

IV

(Informace)

INFORMACE ORGÁNŮ A INSTITUCÍ EVROPSKÉ UNIE

ÚČETNÍ DVŮR

ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVA č. 11/2006

o tranzitním režimu Společenství, spolu s odpověďmi Komise

(podle čl. 248 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o ES)

(2007/C 44/01)

OBSAH

	<i>body</i>	<i>strana</i>
SEZNAM ZKRATEK		2
SHRNUTÍ	I–IV	3
ÚVOD	1–13	4
Definice a rizika	1–4	4
Nápravná opatření uskutečněná po potížích devadesátých let	5–13	4
ROZSAH A KONCEPCE AUDITU	14–18	6
Základní cíle auditu	14–15	6
Koncepce auditu	16–18	6
AUDITNÍ ZJIŠTĚNÍ	19–66	6
Zavádění nového informatizovaného tranzitního systému	20–25	6
Koordinační provádění Komise je uspokojivá	20–23	6
Nedostatky spojené s počítačovým prostředím členských států	24–25	7
Kontroly Komise po reformě právního základu	26–27	7
Nedostatky v aplikaci nových právních předpisů	28–54	7
Členské státy aplikují revidované právní předpisy nejednotně	28–49	7
Zpoždění při zjišťování nároků u nevyřizovaných tranzitních operací	50–54	10
Potřeba posílit boj proti podvodům a řízení rizik	55–66	10
Omezená spolehlivost a úplnost údajů	55–62	10

	body	strana
Slabiny v řízení rizik a v analýze aspektů souvisejících s podvody	63–66	11
ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ	67–74	11
Zavádění systému NITS	69	11
Aplikace nové právní úpravy	70–72	12
Boj proti podvodům a řízení rizik	73–74	12
PŘÍLOHA I		14
PŘÍLOHA II		15
Odpovědi Komise		16

SEZNAM ZKRATEK

EHS	Evropské hospodářské společenství
ES	Evropská společenství
EU	Evropská unie
EWS	Systém včasného varování (<i>Early Warning System</i>)
GŘ BUDG	Generální ředitelství pro rozpočet
GŘ TAXUD	Generální ředitelství pro daně a celní unii
MCC	Společné minimum (<i>Minimum Common Core</i>)
NITS	Nový informatizovaný tranzitní systém (NITS)
OLAF	Evropský úřad pro boj proti podvodům (<i>Office de lutte antifraude</i>)
Úř. věst.	Úřední věstník

SHRNUTÍ

I. Podvody spojené s tranzitním režimem způsobily rozpočtu Společenství v letech 1990–1994 ztráty příjmů odhadované na 320 milionů ECU. Evropský parlament, Rada a Evropský účetní dvůr v té době doporučovaly zavést počítačové zpracování tranzitu, reformu jeho právního základu a posílení fyzických kontrol založených na společném systému analýzy rizika.

II. V reakci na tato doporučení předložila Komise v roce 1997 „akční plán pro tranzit v Evropě“. V roce 2001 zavedla revidovaný právní rámec a do konce roku 2005 koordinovala uvedení nového informatizovaného tranzitního systému (NITS) do provozu. Tento systém umožňuje výměnu elektronických zpráv mezi celními úřady všech členských států.

III. Účetní dvůr prověřil uplatňování nové legislativy a zavedení NITS v 11 členských státech. Zaměřil se přitom na vyřizování tranzitních operací, na případný výběr odpovídajících cel a na opatření boje proti podvodům. Základní zjištění jsou tato:

- a) Komise dobře koordinovala a účinně podporovala zavedení NITS;
- b) nová právní úprava zjednodušených postupů, šetření a vymáhání u nevyřízených tranzitních operací byla v členských státech, v nichž se audit uskutečnil, často špatně aplikována;
- c) členské státy aplikovaly právní předpisy týkající se účtování cel spojených s nevyřízenými tranzitními operacemi různě, což vedlo k tomu, že rozpočet Společenství dostal cla k dispozici se zpožděním;
- d) ke konci roku 2005 útvary Komise stále neprovedly v členských státech žádnou inspekci se zaměřením na tranzitní režim, která by zhodnotila, zda je nová právní úprava aplikována účelně;
- e) ve většině navštívených členských států se ukázalo, že řízení rizik spojených s tranzitem je v elementárním stadiu a že fyzických kontrol zboží v tranzitním režimu je málo;
- f) informace o podvodech v rámci tranzitu, kterými Komise disponuje, nejsou ani dostatečně spolehlivé, ani dostatečně úplné, aby bylo možno určit, zda jsou právní reforma a projekt NITS v omezování podvodů v oblastech tranzitu úspěšné.

IV. Chybějící údaje o podvodech a slabiny v řízení rizik v členských státech vyvolávají potřebu koordinované akce na evropské úrovni. Komise by měla mít přístup k podrobným údajům z NITS za účelem analýzy rizika a na základě osvědčených postupů by měla podpořit strategie cílených fyzických kontrol zboží v tranzitu.

ÚVOD

Definice a rizika

1. Celní tranzit usnadňuje oběh zboží na území Společenství a zjednodušuje celní formality. Cla a daně zatěžující zboží dovážené do Společenství jsou pozastaveny až do doby, kdy zboží dorazí do konečného místa určení. Samotné celní formality jsou přeloženy z místa přechodu hranice do místa konečného určení.

2. Tranzit Společenství se používá:

- a) na pohyby zboží, které není zbožím Společenství, a ve specifických případech na pohyby zboží Společenství. Jedná se pak o vnější tranzit Společenství;
- b) na pohyby zboží Společenství, které musí při přepravě mezi dvěma body celního území Společenství projít třetí zemí, pokud tuto možnost stanoví mezinárodní smlouva. Jedná se pak o vnitřní tranzit Společenství.

3. Hlavním rizikem spojeným s tranzitem Společenství je skutečnost, že zboží, které není zbožím Společenství, nelegálně unikne z celního dohledu a dostane se na vnitřní trh bez zaplacení cel a daní, zejména daně z přidané hodnoty a spotřebních daní.

4. Vzhledem k odkladné a dočasné povaze tranzitu mají celní úřady tendenci považovat kontrolu tranzitních operací za podružnou. Finanční riziko je vyváženo tím, že tranzitní operace jsou obvykle zajištěny jistotami, které zajišťují úhradu cel a daní. Může se jednat buď o jistotu jednotlivou, zajišťující jedinou operaci, nebo jistotu soubornou, týkající se celého souboru tranzitních operací ⁽¹⁾.

Nápravná opatření uskutečněná po potížích devadesátých let

5. Začátkem devadesátých let se objevil nárůst podvodů v rámci tranzitních operací. Odhadované ztráty vzniklé rozpočtu Společenství v letech 1990–1994 ⁽²⁾ činily 320 milionů ECU, a to před započtením prostředků, které členské státy následně získají zpět (*clawback*), přičemž ztráty vnitrostátních daní byly ještě vyšší. Rada ⁽³⁾ a dočasný vyšetřující výbor pro tranzitní režim

Společenství při Evropském parlamentu ⁽⁴⁾ považovaly v té době převedení tranzitu na počítačové zpracování a reformu právního základu, který upravuje tranzit Společenství, za důležité prvky boje proti podvodům. Tento názor sdílel Účetní dvůr ve své výroční zprávě za rozpočtový rok 1994 ⁽⁵⁾.

6. Před převedením systému na počítačové zpracování se tranzitní celní prohlášení Společenství zpracovávala na papíře. Kopie originálů prohlášení uložených u celního úřadu odeslání doprovázely zboží až do celního úřadu určení. Ten musel zaslat zpět celnímu úřadu odeslání doklad oznamující, že zboží dorazilo, a uvést, zda byly případně zjištěny nesrovnalosti. Postup byl pomalý a obsahoval četná rizika.

7. Komise proto v roce 1997 předložila „akční plán pro tranzit v Evropě“ ⁽⁶⁾ a navrhla soubor opatření zaměřených na lepší řízení rizik spojených s tranzitním režimem a na snížení jeho náchylnosti k podvodům. Tato opatření se týkala především zavedení informatizovaného tranzitního systému, sledování tranzitních operací v celém jejich průběhu, posílení kontrolních činností na všech úrovních a konečně zlepšení spolupráce mezi celními správami navzájem a mezi celními správami a hospodářskými subjekty. Současně Komise iniciovala revizi právní úpravy tranzitu.

8. V roce 1999 byl přijat právní základ pro projekt NITS (nový informatizovaný tranzitní systém). NITS měl nahradit tranzitní režim Společenství založený na papírových dokladech výměnou elektronických zpráv mezi celními úřady a v další etapě mezi hospodářskými subjekty a celními správami.

9. V rámci boje proti podvodům sleduje NITS dvojí cíl:

- a) předcházet klasickým formám podvodů, např. používání padělaných razítek nebo zfalšovaných dokladů;
- b) zjišťovat v reálném čase skutečnost, že zboží nedorazilo do celního úřadu určení, a zahájit v takovém případě neprodleně šetření.

⁽¹⁾ Čl. 94 odst. 2 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství, (Úř. věst. L 302, 19.10.1992, s. 1), ve znění pozdějších předpisů.

⁽²⁾ Viz KOM(95) 108 v konečném znění. Pro pozdější období se odhady neprovedly.

