	Parlament Europejski, 22/06/2016
Podstawa prawna:	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna:	Jednolity rynek, produkcja i konsumpcja
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	21/09/2016
Sesja plenarna nr:	519
Wynik głosowania	173/0/3
(za/przeciw/wstrzymało się):	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zawsze utrzymywał, że skuteczna unia celna jest zasadniczym elementem procesu integracji europejskiej, służąc zapewnieniu swobodnego, bezpiecznego i przejrzystego przepływu towarów, przy poszanowaniu reguł konkurencji, maksymalnej ochronie konsumentów i środowiska i skutecznej walce z naruszeniami, oszustwami i podrabianiem, oraz ułatwiając rozwój legalnego handlu.

1.2. Komitet zdecydowanie popiera określone we wniosku Komisji cele w zakresie, w jakim proponowane środki mają:

- być pierwszym krokiem ku ustanowieniu skutecznego i jednolitego europejskiego systemu celnego obejmującego jednolite zarządzanie i wspólne celne organy administracyjne i sądownicze, takie jak: Europejski Sąd Celny; wspólny zbiór reguł dotyczący stosowania przepisów kodeksu celnego; jeden system informatyczny z ujednoliconymi procedurami zapewniania zgodności; jednoznaczną interpretację przepisów ułatwiającą rozwój handlu w obrębie UE i poza nią,
- zagwarantować pewność prawa i jego egzekwowania w sposób jednolity w całej Unii poprzez jednolity system wykrywania naruszeń i nakładania sankcji o charakterze cywilnym, a nie karnym, proporcjonalnych do nieuiszczonych należności celnych oraz do ich wagi, i w granicach wspólnych minimalnych i maksymalnych progów, oraz poprzez możliwość nakładania sankcji niefinansowych,

- wprowadzić jako nieodłączną część przepisów wspólne wzmocnione systemy zapobiegania naruszeniom i zniechęcania do nich, za pomocą modelowania zgodności z wykorzystaniem ICT i automatycznych systemów wczesnego ostrzegania,
- ustanowić wspólne mechanizmy rozstrzygania sporów i osiągnięcia ugody w kwestii nałożonych sankcji, aby usprawnić i przyspieszyć rozwój europejskiego handlu i uniknąć długich i kosztownych procedur prawnych,
- umożliwić pełne wywiązanie się ze zobowiązań wynikających z międzynarodowych ram odniesienia ustalonych przez Światową Organizację Handlu (WTO) i Światową Organizację Celną (WCO).

1.3. EKES domaga się, by przy określaniu celu dyrektywy dodać, by ten instrument, umożliwiający stopniową, lecz konieczną konwergencję ku unitarnemu i jednolitemu systemowi regulacyjnemu – zarówno pod względem stosowania, jak i interpretacji – został wzbogacony o kontrolę i nadzór rynku, w oparciu o automatyczne mechanizmy wykrywania, które nie utrudniałyby rozwoju legalnego handlu europejskiego.

1.4. Komitet zaleca, by sporządzane co dwa lata sprawozdanie, które ma być przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu (PE), Radzie i EKES-owi, oprócz oceny stopnia konwergencji w zakresie wdrażania nowych przepisów na szczeblu terytorialnym, zawierało propozycję wskaźników dotyczących kolejnych kroków na drodze ku stworzeniu:

- prawdziwej **Europejskiej Agencji Celnej**,
- **Europejskiego Sądu Celnego**,
- skutecznego i efektywnego **wspólnego korpusu celnego** w celu wzajemnego dostosowania systemów dotyczących naruszeń przepisów prawa celnego oraz sankcji w oparciu o jednolitą podstawę regulacyjną, aplikacyjną i interpretacyjną.

2. Wprowadzenie

2.1. Unia celna jest kamieniem węgielnym Unii Europejskiej. Począwszy od 1992 r. unijne przepisy prawa celnego są w pełni zharmonizowane z punktu widzenia przepisów prawa materialnego i proceduralnego. Od 2013 r. przyjęto nowy kodeks celny (*Union Customs Code – UCC*), rozporządzenie (UE) nr 952/2013, które weszło w życie w 2016 r.

2.2. Sprawy celne w odniesieniu do aspektów regulacyjnych wchodzą w zakres wyłącznej kompetencji Unii, zgodnie z art. 3 TFUE, podczas gdy w gestii państw członkowskich znajdują się działania dotyczące organizacji kontroli, systemu sankcji oraz działania w zakresie egzekwowania przepisów wchodzących w zakres współpracy sądowej w sprawach karnych (tytuł V TFUE).

