



*Odbor za pravne zadeve
predsednik*

25.4.2016

Vicky Ford
predsednica
Odbor za notranji trg in varstvo potrošnikov
BRUSELJ

Zadeva: Mnenje o pravni podlagi Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravnem okviru Unije za carinske kršitve in sankcije (COM(2013)0884 – C8-0033/2014 – 2013/0432(COD))

Spoštovana gospa predsednica,

v pismu z dne 29. februarja 2016 ste v skladu s členom 39(2) Poslovnika Odbor za pravne zadeve zaprosili za mnenje o primernosti pravne podlage za zgoraj navedeni predlog.

Odbor je omenjeno vprašanje obravnaval na seji dne 21. aprila 2016.

I – Ozadje

Odbor za notranji trg in varstvo potrošnikov (IMCO) je v pismu z dne 29. februarja 2016 v skladu s členom 39(2) Poslovnika Odbor za pravne zadeve zaprosil za mnenje o primernosti pravne podlage zgoraj navedenega predloga.

Predlog Komisije temelji na členu 33 PDEU, ki se nanaša na carinsko sodelovanje in pristojnost o tej zadevi daje Uniji, in sicer na podlagi rednega zakonodajnega postopka.

Poročevalka za predlog v odboru IMCO je menila, da bi člen 114 PDEU, ki se nanaša na približevanje zakonov za vzpostavitev in delovanje notranjega trga, bolje odražal cilje predloga in ga uskladi s Carinskim zakonikom Unije¹, ki prav tako temelji na členu 114 PDEU.

¹ Uredba (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. oktobra 2013 o carinskem zakoniku Unije (prenovitev), UL L 269, 10.10.2013, str. 1–101.

II – Predlog

Čeprav je carinska zakonodaja harmonizirana in sodi v pristojnost EU, je možnost sprejemanja zakonodajnih ukrepov v zvezi s sankcijami in carinskimi kršitvami še vedno v rokah držav članic.

Komisija je v okviru programa Carina 2013 izvedla oceno nacionalnih sistemov 24 držav članic v zvezi s carinskimi kršitvami in sankcijami¹. Ugotovila je, da se ti sistemi v marsičem razlikujejo in da imajo te razlike negativne posledice, ki se ne čutijo samo na mednarodni ravni, ampak tudi v samem evropskem prostoru, saj lahko različno izvajanje carinske zakonodaje še bolj oteži upravljanje carinske unije. Poleg tega bi učinek različnih pravil čutili tudi gospodarski subjekti in bi ga opazili pri enakih konkurenčnih pogojih, ki so v osrčju notranjega trga. Komisija je ta odstopanja uporabila kot utemeljitev, zakaj potrebujemo ta zakonodajni akt, in sicer v odstavku 1.1 obrazložitvenega memoranduma in uvodni izjavi 3 predloga.

Komisija je v obrazložitvenem memorandumu, natančneje v zvezi z izbiro pravne podlage (3.1), poudarila, da sta (...) *uvedba nekaterih olajšav in poenostavitev v carinski zakonodaji Unije ter dostop pooblaščenih gospodarskih subjektov do njih pomemben razlog za nadaljnjo okrepitev sodelovanja med državami članicami.*

Predlog vsebuje splošen seznam dejanj in opustitev dejanj, ki bi morala veljati za kršitve Carinskega zakonika Unije in druge carinske zakonodaje, pri tem pa določa primere objektivne odgovornosti in kršitev, ki so storjene z naklepom ali iz malomarnosti (členi od 1 do 5 predloga). V členu 6 so natančneje opisani spodbujanje k dejanju ali pomoč pri dejanju in napeljevanje k dejanju ali opustitvi dejanja, ki so bili predhodno omenjeni kot kršitve. Člen 7 govori o napakah, ki so jih storili carinski organi, člen 8 pa obravnava odgovornost pravnih oseb. V členih od 9 do 12 so določene vsebinske omejitve sankcij in načela, ki bi jih morali upoštevati pri izvajanju. Člena 13 in 14 vsebujeta postopkovne določbe, ki obravnavajo zastaralne roke in zadržanje upravnih postopkov. V členu 15 je opredeljena pristojna jurisdikcija. Člen 16 se nanaša na sodelovanje med državami članicami in jih obvezuje k izmenjavi informacij ter izvajanju načela *ne bis in idem*, s čimer se zagotovi, da nikomur ne bi sodili za ista dejstva v več kot eni državi članici. Člen 17 zavezuje države članice, da omogočijo zaseg katerega koli instrumenta, ki je bil uporabljen pri povzročitvi carinskih kršitev. Na koncu predlog vsebuje določbe o poročanju in pregledu spoštovanja prenosa direktive (členi od 18 do 21).