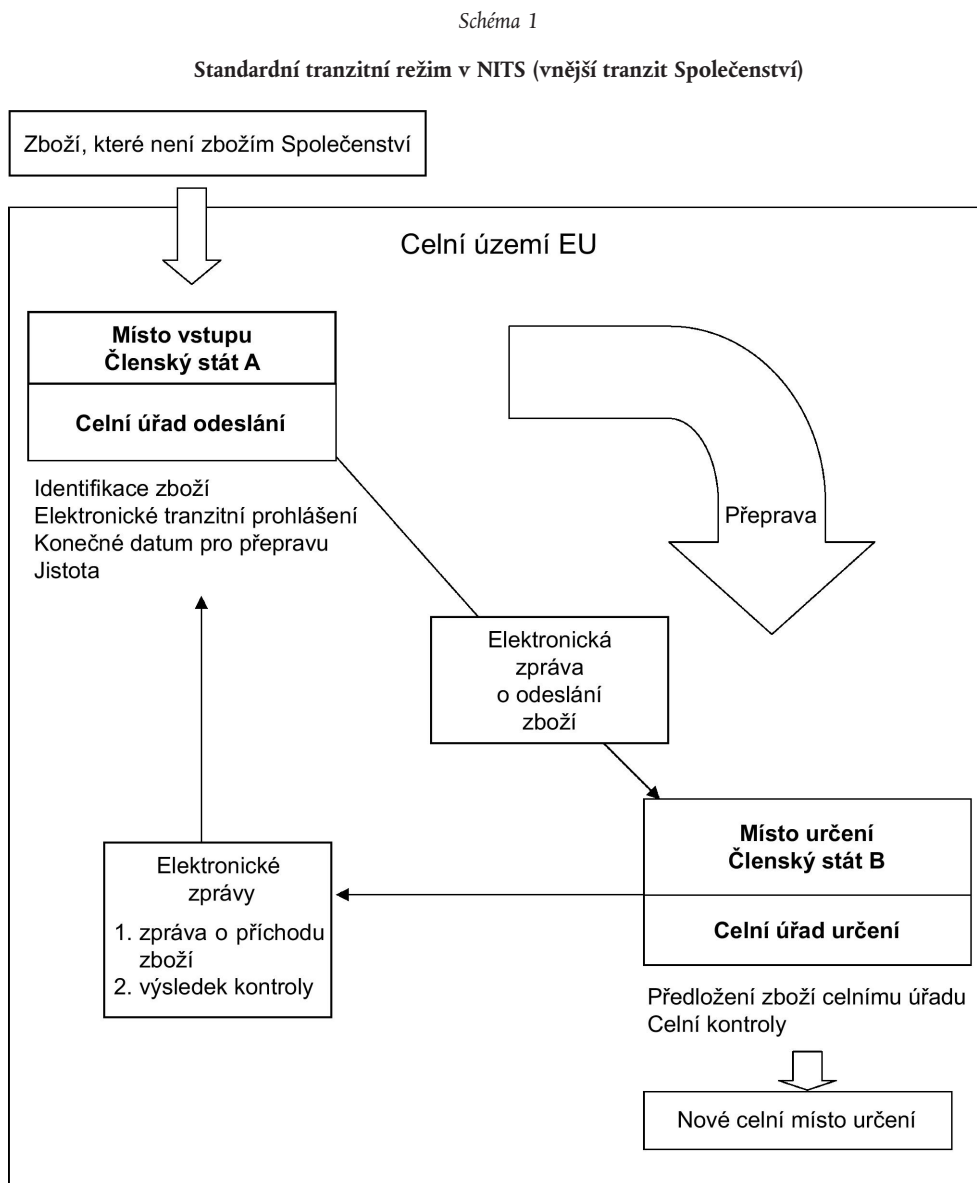
⁽³⁾ Rozhodnutí č. 210/97/ES Evropského parlamentu a Rady ze dne 19. prosince 1996, kterým se přijímá akční program pro oblast cel ve Společenství (Clo 2000) (Úř. věst. L 33, 4.2.1997, s. 24).

⁽⁴⁾ Závěrečná zpráva (EP 220.895/v konečném znění) ze dne 20. února 1997.

⁽⁵⁾ Výroční zpráva za rozpočtový rok 1994 spolu s odpověďmi orgánů (Úř. věst. C 303, 14.11.1995, s. 1).

⁽⁶⁾ KOM(97) 188 v konečném znění ze dne 10. června 1997.

10. Schéma 1 ukazuje standardní tranzitní režim v rámci NITS.



11. V roce 2001 představila Komise současně se zavedením počítačového zpracování reformu právního základu tranzitu (7), která předpokládala především nová právní ustanovení, jejichž cílem bylo:

a) zavést přesnější rozlišení mezi standardními tranzitními postupy a zjednodušenými tranzitními postupy (různé postupy celního dohledu ve druhém případě) a lépe definovat kritéria spolehlivosti hospodářských subjektů, které je využívají;

b) založit systém jistot na spolehlivosti hospodářského subjektu a rizicích souvisejících se zbožím a současně zavést pojem zboží představujícího zvýšené riziko podvodů (citlivé zboží) (8);

c) sledit postupy šetření a vymáhání pro nevyřízené tranzitní operace a zkrátit lhůty pro zahájení těchto postupů.

(7) Hlavně nařízení Komise (ES) č. 2787/2000 ze dne 15. prosince 2000, kterým se mění nařízení (EHS) č. 2454/93, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. L 330, 27.12.2000, s. 1).

(8) Příloha 44c nařízení Komise (EHS) č. 2454/93 ze dne 2. července 1993, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, (Úř. věst. L 253, 11.10.1993, s. 1). Jedná se např. o živá zvířata, cigarety nebo některé alkoholické nápoje.

12. Uvedení NITS do provozu probíhalo v několika etapách. „Základní soubor“⁽⁹⁾ byl dokončen ke 30. červnu 2003 v EU-15 a poté Komise pokračovala ve své pomoci při zavádění NITS v kandidátských zemích. Následující etapy se týkaly zejména zavedení počítačového zpracování jistot a poté požadavků na šetření. Ukončeny byly v lednu 2006.

13. Od 1. července 2005 platí obecné pravidlo, že tranzitní prohlášení Společenství musí být v elektronické podobě⁽¹⁰⁾. Statistika Komise ukazuje zvýšení počtu tranzitních operací sledovaných systémem NITS ze zhruba 5,5 milionu v roce 2004 na více než 7,5 milionu v roce 2005.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

Základní cíle auditu

14. Cílem auditu Účetního dvora bylo získat jistotu, že členské státy správně aplikují revidovanou právní úpravu a že Komise nové tranzitní postupy správně koordinuje a členské státy je uplatňují tak, aby účinně chránily finanční zájmy EU.

15. Dalším cílem bylo zhodnotit, jak se provádějí opatření doporučená Evropským parlamentem, Radou a Účetním dvorem, a to zejména ta, která byla obsažena v akčním plánu Komise. V tomto ohledu byla zvláštní pozornost věnována prověření náchylnosti nového systému k podvodům a také následným opatřením, která v této věci přijaly útvary Komise.

Koncepce auditu

16. Všem členským státům byl zaslán dotazník s cílem shromáždit poslední údaje týkající se tranzitu. Od května 2005 do ledna 2006 se uskutečnily audity v 11 členských státech, které představují téměř 80 % tranzitních operací NITS⁽¹¹⁾.

17. Tyto audity se zabývaly:

- celkovým řízením, jakož i počítačovými aspekty NITS v navštívených členských státech;
- schvalováním zjednodušených tranzitních postupů (schválení odesílatelů/příjemců a využívání souborných jistot);
- šetřením a vymáháním u operací, které nebyly vyřízeny v dané lhůtě.

⁽⁹⁾ Základní soubor: zavedení počítačového zpracování tranzitních postupů Společenství, pro něž se používal jednotný správní dokument.

⁽¹⁰⁾ Nařízení Rady (ES) č. 837/2005 ze dne 23. května 2005, kterým se mění nařízení Komise (EHS) č. 2454/93, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. L 139, 2.6.2005, s. 1).

⁽¹¹⁾ Belgie, Německo, Španělsko, Francie, Itálie, Lotyšsko, Maďarsko, Nizozemsko, Polsko, Slovinsko a Švédsko.

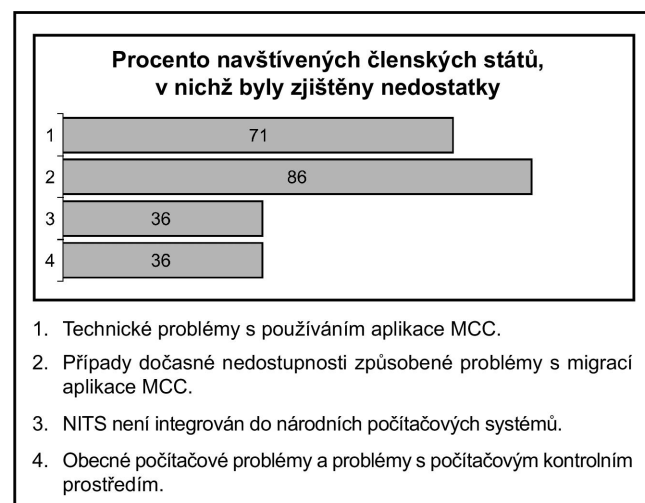
Během auditu bylo přezkoumáno celkem 620 spisů a 26 tranzitních celních prohlášení.