2.3. Operacje celne UE stanowią prawie 16 % światowego handlu, co odpowiada przywozowi i wywozowi o wartości ponad 3 500 mld EUR rocznie. Należności celne pobrane w 2013 r. wyniosły 15,3 mld EUR, czyli prawie 11 % budżetu UE.

2.4. Niezharmonizowane systemy krajowe dotyczące naruszeń przepisów prawa celnego oraz sankcji mogą prowadzić do sytuacji, w której nielegalny handel przenosi wymianę do państw członkowskich, w których ryzyko wykrycia jest mniejsze, a kary niższe. Jednocześnie legalnie działające przedsiębiorstwa muszą ponosić wyższe koszty związane z prowadzeniem działalności w wielu jurysdykcjach, gdzie różne systemy sankcji mogą zakłócać przepływy handlowe i modele działalności gospodarczej w ramach jednolitego rynku i przynosić korzyści przedsiębiorstwom działającym w krajach o mniej rygorystycznych kontrolach celnych.

2.5. W ramach programu „Cła 2013” przeanalizowano krajowe systemy państw członkowskich dotyczące naruszeń przepisów prawa celnego i sankcji oraz stwierdzono znaczącą liczbę różnic między systemami, co zostało potwierdzone przez niedawne dogłębne analizy ⁽¹⁾.

2.6. W istocie walka z naruszeniami przepisów celnych opiera się na 28 ⁽²⁾ różnych zbiorach przepisów prawnych i różnych tradycjach administracyjnych lub prawnych, co powoduje ogromne różnice w definiowaniu tych sankcji oraz w ich surowości. Ponadto niejednolite egzekwowanie przepisów celnych wpływa na warunki konkurencji, które powinny być jednorodne na rynku wewnętrznym.

2.7. Rozbieżności w egzekwowaniu przepisów dotyczą zwłaszcza: charakteru sankcji administracyjnych bądź karnych, typologii sankcji, pułapów i zakresu naruszeń, systemów rozwiązywania sporów/osiągania ugody, poziomów i rodzajów odpowiedzialności, czynników obciążających bądź łagodzących, terminów procedury i przedawnienia oraz odpowiedzialności osób prawnych.

⁽¹⁾ Zob. *Analysis and effects of the different Member States' customs sanctioning systems* [Analiza różnych systemów sankcji celnych w państwach członkowskich i jego skutki] PE 569.990 – styczeń 2016 r.

⁽²⁾ Stan obecny.

2.8. Konieczne staje się przewyższenie rozbieżności w egzekwowaniu przepisów, co wymaga wprowadzenia zharmonizowanych europejskich systemów celnych – zgodnie z zasadą jednolitego europejskiego organu celnego – w ramach których państwa członkowskie uzgadniałyby mechanizmy rozwiązywania sporów dotyczących rozliczeń w przypadku naruszenia przepisów prawa celnego, w zależności od charakteru i zakresu naruszenia, dążąc do uniknięcia procedur sądowych, które byłyby długie i kosztowne dla obydwu stron.

2.9. Ponadto należy przypomnieć, że unia celna jest organem wykonawczym ogromnej części środków polityki handlowej UE i wdraża szereg umów międzynarodowych dotyczących przepływów handlowych, rozwijając – za pośrednictwem administracji państw członkowskich – istotne procesy horyzontalne w zakresie zarządzania danymi i podmiotami handlowymi oraz egzekwowania przepisów. Rozbieżności w egzekwowaniu przepisów w ramach systemu europejskiego były już przedmiotem skarg wnoszonych do WTO.

2.10. Zważywszy na poważne problemy, przed którymi stoi unia celna pod względem funkcjonowania, oraz biorąc pod uwagę rozbieżne stosowanie przepisów, które zagrażają jej ogólnej skuteczności, EKES już wcześniej podkreślał potrzebę „realizowania spójnej polityki celnej, opartej na jednolitych procedurach – aktualnych, przejrzystych, skutecznych i uproszczonych – która mogłaby przyczynić się do zwiększenia gospodarczej konkurencyjności Unii Europejskiej w skali światowej”⁽³⁾.