III – Predlagana pravna podlaga

Predlagana pravna podlaga za ta predlog je člen 33 PDEU, ki se glasi:

POGLAVJE 2

¹ Avstrija, Belgija, Bolgarija, Ciper, Estonija, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Irska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija in Združeno kraljestvo.

CARINSKO SODELOVANJE

Člen 33

(prejšnji člen 135 PES)

V okviru področja uporabe Pogodb sprejmeta Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku ukrepe za okrepitev carinskega sodelovanja med državami članicami ter med njimi in Komisijo.

Predlaga se, da bi v pravno podlago vključili naslednji člen 114 PDEU (poudarek dodan):

POGLAVJE 3 PRIBLIŽEVANJE ZAKONODAJE

Člen 114

(prejšnji člen 95 PES)

1. Kadar Pogodbi ne določata drugače, se za doseganje ciljev iz člena 26 uporabljajo v nadaljevanju navedene določbe. Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom sprejmeta ukrepe za približevanje določb zakonov in drugih predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga. (...)

IV – Sodna praksa

Iz ustaljene sodne prakse Sodišča Evropske unije izhaja, „da mora izbira pravne podlage akta Skupnosti temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki jih je mogoče sodno preskusiti, kar zlasti velja za cilj in vsebino ukrepa“¹. Izbira napačne pravne podlage je zato lahko razlog za razveljavitev zadevnega akta.

Načeloma mora ukrep temeljiti na samo eni pravni podlagi. Dvojno pravno podlago je mogoče uporabiti le, če ima ukrep več ciljev ali povezanih sestavnih delov, ne da bi bil kateri od njih stranski ali posreden glede na druge², če postopki, določeni z vsako od pravnih podlag, niso nezdržljivi.³

V – Analiza

Člen 33 PDEU je bil vključen v pravno podlago za druge zakonodajne akte, sprejete na področju carinskega sodelovanja, kot sta Carinski zakonik Unije in uredba o akcijskem

¹ Zadeva C-45/86, *Komisija proti Svetu*, (Splošni tarifni preferenciali) [1987], Recueil, str. 1439, točka 5; zadeva C-440/05, *Komisija proti Svetu*, [2007] ZOdl. I-9097; zadeva C-411/06, *Komisija proti Parlamentu in Svetu*, [2009] ZOdl. I-7585.

² Zadeva C-411/06, *Komisija proti Evropskemu parlamentu in Svetu*, [2009] ZOdl. I-07585, točka 47.

³ Zadeva C-300/89, *Komisija proti Svetu*, (Titanov dioksid) [1991], Recueil, str. I-2867, točke 17–25.

programu Carina 2020¹. Poleg tega ni eksplicitne opredelitve pojma carinsko sodelovanje, ker pa se v PDEU pojavlja pod naslovom II „Prosti pretok blaga“, poglavjem 2 „Carinsko sodelovanje“, se obširno uporablja za carinsko unijo, na primer v zvezi s carinskimi dajatvami, preprečevanjem goljufij in preverjanjem blaga, ki vstopa na carinsko območje EU.² Člen 33 je zato pravilna pravna podlaga za obravnavanje okvira sodelovanja med carinskimi organi.

Člen 114 PDEU je pravna podlaga za ukrepe v zvezi s harmonizacijo na notranjem trgu. Za harmonizacijske ukrepe v skladu s tem členom morajo najprej obstajati razlike med zakonodajami držav članic na tem področju, kar bi lahko povzročilo motnje v trgovini znotraj notranjega trga. Ta člen bi lahko uporabili, če je verjetno, da bo prišlo do razlik med nacionalnimi zakonodajami, vendar ta verjetnost ne more biti zgolj hipotetična. Sodišče je ta izraz večkrat uporabilo v svoji sodni praksi, čeprav ni nikoli dejansko opredelilo „verjetnosti“. Vendar nikoli ni sprejelo člena 114 PDEU kot pravne podlage za zakonodajo, če je ugotovilo, da ni razlik v nacionalnih zakonodajah in ni verjetno, da bodo nastale.