18. Byla též analyzována úloha, kterou hrály útvary Komise, zvláště pak koordinační a řídicí práce generálního ředitelství pro daně a celní unii (GR TAXUD), kontrolní činnosti generálního ředitelství pro rozpočet (GR BUDG) týkající se tranzitu a též preventivní činnost a boj proti podvodům úřadu OLAF.

AUDITNÍ ZJIŠTĚNÍ

19. Hlavní nedostatky zjištěné v navštívených zemích obsahuje příloha I.

Zavádění nového informatizovaného tranzitního systému



Koordinace prováděná Komisí je uspokojivá

20. Komise koordinovala realizaci projektu NITS v členských státech a věnovala významné úsilí zřízení asistenční služby a vytváření monitorovacích nástrojů. Vyvinula též standardní aplikaci nazvanou MCC (*Minimum Common Core* – společné minimum) a zajišťuje její údržbu. Aplikaci MCC používá 15 členských států. Ostatních 10 členských států se rozhodlo vyvinout pro tranzitní režim vlastní národní aplikace.

21. Práce byly do značné míry zadávány externím dodavatelům s využitím předepsaných postupů zadávání veřejných zakázek. V roce 2005 prověřil servis interního auditu Komise organizaci, plánování a řízení projektu NITS a shledal je velmi uspokojivé. Na druhé straně kritizoval skutečnost, že nebyla uzavřena žádná provozní smlouva mezi Komisí a členskými státy, pokud jde o řízení kritických situací, které by mohly zhoršit dostupnost a kontinuitu NITS.

22. Vzhledem k tomu, že právní předpisy požadují převedení tranzitních operací na počítačové zpracování jakožto obecný cíl celní politiky Společenství⁽¹²⁾, zdůraznila Komise svou úlohu koordinátora projektu NITS, zatímco praktické monitorování realizace projektu přísluší členským státům.

23. Koordinační činnosti Komise se prováděly v podobě pravidelných asistenčních návštěv v členských státech a formou technické podpory.

Nedostatky spojené s počítačovým prostředím členských států

24. Testy a ověřování provedené Komisí neumožnily vyhnout se některým problémům spojeným s počítačovým kontrolním prostředím.

25. Pět z navštívených členských států, z nichž čtyři používaly aplikaci MCC, muselo čelit závažným problémům s kompatibilitou, když se pokoušely integrovat NITS do národního počítačového prostředí, například aby mohly zkontrolovat, zda všechny ukončené tranzitní operace mají nové celně schválené určení, nebo využít již existujících profilů rizik. Čtyři z nich nakonec raději ponechaly NITS jako autonomní systém a nepropojily jej se svými národními počítačovými celními systémy.

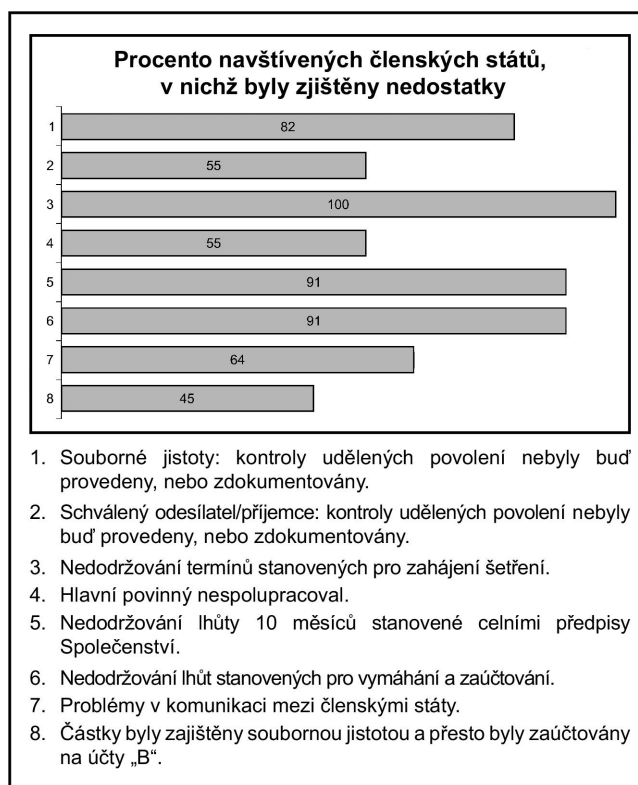
Kontroly Komise po reformě právního základu

26. Na jednotnou aplikaci celního práva Společenství správními orgány členských států dohlíží GR TAXUD. GR BUDG ověřuje při svých pravidelných kontrolách zaměřených na tradiční vlastní zdroje dodržování platných celních předpisů a úzce spolupracuje s GR TAXUD v otázkách celní politiky, které z kontrol vzejdou.

27. V letech 2001–2005 se neuskutečnila žádná kontrola tradičních vlastních zdrojů konkrétně zaměřená na tranzit, protože před zahájením jakéhokoli důkladného zkoumání se Komise rozhodla počkat na úplné zavedení NITS. Nicméně základní soubor NITS byl zaveden v červnu 2003 (viz bod 12) a hlavní prvky reformy právního základu vstoupily v platnost v roce 2001. Tranzitní režim je hlavním tématem v plánu inspekcí GR BUDG na rok 2006.

⁽¹²⁾ Např. rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 210/97/ES a rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 105/2000/ES ze dne 17. prosince 1999 (Úř. věst. L 13, 19.1.2000, s. 1).

Nedostatky v aplikaci nových právních předpisů



Členské státy aplikují revidované právní předpisy nejednotně

28. V návaznosti na reformu právního základu (viz bod 11) upřesnila Komise postupy tranzitního režimu v příručce vypracované na základě společné dohody se správními orgány členských států, která je k dispozici v 19 jazycích Společenství a nazývá se „příručka pro tranzit“⁽¹³⁾.

29. Ukázalo se, že členské státy stále aplikují revidované právní předpisy nesprávně: audit konstatoval, že 392 z 620 prověřovaných spisů obsahovalo odchylky od platných předpisů (některé z nich formální povahy).

Zjednodušené postupy

30. Když se hospodářské subjekty Evropské unie rozhodnou pro zjednodušené tranzitní postupy, mohou obvykle využívat souborné jistoty a status schváleného odesílatele/příjemce. Článek 373 prováděcích pravidel k celnímu kodexu Společenství upřesňuje obecné podmínky vztahující se na osoby, které chtějí využívat těchto zjednodušení (viz příloha II).

⁽¹³⁾ „Příručka pro tranzit“ oznámilo ve svém akčním plánu a vypracovalo GR TAXUD. Příručka obsahuje podrobné pokyny týkající se všech aspektů tranzitního režimu, jak jsou stanoveny v celních předpisech Společenství, a je datována 1. května 2004.

31. Souborná jistota umožňuje zajistit velký počet tranzitních operací jediným nástrojem. Tato jistota platí až do výše průměrné částky cel a daní, která se nazývá referenční částka ⁽¹⁴⁾. Tu musí příslušný celní úřad každoročně přezkoumat.

32. Status schváleného odesílatele, který disponuje soubornou jistotou, umožňuje provádět tranzitní operace bez předložení proclívaného zboží. Podobně může schválený příjemce tranzitní postup bez předložení proclívaného zboží i ukončit.

33. Chce-li hospodářský subjekt využívat jistotu se sníženou částkou nebo zproštění povinnosti poskytnout jistotu nebo přepravovat v tranzitním režimu citlivé zboží, jsou uplatňovaná kritéria spolehlivosti přísnější. *Rámeček 1* uvádí kritéria, která musí splňovat žadatelé o souborné jistoty zajišťující normální a citlivé zboží ⁽¹⁵⁾.

34. Kromě každoročního přezkoumání referenční částky nemusejí celní úřady po udělení povolení provádět již žádné kontroly. Držitel povolení je však povinen oznámit každou skutečnost, která by mohla ovlivnit jeho platnost nebo obsah ⁽¹⁶⁾.

Rámeček 1:

Kritéria, která je třeba splňovat pro získání souborné jistoty nebo zproštění povinnosti poskytnout jistotu

Kritéria	% zaručené částky	Normální zboží				Citlivé zboží			
		100 %	50 %	30 %	Zproštění	100 %	50 %	30 %	Zproštění nepřiznáno
1. Zdravá finanční situace			✓	✓	✓	✓	✓	✓	
2. Dostatečná zkušenost (v letech) (*)			1	2	3	1	2	3	
3. Úzká spolupráce s příslušnými úřady		— (**)	—	✓	✓	✓ (***)	✓	✓	
4. Kontrola nad přepravou			—	—	✓	✓ (***)	✓	✓	
5. Dobrá finanční situace, umožňující dostát závazkům hlavního povinného			—	—	✓	—	—	✓	

(*) Tato období se zkracují o rok, když hlavní povinný předkládá tranzitní prohlášení pomocí systému počítačového zpracování dat.

(**) Žádná další podmínka.

(***) V tomto případě stačí splňovat kritérium č. 3 nebo kritérium č. 4.

35. V šesti členských státech nebyly celní úřady schopny plně doložit, že před vydáním povolení byly zkontrolovány všechny podmínky požadované ke schválení statusu schváleného odesílatele/příjemce. U pěti z nich celní úřady neověřily po udělení povolení, zda držitel povolení stále splňuje požadované podmínky.