2.11. Jak już wcześniej podkreślał EKES⁽⁴⁾, w celu urzeczywistnienia prawdziwego rynku wewnętrznego należy wprowadzić jednoznaczne terminy na wdrożenie przepisów wykonawczych i jednolitą interpretację przepisów celnych Unii Europejskiej – która powinna działać jako jednolita administracja – w celu zapewnienia: jednolitego traktowania przedsiębiorców w dowolnym miejscu obszaru celnego UE; ułatwienia dostępu do statusu upoważnionego przedsiębiorcy; kompleksowej aktualizacji wszystkich zainteresowanych podmiotów; procedur informatycznych oraz wysokiej jakości szkolenia dla pracowników. Zasadniczo powinniśmy być zdatni do utworzenia **jednolitego europejskiego organu celnego**.

2.12. Jedynie skuteczny postęp w kierunku ustanowienia jednolitego europejskiego organu celnego oraz odpowiednich struktur zarządzania może stanowić remedium na wciąż skomplikowane i niejednorodne funkcjonowanie unii celnej.

3. Wniosek Komisji

3.1. Głównym celem wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy jest określenie – za pośrednictwem dyrektywy harmonizującej – wspólnych prawnych ram odniesienia, mających zapewnić:

- równe traktowanie podmiotów gospodarczych,
- skuteczną ochronę interesów finansowych UE,
- skuteczne egzekwowanie przepisów dotyczących naruszeń przepisów prawa celnego i związanych z tym sankcji,
- pewność prawa (*lex certa*) oraz warunkowość i proporcjonalność sankcji (*nulla poena sine culpa*),

przy jednoczesnym zapewnieniu przestrzegania przepisów prawa celnego w sposób spójny w całej UE, wraz ze zharmonizowanym stosowaniem regulacji dotyczących naruszeń przepisów prawa celnego i sankcji w celu uniknięcia zbytnich różnic w krajowych systemach dotyczących naruszeń i w działaniach sankcjonujących – różnic, które mogłyby zakłócić reguły konkurencji i wpłynąć na swobodny przepływ towarów.

3.2. W szczególności, wspólnotowa władza wykonawcza, w związku z wybraną podstawą prawną, tj. art. 33 TFUE, zaproponowała, by:

- sporządzić długi wykaz rodzajów naruszeń podlegających sankcjom, podzielonych na trzy makrokategorie: naruszenia podlegające sankcjom w przypadku *strict liability* (pojęcie porównywalne do odpowiedzialności ponoszonej na zasadzie ryzyka), w przypadku winy bądź niedbalstwa, lub w przypadku podstępny,

⁽³⁾ Zob. Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 68.

⁽⁴⁾ Zob. opinię EKES-u (Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 68 i Dz.U. C 251 z 31.7.2015, s. 25).

- ustalić skalę „skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających” sankcji dla każdej kategorii, zgodnie z kryteriami określonymi w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości⁽⁵⁾,
- określić zakres sankcji, jakie mogą zostać nałożone, i które mogą wynosić od 1 % do 30 % wartości towarów, lub które są ustalane według stawki ryczałtowej, jeżeli naruszenie dotyczy określonych statusów lub upoważnień,
- wprowadzić, w celu zaradzenia różnicom w terminach ustalanych przez organy uprawnione do karania, termin 4 lat od dnia popełnienia naruszenia lub – w przypadku kontynuacji lub ponownego wystąpienia naruszenia – od dnia jego ustania,
- wprowadzić mechanizmy mające na celu zawieszenie postępowania administracyjnego, w przypadku gdy to samo zdarzenie powoduje wszczęcie postępowania karnego,
- zachęcać do współpracy i wymiany informacji między państwami członkowskimi.

3.3. Wniosek przedstawiony trzy lata temu przez Komisję Europejską został przedłożony Parlamentowi Europejskiemu do oceny i spotkał się z zastrzeżeniami ze strony kilku państw członkowskich. Parlament litewski argumentował, że „wybór podstawy prawnej (art. 33 TFUE) wniosku nie upoważnia Unii do podjęcia działań w celu ustanowienia ram dotyczących naruszeń unijnych przepisów prawa celnego i kar za takie naruszenia”⁽⁶⁾, gdyż nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, w szczególności narusza on wymogi zasady przyznania kompetencji, która przewiduje, że Unia podejmuje działanie jedynie w przypadku, gdy w Traktatach przewidziano podstawę prawną jej działania.