V skladu s sodno prakso Sodišča je namen ukrepov iz člena 114 PDEU izboljšati pogoje za vzpostavitev in delovanje notranjega trga in morajo v resnici imeti ta cilj ter dejansko prispevati k odpravi ovir za prosti pretok blaga ali za svobodo opravljanja storitev ali k odpravi izkrivljanja konkurence.³

Namen predloga Komisije je odpraviti težave, ki nastanejo zaradi razlik v sistemih za obravnavanje carinskih kršitev in za naknadne sankcije na evropskem trgu. Kot je navedeno v začetku predloga v obrazložitvenem memorandumu, se te razlike pojavljajo v treh oblikah: prvič, na mednarodni ravni, kjer mora EU zagotoviti spoštovanje mednarodnih obveznosti, ki jih je prevzela; drugič, v okviru carinske unije, in sicer z namenom njenega učinkovitejšega upravljanja; ter tretjič na ravni notranjega trga, kjer Komisija priznava, da sedanji *status quo* ne zagotavlja enakih konkurenčnih pogojev, saj gospodarski subjekti ne delujejo po enakih pogojih in pravilih. Namen predloga torej ni zgolj okrepiti carinsko sodelovanje, ampak tudi odpraviti izkrivljanje notranjega trga, pri tem pa uporabiti enoten sklop pravil, ki bi se uporabljala v vseh 28 državah članicah.

Večina določb predloga je dejansko namenjena pripravi enotnega seznama upravnih sankcij za kršitve in tega, katera dejanja in opustitve dejanj bi morali obravnavati kot kršitve. Čeprav se nekatere določbe strogo nanašajo na sodelovanje (člen 15(2) in člen 16), na primer v zvezi z izmenjavo informacij, je večina določb namenjena približevanju nacionalnih pravil.

Kot je priznalo Sodišče, je mogoče imeti dvojno pravno podlago, če sta obe pravni določbi sami po sebi povezani z zakonodajnim aktom. V tem primeru (ob upoštevanju namena in vsebine predlagane direktive) ciljev doseganja učinkovitejšega upravljanja carinske unije in

¹ Uredba (EU) št. 1294/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o uvedbi akcijskega programa za carino v Evropski uniji za obdobje 2014–2020 in razveljavitvi Odločbe št. 624/2007/ES, UL L 347, 20.12.2013, str. 209–220.

² Svet Evropske unije, Sklepi o napredku strategije za nadaljnji razvoj carinske unije, Bruselj, 10. in 11. decembra 2012, dostopno na http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/134129.pdf.

³ Zadeva C-491/01, *British American Tobacco (Investments) in Imperial Tobacco*, Recueil, [2002], I-11453, točka 60.

sočasne zagotovitve, da bodo za gospodarske subjekte veljala enaka pravila, brez prednosti v državah članicah z milejšo zakonodajo, ni mogoče ločiti.

Zadevni predlog ni omejen na okrepitev sodelovanja na področju carine med državami članicami, ampak dejavno poskuša odpraviti izkrivljanje na notranjem trgu, ki so ga povzročile različne nacionalne ureditve. Zaradi tega bi bilo treba členu 33 PDEU dodati člen 114 PDEU. Obe določbi sta strogo povezani in nobena ni podrejena drugi.

Dodati je treba, da je v skladu s postopkom iz člena 114 PDEU posvetovanje z Evropskim ekonomsko-socialnim odborom obvezno.

VI – Sklep in priporočilo

Člena 33 in 114 PDEU sta pravilna pravna podlaga za predlog.

Na seji dne 21. aprila 2016 se je Odbor za pravne zadeve odločil, s 17 glasovi za, 3 proti in nobenim vzdržanim glasom¹, da vam priporoči, da bi morala biti primerna pravna podlaga za predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o pravnem okviru Unije za carinske kršitve in sankcije člena 33 in 114 PDEU.

S spoštovanjem,

Pavel Svoboda

¹ Pri končnem glasovanju so bili navzoči : Jean-Marie Cavada, Mady Delvaux, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Axel Voss, (podpredsedniki); Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Kostas Chrysogonos, Therese Comodini Cachia, Angel Dzhambazki, Rosa Estaràs Ferragut, Enrico Gasbarra, Heidi Hautala, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, Dietmar Köster, Emil Radev, József Szájer, Cecilia Wikström in Josef Weidenholzer (v skladu s členom 200(2) Poslovnika).