36. Pokud jde o využívání souborných jistot, je situace znepokojující: v devíti členských státech neměly celní úřady k dispozici údaje prokazující dostatečným způsobem, že příslušné subjekty splňovaly požadované podmínky pro udělení povolení. Ve čtyřech členských státech se celní úřady spokojily s referenční částkou vypočítanou hospodářskými subjekty, místo aby provedly předepsané roční přezkoumání. V jednom členském státě subjekty stále využívaly zproštění povinnosti poskytnout jistotu nebo

soubornou jistotu se sníženou částkou, i když celní úřady proti nim zahájily vymáhání.

Šetření

37. Není-li tranzitní operace vyřízena v příslušné lhůtě, musí země odesláni zahájit šetření, které určí, zda byla tato operace řádně ukončena a zda vznikl celní dluh. Revidovaná prováděcí pravidla k celnímu kodexu Společenství výrazně zkrátila lhůty pro oznámení, které musí obdržet hlavní povinný ⁽¹⁷⁾, a pro zahájení šetření v případě postupu zpracovávaného počítačově.

⁽¹⁵⁾ Články 380 a 381 nařízení (EHS) č. 2454/93, ve znění pozdějších předpisů.

⁽¹⁶⁾ Článek 377 nařízení (EHS) č. 2454/93, ve znění pozdějších předpisů.

⁽¹⁷⁾ Hlavním povinným je držitel režimu tranzitu – článek 96 nařízení (EHS) č. 2913/92, ve znění pozdějších předpisů.

⁽¹⁴⁾ Čl. 379 odst. 2 nařízení (EHS) č. 2454/93, ve znění pozdějších předpisů.

38. Od nynějška se musí současně zaslat oznámení hlavnímu povinnému⁽¹⁸⁾ a zahájit šetření ihned poté, co uplynula lhůta pro předložení zboží celnímu úřadu určení, jestliže tento celní úřad neposlal „zprávu o příchodu zboží“⁽¹⁹⁾. Tento požadavek nerespektoval žádný navštívený členský stát.

39. Předpisy členských států obvykle tolerují dvoutýdenní zpoždění před zahájením šetření.

40. Přesto deset z jedenácti navštívených členských států nerespektovalo své vlastní předpisy a zahájilo šetření se zpožděním výrazně delším než dva týdny. V některých členských státech hospodářské subjekty nespolupracovaly uspokojivě s celními úřady, což se projevilo zpožděným vyřizováním operací, které pak může vést k opožděnému výběru cla.

41. Ve své výroční zprávě za rozpočtový rok 1994 Účetní dvůr zdůraznil, že vymáhání se musí posílit tím, že se více zaměří na závazky hlavního povinného. Doporučoval zavedení posíleného a sladěného systému pokut.

42. Před zavedením počítačového zpracování šetření zasílala země odeslání tiskopis oznamující šetření (TC 20) do země určení se žádostí o potřebné konkrétní informace⁽²⁰⁾. Celní úřady členského státu určení byly tudíž povinny na toto oznámení o šetření neprodleně odpovědět⁽²¹⁾. V devíti auditovaných členských státech reagovaly celní úřady na oznámení o šetření se zpožděním nebo nepředaly požadované informace. V sedmi z nich začalo šetření se zpožděním několika měsíců, neboť předávané informace ne vždy umožnily s jistotou určit, zda bylo clo nakonec vybráno. Tyto nedostatky vedly k opožděnému výběru cel.

43. Většina navštívených členských států očekávala, že zavedení modulu řízení šetření v rámci NITS⁽²²⁾ vyřeší problémy s komunikací. To audit Účetního dvora nemohl posoudit, neboť modul byl uveden do provozu teprve nedávno.

⁽¹⁸⁾ Čl. 365 odst. 1a a čl. 366 odst. 1 nařízení (EHS) č. 2454/93, ve znění pozdějších předpisů.

⁽¹⁹⁾ Článek 366 nařízení (EHS) č. 2454/93, ve znění pozdějších předpisů.

⁽²⁰⁾ Konkrétní pravidla pro šetření v papírové podobě (např. sdělení mezi členskými státy, používané tiskopisy, správní orgány v každém členském státě) jsou uvedena v části IV příručky pro tranzit.

⁽²¹⁾ Čl. 366 odst. 3 a odst. 4 nařízení (EHS) č. 2454/93, ve znění pozdějších předpisů.

⁽²²⁾ Modul řízení šetření v rámci projektu NITS (etapa 3.2.2) byl zaveden začátkem roku 2006 prakticky ve všech členských státech. Nahradil šetření v papírové podobě.

Vymáhání

44. Ukončená šetření obvykle poskytnou potřebné informace umožňující stanovit, zda vznikl celní dluh a která země musí clo vybrat. Podle nových předpisů v případě pochybností vzniká dluh v zemi odeslání nebo vstupu nejpozději deset měsíců poté, co bylo zboží propuštěno do tranzitního režimu⁽²³⁾.

45. Předchozí ustanovení upravující vymáhání již způsobila problémy s jejich prováděním ve dvou členských státech. Komise předložila případy těchto států Soudnímu dvoru Evropských společenství a právní spory vyhrála⁽²⁴⁾.

46. Ne všechny členské státy vykládaly a aplikovaly nové předpisy shodně. V 10 z 11 navštívených členských států byla lhůta deseti měsíců jen málokdy dodržena a zpoždění byla často značná. Ve dvou členských státech čekaly celní orgány na konec období 10 měsíců, i když podmínky nutné pro stanovení dluhu byly splněny již dlouho před uplynutím této lhůty. V jednom ze států EU-10 nebylo ani 18 měsíců po vstupu zahájeno v navštívených celních úřadech prakticky žádné vymáhání týkající se takových případů.

47. Právní předpisy Společenství nestanoví přesně lhůtu pro zahájení vymáhání v zemích určení tranzitu. Avšak jakmile se celní úřady dozvědí, že v důsledku nevyřízené tranzitní operace v jejich zemi vznikl celní dluh, a mohou určit dlužníka a částku cla, která se má vybrat, mají maximálně dva týdny na to, aby dluh zaúčtovaly⁽²⁵⁾.

48. V navštívených členských státech se těmto případům málokdy věnovala potřebná péče, což způsobuje zpoždění při výběru vlastních zdrojů. Ve třech členských státech zahájily celní orgány vymáhání teprve s několikaměsíčním zpožděním, i když příjemci zboží sami informovali orgány a žádali o výběr cla.

49. Jak již Účetní dvůr zdůraznil ve své výroční zprávě za rozpočtový rok 1994 a ve své zvláštní zprávě č. 8/99 o zárukách a jistotách⁽²⁶⁾, uváděly členské státy, že zpoždění při vymáhání byla často důsledkem skutečnosti, že právní předpisy Společenství nestanoví, že se v celním prohlášení má vždy uvádět hodnota a kód zboží. Ve dvou členských státech přesto úřady vyžadovaly od hospodářských subjektů poskytnutí těchto informací ještě před zahájením tranzitní operace.

⁽²³⁾ Viz článek 450a nařízení (EHS) č. 2454/93, ve znění pozdějších předpisů a čl. 215 odst. 1 třetí odrážka nařízení (EHS) č. 2913/92, ve znění pozdějších předpisů.

⁽²⁴⁾ Věc C-460/01 a věc C-104/02 ze dne 14. dubna 2005 (Úř. věst. C 132, 28.5.2005, s. 1 a 2).

⁽²⁵⁾ Čl. 218 odst. 3 a článek 219 nařízení (EHS) č. 2913/92, ve znění pozdějších předpisů.

⁽²⁶⁾ Zvláštní zpráva č. 8/99 o ručeních a jistotách stanovených v celním kodexu Společenství na ochranu výběru tradičních vlastních zdrojů spolu s odpověďmi Komise (Úř. věst. C 70, 10.3.2000, s. 1).

Zpoždění při zjišťování nároků u nevyřízených tranzitních operací

50. Stejně jako v případě všech celních dluhů zjištěných dodatečně požaduje celní kodex⁽²⁷⁾ v případě dluhů splatných v souvislosti s nevyřízenými tranzitními operacemi, aby se dluh zaznamenal (zaúčtoval) do dvou dnů od určení výše cla a dlužníka. Tuto lhůtu lze prodloužit v určitých případech stanovených v celním kodexu až na 14 dnů⁽²⁸⁾.

51. V 10 z 11 navštívených členských států byla zjištěna zpoždění při zaúčtování překračující lhůtu 14 dnů. Tato zpoždění byla způsobena nedostatečným šetřením. V pěti členských státech postihla účetní zápisy jiná zpoždění, a to z důvodu složitosti vymáhání. Ze 194 spisů týkajících se vymáhání, které byly zkoumány v rámci auditu, jich 110 obsahovalo opožděné zaúčtování.

52. Členské státy musejí vést podrobné účetnictví v souladu s nařízením o vlastních zdrojích⁽²⁹⁾. Údaje ze zápisů na účtech „A“ musí agregovat a během druhého měsíce následujícího po měsíci, v němž byly nároky stanoveny, poskytnout Komisi celkovou částku nároků, sníženou o náklady spojené s vybíráním vlastních zdrojů. Výjimečně je možné, aby nároky, které zůstávají neuhrazeny nebo nezajištěny nebo jsou zajištěny, ale byla proti nim vznesena námitka, nebyly poskytnuty, dokud nejsou skutečně vybrány. Pokud členské státy použijí tento postup, nároky se zapíší na samostatné účty (účty „B“)⁽³⁰⁾.