3.4. Obecnie PE ponownie rozpoczął analizowanie wniosku, powierzając sporządzenie opinii Kaji Kallas, sprawozdawczyni Komisji IMCO, która zwróciła się o rozszerzenie podstawy prawnej tak, by uwzględnić art. 114 TFUE⁽⁷⁾. Artykuł ten przewiduje obowiązkową konsultację z EKES-em, na co wskazano w piśmie w sprawie konsultacji, które wystosował do EKES-u przewodniczący Komisji IMCO Parlamentu Europejskiego.

3.5. EKES w pełni zgadza się z tym wyborem oraz podkreśla znaczenie **jednolitego** systemu celnego, który jest w stanie zapewnić wartość i jedność, nie tylko na rynku wewnętrznym, ale i w całym społeczeństwie europejskim, które obecnie bardziej niż kiedykolwiek dąży do jednolitego systemu.

4. Uwagi ogólne

4.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zawsze twierdził, że skutecznie funkcjonująca unia celna jest zasadniczym elementem procesu integracji europejskiej służącym zapewnieniu swobodnego przepływu towarów, poszanowaniu reguł konkurencji i maksymalnej ochronie konsumentów i środowiska.

4.2. EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma wspólne podejście do zapobiegania naruszeniom przepisów prawa celnego, zniechęcania do ich dokonywania i jednoznacznej identyfikacji naruszeń oraz jednolite zarządzanie ustanawianiem sankcji, włączając w to systemy rozwiązywania sporów, w celu zapewnienia jednolitego i niedyskryminacyjnego stosowania przepisów UE na całym terytorium, jak przewidziano w art. 3 TFUE.

4.3. EKES zdecydowanie popiera przyspieszenie procesu przemiany mającego na celu ustanowienie skutecznego jednolitego europejskiego systemu celnego, obejmującego jednorodne zarządzanie, Europejską Agencją Celną, utworzenie wspólnych celnych organów administracyjnych i sędziowskich⁽⁸⁾, takich jak Europejski Sąd Celny⁽⁹⁾, na wzór północnoamerykańskiego modelu stosowania jednolitego systemu w przypadku naruszeń przepisów prawa celnego oraz, w ostateczności, jednolitego systemu sankcji. System ten należy uzupełnić o uruchamianie na zasadzie *ex ante* systemy zapobiegawczej oraz systemy rozwiązywania sporów/osiągania ugody, mające na celu ograniczenie bądź eliminację kosztownych postępowań sądowych, penalizujących handel wspólnotowy, szczególnie w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw.

⁽⁵⁾ Zob. wyroki Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-382/92 i C-91/02.

⁽⁶⁾ Zob. Parlament Republiki Litewskiej – Wnioski Komisji ds. Europejskich, dokument nr ES-14-51, 9.7.2014 nr 100-P-71.

⁽⁷⁾ Art. 33 TFUE stanowi zatem prawidłową podstawę prawną ram współpracy między organami celnymi. Art. 114 TFUE stanowi podstawę prawną przyjęcia środków dotyczących harmonizacji rynku wewnętrznego. Warunkiem wstępnym stosowania środków harmonizujących określonych w tym artykule jest występowanie różnic pomiędzy przepisami państw członkowskich, które mogłyby zakłócić handel na rynku wewnętrznym.

⁽⁸⁾ Jest to możliwe pod względem prawnym na podstawie art. 257 TFUE, który został już zastosowany do Sądu ds. Służby Publicznej Unii Europejskiej (tzn. sądu pracy dla urzędników UE), a w przyszłości ma być stosowany również przy tworzeniu Europejskiego Sądu ds. Znaków Towarowych i Patentów.

⁽⁹⁾ Jako model odniesienia może posłużyć Sąd Stanów Zjednoczonych ds. Handlu Międzynarodowego (*US 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*” [Na mocy ustawy o sądach celnych z 1980 r. został ustanowiony kompleksowy system kontroli sądowej w sprawach cywilnych wynikających z transakcji przywozowych oraz transakcji federalnych wpływających na handel międzynarodowy].

4.4. Komitet jest zdania, że jednolite stosowanie prawa celnego UE musi również obejmować etap rozstrzygnięcia sporów z udziałem podmiotów gospodarczych, zarówno z punktu widzenia rynku wewnętrznego, jak i międzynarodowego, jak również podejście *ex ante* do działań prewencyjnych w oparciu o jednoznaczne i wzmocnione rozwiązania telematyczne wykorzystujące ICT, aby zapobiec zbędnemu nakładowi pracy biurokratycznej związanej z identyfikacją.