53. Členské státy uplatňují různé způsoby účtování o vlastních zdrojích, které se mají vybrat při nevyřízených tranzitních operacích. V jednom členském státu byly nároky spojené s nevyřízenými tranzitními operacemi zajištěny jednotlivou jistotou zapsány na účty „B“. Tři členské státy měly za to, že skutečná částka zajištěná soubornými jistotami není při vydání příkazu k úhradě známa, a že tedy na účty „A“ nelze žádnou částku zapsat. Tyto členské státy zapsaly celkovou sumu příslušných nároků na účty „B“, takže s nimi zacházely tak, jakoby žádná jistota neexistovala. Stejný postup byl zjištěn u celních úřadů ve dvou dalších členských státech.

⁽²⁷⁾ Čl. 218 odst. 3 nařízení (EHS) č. 2913/92, ve znění pozdějších předpisů.

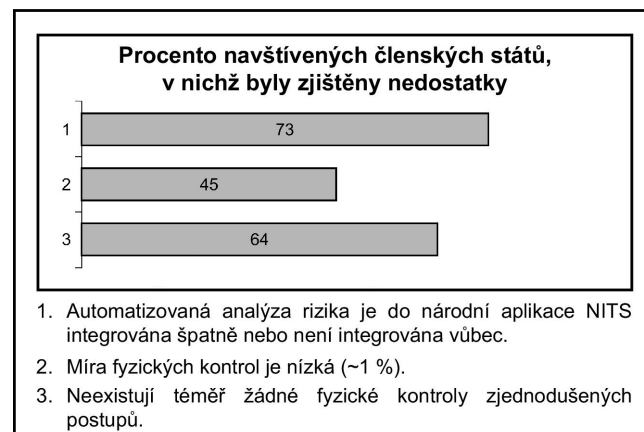
⁽²⁸⁾ Čl. 219 odst. 1 nařízení (EHS) č. 2913/92, ve znění pozdějších předpisů.

⁽²⁹⁾ Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 ze dne 22. května 2000, kterým se provádí rozhodnutí 94/728/ES, Euratom o systému vlastních zdrojů Společenství, ve znění pozdějších předpisů (Úř. věst. L 130, 31.5.2000, s. 1).

⁽³⁰⁾ Článek 6 nařízení (ES, Euratom) č. 1150/2000, v platném znění.

54. K zamezení různých výkladů stanovila Komise, aby se zajištěné nároky zapsaly na účty „A“ a ostatní nároky na účty „B“. Členské státy se ne vždy řídí tímto výkladem Komise, když se jedná o souborné jistoty. Proto Komise iniciovala u Soudního dvora Evropských společenství řízení týkající se účtování o zajištěných nárocích.

Potřeba posílit boj proti podvodům a řízení rizik



Omezená spolehlivost a úplnost údajů

55. NITS přispívá k prevenci určitých forem podvodů, jako je používání padělaných razítek nebo zfalšovaných osvědčení o jistotách, a umožňuje urychlit šetření v případě nevyřízených tranzitních operací. Počítačové zpracování však nemůže zabránit nesprávnému popisu nebo záměrně chybným prohlášením, jejichž cílem je systém zneužít.

56. Ke zhodnocení účelnosti reformy tranzitního režimu ve smyslu úbytku podvodů souvisejících s tranzitním režimem by bylo vhodné mít k dispozici spolehlivé a úplné údaje o podvodech na úrovni EU. Audit však ukázal, že spolehlivost a úplnost hlavních zdrojů údajů o podvodech a nesrovnalostech spojených s tranzitními operacemi na úrovni EU nejsou zajištěny.

Údaje NITS

57. Komise průběžně analyzuje nevyřízené tranzitní pohyby v aplikaci NITS. Dostupné údaje ukázaly snížení o polovinu mezi roky 2004 (2,5 %) a 2005 (1,2 %). Tato analýza tranzitních pohybů zaznamenaných v NITS však nezahrnuje pohyby uskutečněné v rámci území jednoho členského státu⁽³¹⁾, které přitom představují významnou část z úhrnu tranzitních pohybů v NITS.

⁽³¹⁾ Kromě Rakouska a Finska.

Údaje v databázi OWNRES

58. Databáze OWNRES obsahuje případy podvodů a nesrovnalostí spojených s vlastními zdroji a převyšujících částku 10 000 EUR, které nahlásily členské státy Komisi (GR TAXUD) podle nařízení o vlastních zdrojích⁽³²⁾.

59. Navzdory úsilí Komise o zvýšení kvality údajů je databáze OWNRES stále nedostatečná. Údaje z databáze OWNRES jsou nicméně jediným zdrojem, který Komise použila ve svých posledních výročních zprávách o boji proti podvodům, a oproti jiným zdrojům ukazují, že počet a hodnota podvodů a nesrovnalostí hlášených v oblasti tranzitu se mezi lety 2001 (rokem reformy právního základu) a 2005 zvýšily. Bude proto vhodné přijmout nová opatření, aby byl k dispozici spolehlivý zdroj informací pro analýzu podvodů spojených s různými celními postupy Společenství.

System včasného varování (EWS)

60. System EWS, uvedený do provozu v roce 1992, zavedl pojem citlivého zboží (viz bod 11). Praktické fungování systému EWS se podobá fungování systému NITS: celní úřad odesláním zašle předběžné oznámení o citlivém zboží celnímu úřadu určení, případně celním úřadům tranzitu, a také úřadu OLAF.

61. Podle úřadu OLAF oznámily členské státy v letech 2004 a 2005 dvacetkrát méně případů zásilek v tranzitu, které nedorazily na místo určení, než během prvního čtvrtletí roku 1998.

62. V důsledku zavedení systému NITS a podobnosti informací vkládaných do obou systémů však členské státy mají za to, že NITS je dostačující a již nedodávají údaje do EWS. OLAF však nemá k údajům obsaženým v tranzitních prohlášeních přístup. V lednu 2006 byla přijata revize správních ujednání, aby měl úřad OLAF od roku 2007 k údajům týkajícím se tranzitů citlivého zboží přístup.

Slabiny v řízení rizik a v analýze aspektů souvisejících s podvodem

63. Správná rovnováha mezi plynulostí obchodu a ochranou finančních zájmů Společenství vyžaduje vhodné řízení rizik a účinnou kontrolu tranzitních operací založenou na analýze těchto rizik.

⁽³²⁾ Čl. 6 odst. 5 nařízení (ES, Euratom) č. 1150/2000, ve znění pozdějších předpisů.

64. Účetní dvůr konstatoval, že analýza rizika v oblasti tranzitu je v četných členských státech stále jen elementární. Jediná země praktikovala náhodný počítačový výběr s cílem udržet mezi subjekty jistý stupeň nejistoty. Pouze tři z 11 navštívených členských států využívaly automatizovanou analýzu rizika integrovanou v NITS, která je založena na specifických profilech rizik pro tranzit. Celní orgány těchto tří členských států považovaly skutečnost, že se na prohlášeních nevyžaduje uvádět zboží kód, za závažnou překážku zavedení účinných kontrol operací. Účetní dvůr již ve své zvláštní zprávě č. 8/99 zdůraznil, že neexistence ustanovení požadujících informace o povaze a hodnotě zboží v jednotném správním dokladu ztěžuje kontroly prováděné celními orgány Společenství.

65. Identifikace rizik a kontrola zboží jsou ponechány na vůli pracovníka celního úřadu. Většina navštívených členských států nepovažovala kontroly zásilek v tranzitním režimu za přednostní, zčásti proto, že informace uvedené v tranzitních prohlášeních jsou omezené. V pěti členských státech konstatoval Účetní dvůr, že míry fyzických kontrol zásilek v tranzitním režimu jsou zvláště nízké (zhruba 1 %), zatímco v sedmi z 11 navštívených států se neuskutečnila téměř žádná kontrola schválených odesílatelů a příjemců.

66. NITS dodává Komisi statistické údaje o počtu a statusu tranzitních operací a o příslušných zemích, ale neposkytuje žádné informace o zboží a o subjektech, které by umožnily provést podrobnější analýzu. Navíc útvary Komise ještě neanalyzovaly mechanismy podvodů v oblasti tranzitu, neprovedly vyšetřování v této oblasti ani nevytvořily nástroje k analýze rizik specifických pro tranzitní operace.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

67. Komise uskutečnila klíčové prvky akčního plánu pro tranzit, zejména převedla tranzitní režim na počítačové zpracování a dokončila reformu právního základu (účinnost v roce 2001).

68. Audit tranzitního režimu Společenství provedený Účetním dvorem potvrdil, že nový informatizovaný tranzitní systém (NITS) byl zaveden dobře, i když přetrvávají některé technické problémy. Umožnil rovněž identifikovat určité nedostatky v aplikaci právních předpisů v oblasti tranzitu a souvisejících předpisů týkajících se tradičních vlastních zdrojů. Nedostatky byly též zjištěny u opatření zaměřených na boj proti podvodům spojeným s tranzitem, a to jak na úrovni Společenství, tak na úrovni členských států.

Zavádění systému NITS

69. Komise dobře koordinovala zavádění systému NITS v členských státech. Počítačové prostředí v některých členských státech však neumožnilo optimální fungování systému (viz body 20–25).

Komise by měla:

- a) uvažovat o uzavření operační dohody s členskými státy týkající se řízení NITS, zejména v kritických situacích ovlivňujících plynulost činnosti;
- b) vedle své úlohy koordinátora posílit činnosti dohledu, zejména pokud jde o počítačové kontrolní prostředí v rámci NITS v členských státech.

Aplikace nové právní úpravy

70. Do konce roku 2005 neprovedla Komise žádnou specifickou kontrolu zaměřenou na tranzit, aby zhodnotila, zda se právní reforma dokončená v roce 2001 realizuje účinně (viz body 26 a 27).

71. Členské státy často neaplikovaly revidovaná ustanovení správně. Celní předpisy Společenství stanoví, že zjednodušené tranzitní postupy smějí využívat pouze spolehlivé subjekty splňující specifická kritéria. Audit odhalil, že se nedostatečně kontroluje dodržování těchto kritérií, což by mohlo ohrozit finanční zájmy Společenství (viz body 30 až 36). Pokud jde o šetření, ukázalo se jako těžkopádné a složité, přičemž členské státy ani neaplikovaly platné předpisy, ani nevyvinuly potřebné úsilí, když už bylo šetření zahájeno. Nové postupy v rámci NITS byly zavedeny teprve nedávno, takže jejich dopad nelze hodnotit (viz body 37 až 43). A konečně, vymáhání bylo často zahajováno opožděně, takže tradiční vlastní zdroje nebyly vybrány a poskytnuty včas (viz body 44 až 49).

72. Zaúčtování nevyřízených tranzitních operací na účty tradičních vlastních zdrojů se opožďovalo v důsledku nejednotné aplikace účetních postupů nebo pouhé nesprávné aplikace právních předpisů, zejména pokud jde o jistoty (viz body 50 až 54).

Komise by měla vzít v úvahu nedostatky zjištěné v rámci auditu Účetního dvora při vypracovávání prováděcích pravidel týkajících se statusu oprávněného hospodářského subjektu ⁽³³⁾.

Pokud jde o šetření, Komise by měla:

- a) zajistit, aby počítačové zpracování šetření skutečně umožňovalo rychlejší vyřízení nevyřízených tranzitů a zlepšilo komunikaci mezi členskými státy, a případně přijmout nápravná opatření;

- b) navrhnout použití sankcí vůči subjektům, které brání šetření.

Pokud jde o vymáhání, Komise by měla:

- a) posílit inspekce v členských státech a zaměřit je na vymáhání v souvislosti s nevyřízenými tranzitními operacemi;
- b) vyjasnit výklad ustanovení o vymáhání v oblasti tranzitu a navrhnout úpravu celních předpisů směřující ke zkrácení lhůty deseti měsíců a k usnadnění vymáhání v souvislosti s nevyřízenými tranzitními operacemi stanovením povinnosti uvádět v tranzitním prohlášení některé nezbytné informace, jako je kód zboží a jeho hodnota.

A konečně, pokud jde o systém jistot, by Komise měla:

- a) nadále usilovat o to, aby pravidla týkající se cel zajištěných jistotami byla uplatňována správně a jednotně;
- b) posílit inspekce v členských státech s cílem zajistit správnou a jednotnou aplikaci právních předpisů.

Boj proti podvodům a řízení rizik

73. Informační zdroje týkající se podvodů spojených s tranzitními operacemi, které má Komise k dispozici, nejsou stále dostatečně spolehlivé, aby bylo možno změřit, jak reforma právního základu a projekt NITS přispívají k omezení podvodů, a analyzovat předpokládané případy podvodů vznikajících v tranzitním režimu (viz body 55 až 62).

74. Útvary Komise zatím ještě neprovedly analýzu mechanismů podvodů spojených s tranzitními operacemi ani nevytvořily nástroje pro analýzu specifických rizik. Systematické řízení rizik v oblasti tranzitu je v řadě členských států jen na elementární úrovni nebo vůbec neexistuje a jen málo z nich integrovalo profily rizik do NITS. Fyzické kontroly zásilek v režimu tranzitu jsou slabé či dokonce v některých členských státech neexistují vůbec (viz body 63 až 66).

Komise by měla přijmout opatření umožňující zlepšit spolehlivost zdrojů informací o podvodech a lépe je využívat při vypracovávání strategií pro řízení rizik.

Při zavádění společného rámce pro řízení rizik ⁽³⁴⁾ by Komise měla podporovat uskutečnění přiměřeného počtu fyzických kontrol zaměřených na zásilky v režimu tranzitu a vypracování automatizovaných profilů rizik specifických pro tranzit.

⁽³³⁾ Čl. 1 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 648/2005 ze dne 13. dubna 2005, kterým se mění nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. L 117, 4.5.2005, s. 13).

⁽³⁴⁾ Čl. 1 odst. 3 a článek 2 nařízení (ES) č. 648/2005.

Tuto zprávu přijal Účetní dvůr na svém zasedání v Lucemburku dne 14. prosince 2006.

Za Účetní dvůr
Hubert WEBER
předseda

PŘÍLOHA I

PŘEHLED ZJIŠTĚNÍ V 11 NAVŠTÍVENÝCH ČLENSKÝCH STÁTECH

	DE	ES	FR	IT	BE (*)	LV (*)	HU (*)	NL (*)	PL (*)	SI (*)	SE (*)
Zavádění NITS											
Technické problémy s požíváním aplikace MCC					X	X		X		X	X
Případy dočasné nedostupnosti související s problémy při migraci aplikace MCC					X	X	X	X		X	X
NITS není integrován do národních počítačových systémů			X			X		X			X
Obecné počítačové problémy a problémy počítačového kontrolního prostředí			X	X	X				X		
Aplikace právních předpisů a uskutečňování reformy právního základu											
Souborné jistoty: kontroly vydávání povolení se buď neprovádějí, nebo nejsou zdokumentované	X	X	X	X	X		X		X	X	X
Schválený odesílatel/příjemce: kontroly vydávání povolení se buď neprovádějí, nebo nejsou zdokumentované	X	X	X				X			X	X
Nedodržování lhůt stanovených pro zahájení šetření	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Nedostatečná spolupráce hlavního povinného	X		X	X		X	X			X	
Nedodržování lhůty 10 měsíců	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Nedodržování lhůt pro vymáhání a pro zaúčtování	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Problémy s komunikací mezi členskými státy	X	X	X	X		X				X	X
Částky zajištěné soubornými jistotami a přesto zapsané na účtech „B“	X	X	X		X		X				
Boj proti podvodům a řízení rizik											
Automatizovaná analýza rizika je do národní aplikace NITS integrována špatně nebo není integrována vůbec	X				X	X	X	X	X	X	X
Nízká míra fyzických kontrol (~ 1 %)		X	X		X	X					X
Praktická neexistence fyzických kontrol u zjednodušených postupů	X	X	X	X	X	X					X

(*) Země používající aplikaci MCC.

PŘÍLOHA II

Rámeček 2: Článek 373 prováděcích pravidel k celnímu kodexu Společenství

1. Povolení uvedené v čl. 372 odst. 1 se uděluje pouze osobám, které
 - a) jsou usazeny ve Společenství s výhradou, že povolení využívat soubornou jistotu může být uděleno pouze osobě usazené v členském státě, kde je jistota poskytnuta;
 - b) pravidelně využívají tranzitní režim Společenství, nebo o kterých celní orgány vědí, že jsou schopny splnit povinnosti vyplývající z tohoto režimu, anebo, pokud jde o zjednodušení uvedené v čl. 372 odst. 1 písm. f), které pravidelně přijímají zboží propuštěné do tranzitního režimu Společenství, a
 - c) nedopustily se žádného závažného nebo opakovaného porušení celních nebo daňových předpisů.
2. S cílem zajistit správné řízení zjednodušených postupů se povolení uděluje, pouze pokud
 - a) jsou celní orgány schopny dohlížet na režim a provádět kontroly bez administrativního úsilí, které by bylo v nepoměru k potřebám zúčastněných osob, a
 - b) zúčastněné osoby vedou záznamy, které celním orgánům umožňují provádět účinné kontroly.

ODPOVĚDI KOMISE

SHRNUTÍ

I.–II. Komise posílila celní tranzit zavedením moderního a stabilního počítačového systému ve Společenství.

III.

- b) Podle prozatímních závěrů posledních šetření Komise se v některých členských státech již zlepšilo využití určitých zjednodušení. Co se týče vyhledávání a šetření, hledá Komise možnosti racionalizace těchto postupů.
- c) Vysledování nevyřízených operací se přezkoumává v rámci kontroly účetnictví B členských států. Pokud správní zdržení způsobila, že tradiční vlastní zdroje byly dány k dispozici později, členské státy byly nebo jsou žádány o provedení dalších vyšetřování a zaplacení případných úroků z prodlení. Pokud členské státy této žádosti nevyhoví, bude zahájeno řízení pro porušení Smlouvy.
- d) Komise se na základě hodnocení rizika rozhodla odložit celkové kontroly tranzitu do doby, než bude plně zaveden NCTS systém, aby bylo možno přijmout závěry o jeho celkových možnostech.
- e) Členské státy budou přijetím a prováděním nařízení (ES) 648/2005 zavázány opírat se při celních kontrolách o analýzu rizika.
- f) Komise získává informace o údajných podvodných jednáních z různých zdrojů. Celkově se zdá, že se počet tranzitních podvodů snížil.

IV. Komise přijímá nezbytná opatření, aby měla přístup k NCTS údajům, díky nimž bude mít přehled o konsolidovaných zásilkách citlivého zboží v tranzitu a jež umožní také provedení strategické a operativní analýzy o takovém zboží.