4.4.1. Komitet podkreśla znaczenie prowadzenia jednolitej „polityki celnej opartej na jednolitych, przejrzystych, skutecznych, wydajnych [...] procedurach, dzięki której Unia Europejska będzie w stanie stawić czoła światowej konkurencji i która umożliwi ochronę praw [...] europejskich przedsiębiorstw i konsumentów oraz własności intelektualnej” [...] ⁽¹⁰⁾.

4.5. EKES jest przekonany, że wszelkiemu europejskiemu systemowi dotyczącemu naruszeń przepisów prawa celnego i rozwiązywania sporów oraz osiągania ugody w kwestii sankcji muszą towarzyszyć środki obejmujące wszystkie pozostałe elementy stanowiące część ogólnego systemu egzekwowania przepisów, w tym nadzoru, kontroli, dochodzenia oraz monitorowania.

4.6. Komitet uważa, że zasadnicze znaczenie ma zagwarantowanie pewności prawa i jego egzekwowania w sposób jednolity w całej Unii poprzez jednorodny system wykrywania i przypisywania naruszeń według jasnych i dobrze określonych kategorii oraz nakładania sankcji cywilnych niemających charakteru karnego, proporcjonalnych do ich wagi i w granicach wspólnych minimalnych i maksymalnych progów, które wymagają konwergencji wytycznych, przewidując także stosowanie sankcji o charakterze niefinansowym.

4.7. Zdaniem EKES-u, ten pierwszy etap harmonizacji systemów dotyczących naruszeń wspólnych przepisów prawa celnego i sankcji za takie naruszenia powinien obejmować:

- dostosowanie terminów przedawnienia do terminu zgłaszania długu celnego, który wynosi 3 lata, zgodnie z kodeksem celnym,
- zagwarantowanie wymierzania sankcji za naruszenia w zależności od stopnia winy,
- ustalanie kar finansowych w sposób proporcjonalny i w zależności od kwoty niezapłaconych cel, a nie wartości towaru.

4.8. EKES domaga się zapewnienia pełnej interoperacyjności pomiędzy różnymi bazami danych w ramach europejskiego systemu nadzoru rynku, aby skuteczniej zniechęcać do popełniania naruszeń. Tego rodzaju interoperacyjność należy zapewnić na podstawie wspólnej strategii i z wykorzystaniem znacznego wsparcia programów wspólnotowych, w celu zapewnienia wymiany informacji między poszczególnymi organami na różnych szczeblach w czasie rzeczywistym, zwłaszcza w przypadku poważnych naruszeń i sankcji, a także w celu intensywniejszego zwalczania nielegalnego handlu i uproszczenia procedur legalnego handlu.

4.9. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Komitet uważa, że włączenie art. 114 jako podstawy prawnej wniosku, obok art. 33, jest możliwe do przyjęcia, ponieważ środki, o których mowa w art. 114 TFUE, mają na celu poprawę warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego i przyczyniają się do eliminowania zakłóceń konkurencji, zgodnie z duchem przedmiotowego wniosku ustawodawczego.

4.10. W oczekiwaniu na utworzenie skutecznej unii celnej EKES wzywa do zintensyfikowania działań UE na rzecz kształcenia i rozwoju wykwalifikowanych zasobów ludzkich oraz doskonalenia umiejętności zarządzania wspólnotowymi ramami prawnymi, w tym poprzez działania na rzecz zdolności administracyjnych, a także do utworzenia wspólnej komórki celnej w celu zapewnienia jednolitego stosowania systemów sankcji, rozstrzygnięcia sporów i osiągania ugody.

4.11. Komitet zaleca, by w sprawozdaniu, które Komisja powinna przedkładać co dwa lata Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i EKES-owi, znalazła się nie tylko ocena realizacji poziomu konwergencji państw członkowskich, ale także i przede wszystkim ogólny przegląd kluczowych wskaźników dotyczących skuteczności sankcji celnych, rozpowszechniania najlepszych praktyk, skuteczności odpowiednich usług i skuteczności przyjętych wspólnotowych ram prawnych. Pozwoli to rozważyć kolejne kroki na drodze do stworzenia **autentycznej Europejskiej Agencji Celnej, Europejskiego Sądu Celnego oraz wyszkolenia skutecznego i efektywnego wspólnego korpusu celnego**.

Bruksela, dnia 21 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Zob. opinia EKES-u (Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 66).