NÁLEZY AUDITU

20. Co se týče paralelního fungování MCC (*Minimum Common Core*) a národních systémů, musejí být posledně uvedené založeny na schválených funkčních a technických specifikacích, které jsou společné pro všechny členské státy.

21. Operativní dohoda se členskými státy byla přijata v červenci 2006.

24. Členské státy jsou zodpovědné za provoz svých vnitrostátních systémů pro tranzit a Komise nemá mandát ani zdroje pro uskutečnění auditů vnitrostátních IT systémů. Komise však vynaložila značné úsilí při podpoře a koordinaci vývojových projektů vnitrostátních správních orgánů a v pravidelných intervalech přezkoumává kvalitu jimi poskytovaných služeb.

25. Na začátku projektu NCTS požádalo několik členských států, které nechtěly vyvíjet vnitrostátní aplikace pro tranzit, Komisi o vytvoření příslušné standardní aplikace. MCC vyvinutý Komisí je autonomním systémem. Členské státy si proto mohly zvolit, zda budou vyvíjet vlastní systém NCTS, což bude mít výhody

pro integraci tohoto systému s jejich stávajícími systémy nebo použijí autonomní systém MCC dodávaný Komisí. Komise během inspekci tranzitního režimu prováděných v roce 2006 zkoumá, zda členské státy uplatňují vhodné postupy pro kontrolu zboží, které přechází z režimu tranzitu do jiných celních režimů, jakož i zboží, které přechází z jiných režimů do režimu tranzitu. Systémy používané členskými státy mohou být efektivní, i když nejsou plně integrované.

27. Reforma právního základu byla zahájena v roce 1994. Komise začlenila kontroly tranzitního režimu do svých inspekčních programů pro roky 1996, 1997 a 2000. Následně s ohledem na omezené zdroje pro inspekce se Komise rozhodla odložit další hloubkové inspekce do doby, než bude schopna stanovit, jestli NCTS skutečně přináší očekávané výhody. Některé specifické prvky tranzitního režimu však byly přezkoumávány v rámci jiných kontrol.

29. Komise zevrubně přezkoumá závěry Účetního dvora společně s výsledky svých vlastních inspekci a doporučí členským státům, aby zaměřily svou pozornost na oblasti neshody, kde je nutno provést zlepšení. V případech, kdy nedodržení zákonných požadavků vedlo ke ztrátám rozpočtu Společenství, členské státy byly nebo budou vyzvány, aby daly k dispozici vlastní zdroje a zaplatily úroky.

35. V těchto členských státech Komise také zjistila případy neúplných záznamů z kontrol před udělením povolení a poukázala na možné finanční následky, které by mohly vyplývat z nedostatečného dodržování právních předpisů Společenství.

36. Dotčené členské státy budou upozorněny na důležitost řádného zdokumentování kontrol před udělením povolení a dodatečných kontrol. Skutečnost, že proti hospodářskému subjektu bylo zahájeno vymáhání pohledávek neznamená automaticky, že přiznaná povolení by měla být odvolána. Členské státy musejí posuzovat každý případ jednotlivě. Pokud by protiprávně udělená snížená jistota nebo zproštění povinnosti poskytnout jistotu vedlo k újmě rozpočtu Společenství, bude dotčený členský stát vyzván, aby dal k dispozici příslušné vlastní zdroje a případné úroky z prodlení.

38. Komise při svých inspekcích zjistila, že šetření jsou zřídka zahajována okamžitě. Byla ustavena expertní skupina pro kontrolu ukončení tranzitu a vyřízení tranzitních postupů, včetně šetření a vymáhání pohledávek, která má na konci roku 2006 předložit svoji zprávu. Případné návrhy změn, které z této zprávy vyplývají, budou realizovány během roku 2007.

41. Pokud by hlavní dlužníci nespolupracovali, mohou celní orgány zamítnout nebo odvolat zjednodušení tranzitního režimu, jako je globální jistota nebo snížení referenční částky. V rámci reformy získaly celní orgány možnost zahájit vymáhání pohledávek bez ohledu na to, jak hlavní dlužník spolupracuje. Další sankce a pokuty spadají v současnosti do pravomoci členských států, ačkoliv v návrhu modernizovaného celního kodexu ⁽¹⁾, který předložila Komise, je obsažen konvergenční rámec.

42. Šetření založené na listinách bylo trpělo se zpožděním. Modul zavedený v lednu 2006 pro správu šetření v rámci NCTS měl tato zdržení odstranit. Výsledky probíhajících kontrol tento předpoklad potvrzují. Právní předpisy stanoví lhůty, ve kterých příslušné orgány musejí přijmout opatření ke stanovení dluhu. Komise přezkoumá případy zjištěné Účetním dvorem, ve kterých hospodářské subjekty oznámily příjem zboží, avšak nebyla přijata opatření, která měla zajistit, že zboží je deklarované v jiném celním režimu.

43. Vlastní šetření Komise probíhají i nadále, ukazuje se však, že případy, které jsou předmětem šetření, jsou rychleji vyřízeny.

45. Evropský soudní dvůr (ESD) v říjnu 2006 rozhodl určitý počet případů, jež se týkaly právních účinků různých právních předpisů týkajících se neukončených tranzitů (včetně tranzitů

podle dohody TIR). Ve třech rozsudcích, které mají dopady na stávající právní předpisy, potvrdil ESD stanovisko Komise ⁽²⁾.

46. Komise často došla k závěru, že členské státy i přes jednoznačné ustanovení právních předpisů opožděně stanovily celní dluh za neukončené tranzity. Byla přijata opatření k odvedení odpovídajících vlastních zdrojů a vypočítány úroky z prodlení. V případě, kdy se zdálo, že ke zdržením dochází pravidelně, byly členské státy požádány, aby provedly další vyšetřování, s cílem odhalit případné další případy. Komise podnikne kroky v případech, kterými se zabýval Účetní dvůr ve vztahu ke třem členským státům.

48. Případy, na které upozornil Soudní dvůr a které se týkají tradičních vlastních zdrojů, budou řešeny společně s dotčenými členskými státy.

49. Označení položky celního sazebníku v tranzitních prohlášeních je povinné u citlivého zboží (viz poznámku pod čarou č. 9 Účetního dvora) a v určitých dalších případech ⁽³⁾. Pokud hodnota zboží a položka celního sazebníku není uvedena v tranzitním prohlášení, jsou údaje pro výpočet celního dluhu obvykle získávány šetřením. Pokud to není možné, je celní dluh vypočítán na základě nejvyšší celní sazby.

51. Komise bude spolu s členskými státy dále sledovat závěry Účetního dvora.

53.–54. Právní předpisy jasně určují, jak má být zaúčtována zajištěná část dluhu – musí být zanesena do účetnictví A, vyjma případů, kdy byla před splatností částky podána stížnost, na jejímž základě může být dlužná částka změněna. V tomto případě může být dlužná částka zanesena do účetnictví B. Přes tato jasná ustanovení a přes skutečnost, že všechny členské státy byly instruovány o správném postupu, je Komisi známo, že některé celní orgány postupovaly ve věci zajištěného dluhu nesprávně a že ve třech členských státech byly tyto dluhy systematicky zanašeny do účetnictví B. Nejnovější rozsudky Evropského soudního dvora proti dvěma z těchto členských států ⁽⁴⁾ potvrdily, že tato praxe byla v rozporu s právem. V současnosti jsou podnikány kroky, které mají zaručit, aby rozsudky Soudního dvora byly známy všem členským státům a aby byly vybrány všechny neodvedené tradiční vlastní zdroje, jakož i případné úroky z prodlení.

⁽²⁾ Právní věci C-105/02, C-377/03 a C-275/04, rozsudek z 5. října 2006.

⁽³⁾ A sice pokud je tranzitní prohlášení podáváno stejnou osobou ve stejný čas nebo následně po celním prohlášení, které obsahuje položku celního sazebníku, jakož i ve všech případech, kdy tak stanoví právní předpisy Společenství.

⁽⁴⁾ C-105/02, C-377/03.

⁽¹⁾ KOM(2005) 608 v konečném znění ze dne 30. listopadu 2005.

56. Spolehlivost a úplnost údajů na úrovni EU závisí na tom, zda členské státy správně používají právní požadavky a postupy hlášení podvodů a nesrovnalostí, které jsou upraveny v nařízeních (ES) č. 515/97 a (ES) č. 1150/2000. Údaje v OWNRES nemusejí nezbytně odrážet trend v tranzitních podvodech a nesrovnalostech, zejména ve srovnání s údaji z jiných dostupných zdrojů a indikátorů (sdělení poskytnutá v rámci vzájemné pomoci, celní informační systém, EWS). OLAF se například od roku 2001 zabýval velmi omezeným počtem případů týkajících se tranzitních podvodů. Tento sestupný trend je rovněž dokládán snižujícím se počtem sdělení poskytnutých v rámci vzájemné pomoci o případech vydaných OLAFem (ze zhruba 35 % všech sdělení vydaných v rámci vzájemné pomoci na začátku devadesátých let na méně než 3 % od roku 2001) a neexistence operativních případů, které se přímo týkají tranzitních pohybů, v celním informačním systému (CIS). Do dnešního dne se jen jeden z 620 případů CIS týká tranzitu.

57. Komise považuje za důležité analyzovat situaci neukončených tranzitů. Analýza se soustředí na mezinárodní neukončené tranzity, neboť toto byly jediné dostupné údaje ze společného systému.

59. Jak bylo uvedeno v nejnovějších zprávách Komise o boji proti podvodům, údaje z OWNRES nejsou v oblasti tranzitních podvodů považovány za směrodatné. Tyto údaje jsou v rozporu s jinými dostupnými ukazateli (EWS, sdělení vzájemné pomoci, CIS), viz také odpověď na odstavec 56. Komise v roce 2004 sdělila rozpočtovému orgánu, že OWNRES není spolehlivým zdrojem informací, neboť údaje, které předávají členské státy jsou ani úplné, ani aktuální. Členské státy byly vyzvány, aby tuto situaci napravily. Předávané údaje se významně zlepšily, přičemž nejnovější výsledky ukazují, že OWNRES a údaje účetnictví B jsou v současnosti srovnatelné z 90 %. Komise bude i nadále dohlížet na práci členských států.

64. Přijetím a prováděním nařízení (ES) č. 648/2005 bude vytvořen jasný právní základ pro celní kontroly založené na analýze rizika. Toto nařízení představuje také závazek pro členské státy (článek 13 nařízení (EHS) č. 2913/92 změněné nařízením (ES) č. 648/2005). Je efektivnější pracovat s přesnými profily vytvořenými „na míru“ podle potřeby a společnými kritérii a prioritními oblastmi kontrol, než zavést od počátku minimální počet kontrol, který by mohl vést k tomu, že citlivé zboží bude pouze z důvodu naplnění minimálního počtu kontrol překvalifikováno na necitlivé zboží. Komise však nevylučuje, že by na základě poznatků mohla tento právní rámec dále rozvíjet.

Pokud jde o kód zboží, viz odpověď Komise na odstavec 49.

65. Komise v současné době navrhuje zahrnout do výběru zásilek pro kontroly prvek náhody. Dále je třeba s členskými státy na základě projednání ve výboru určit oblasti, které jsou z hlediska kontroly prioritní a které budou po určitou dobu na základě analýzy rizika při použití společných kritérií předmětem

zvýšených celních kontrol. Obavy a doporučení, které vyjádřil Účetní dvůr budou projednány ve Výboru pro celní kodex.

66. Komise v současnosti nemá přístup k údajům, neboť vidí pouze obálku zprávy, a nikoliv její obsah. Komise však činí nezbytná opatření, aby získala přístup k údajům NCTS, díky nimž bude mít přehled o trasách dopravy konsolidovaných zásilek citlivého zboží. Tyto údaje umožní také provádění strategické a operativní analýzy pro toto zboží.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

68. Komise bude nadále u jednotlivých případů sledovat technické problémy a nedostatky zjištěné Účetním dvorem, zejména u případů, kde je třeba vyvodit finanční závěry, bude monitorovat situaci a vyzývat správní orgány k řádnému uplatňování příslušných ustanovení.

Za tímto účelem také zajistí, aby právní ustanovení byla jasná a jednoznačná a v případě nutnosti navrhne příslušné změny. Dále bude správními ujednáními, jako je např. Příručka pro tranzit, poskytovat podrobné instrukce jak uplatňovat určitá ustanovení. Pokud budou pochybnosti trvat nadále, nabídne Komise platformu pro jejich vyjasnění.

Konečně Komise zváží řízení pro porušení Smlouvy proti členským státům v řádně odůvodněných případech, kdy právní předpisy Společenství byly používány chybně či nebyly používány vůbec.

Viz rovněž odpověď na odstavec 66.

69.

- a) Jak bylo doporučeno Účetním dvorem, byla již v červenci 2006 přijata podrobná operativní dohoda, která se týká kritických situací týkajících se dostupnosti a trvání NCTS.
- b) Kontrola provozu NCTS byla rozšířena a bude během roku 2007 dále zlepšena, viz také odpověď na odstavec 24.

70. Komise se rozhodla odložit jakékoliv rozsáhlé kontroly tranzitu do doby, než bude plně zaveden NCTS systém, aby bylo možno přijmout závěry o jeho efektivnosti.

71. Komise také došla k závěru, že některé členské státy nejsou ani po zavedení nového právního rámce schopné prokázat, že byly provedeny nezbytné kontroly skutečnosti, zda podniky mají nárok na využívání zjednodušených postupů. Avšak možná újma rozpočtu Společenství je omezená: pokud by se jistoty, které byly neprávem poskytnuty, ukázaly jako nedostatečné, odpovídají příslušné členské státy za ztrátu vlastních zdrojů a případně také za úroky.

Předchozí šetření založené na listinách se prokázalo být v mnoha případech, které byly nevyřízené z důvodu zdržení při předání a kvůli jiným problémům, jako problematické. NCTS toto přetížení překonává. Kromě toho se zpráva expertní skupiny připravuje (viz odpověď na odstavec 38).

Pokud v rámci běžných inspekcí nebo jako důsledek činnosti Soudního dvora Komise zjistí zpoždění při odvádění vlastních zdrojů, jsou členské státy vyzvány, aby převedly všechny splatné vlastní zdroje, popřípadě i včetně úroků z prodlení. Pokud je prokazatelné, že se jednalo o systematické zdržení, jsou členské státy vyzvány, aby tyto případy vyšetřily a přijaly nezbytná opatření ve finanční oblasti.

72. Komise případně přijímá opatření, aby zajistila, že členské státy nahradí rozpočtu Společenství ty částky vlastních zdrojů, které nebyly odvedeny, neboť členské státy pozdě přijaly nezbytná opatření související s neukončenými tranzity.

Komise zjistila při vytváření prováděcích pravidel pro statut oprávněného hospodářského subjektu nedostatky v různých oblastech. Další kontrola bude provedena při vytváření pokynů pro oprávněný hospodářský subjekt. Článek 14q prováděcích ustanovení k nařízení (ES) č. 648/2005 stanoví, že pokud byl přiznán statut oprávněného hospodářského subjektu, celní orgány kontrolují, zda oprávněný hospodářský subjekt dodržuje stanovené podmínky a kritéria. Kromě toho bude další trvání tohoto statusu znovu posuzováno tím celním orgánem, který jej udělil, kdykoliv se příslušné právní předpisy Společenství změní nebo když celní orgán má odůvodněné podezření se domnívat, že příslušné podmínky nejsou splněny.

Co se týče postupů šetření:

- a) Komise může potvrdit, že elektronizace postupů šetření přispívá k rychlejšímu vyřizování šetření. V případě nutnosti budou přijaty nápravné kroky a, jak je uvedeno v odpovědi na odstavec 71, pracuje se již na zvláštním přezkoumání postupu šetření. Jedním z cílů Komise je zkrátit časové lhůty po zavedení NCTS.
- b) V rámci reformy získaly celní orgány možnost zahájit vymáhání pohledávek bez ohledu na to, jak hlavní dlužník spolupracuje. Sankce a pokuty spadají v současnosti do pravomoci členských států, ačkoliv v návrhu modernizovaného celního kodexu, který předložila Komise, je obsažen konvergenční rámec (viz odstavec 41).

Co se týče postupů vymáhání pohledávek:

- a) Toto doporučení bylo provedeno inspekčním programem v roce 2006, jehož hlavním tématem byl tranzit. Celkové cíle těchto kontrol obsahovaly přezkoumání, zda postupy členských států pro další sledování neukončených zásilek vyhovují příslušným nařízením a zda byly vlastní zdroje řádně vyčísleny, stanoveny a zaúčtovány.
- b) Komise přezkoumala otázku, zda by měly být položky celního sazebníku a hodnota zboží povinně uváděny ve všech tranzitních prohlášeních (tj. vedle případů uvedených v bodě 49). S ohledem na skutečnost, že deklarant často není ani vývozce ani dovozce, je nutno pečlivě zvážit dodatečné náklady, které vznikají hospodářskému subjektu uváděním těchto druhů informací na straně jedné a omezený počet vymáhání pohledávek, které zahajují celní orgány, na straně druhé. Po tomto zvážení dospěla Komise k závěru, že pro potřeby tranzitu není třeba vyžadovat tento druh informací pro všechny tranzitní prohlášení a že, za předpokladu, že celní orgány řádně provádějí šetření, bude vybrána správná výše cla. Viz rovněž odpověď na odstavec 72 a).

Co se týče systému záruk:

- a) Komise bude i nadále monitorovat postupy členských států.
- b) Komise bude i v budoucnosti vybírat témata pro kontroly souladu v členských státech na základě analýzy rizika. Před rokem 2006 se uvažovalo o tranzitu jakožto tématu kontroly, avšak kontrola nebyla provedena, neboť Komise si přála počkat na plné zavedení NCTS. Co se týče roku 2007, považuje Komise za pravděpodobné, že bude provedena kontrola zaměřená na tranzit.

73. Komise získává informace o údajných podvodných jednáních z různých zdrojů. Celkově se zdá, že se počet tranzitních podvodů snížil.

74. Přijetím a prováděním nařízení (ES) č. 648/2005 bude vytvořen jasný právní základ pro celní kontroly založené na analýze rizika. Toto nařízení představuje také závazek pro členské státy (článek 13 nařízení (EHS) č. 2913/92 změněné nařízením (ES) č. 648/2005).

Formulář pro oznamování rizik, který je ústřední částí při vytváření společného rámce pro řízení rizika, který požaduje nařízení (ES) č. 648/2005, a který usnadňuje výměnu rizikových informací mezi členskými státy ve věci celní kontroly včetně tranzitu, je již používán.