

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí program „Clo“ pro spolupráci v oblasti cel

[COM(2018) 442 final – 2018/0232 (COD)]

(2019/C 62/07)

Zpravodajka: **Laure BATUT**

| | |
|--|--|
| Konzultace | Evropský parlament, 14. 6. 2018 Rada Evropské unie, 27. 6. 2018 |
| Právní základ | Články 114, 33 a 207 Smlouvy o fungování Evropské unie |
| Odpovědná specializovaná sekce | Jednotný trh, výroba a spotřeba |
| Přijato ve specializované sekci | 2. 10. 2018 |
| Přijato na plenárním zasedání | 17. 10. 2018 |
| Plenární zasedání č. | 538 |
| Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování) | 191/3/5 |

1. Závěry a doporučení

EHSV vítá, že byl uznán význam celnictví pro vnitřní trh, a vítá rovněž cíl návrhu, kterým je podpořit celní unii a celní orgány tím, že jim poskytne nový finanční nástroj, jenž přispěje k provádění celní politiky za účelem jednotného uplatňování předpisů. EHSV je toho názoru, že v konečném důsledku by na úrovni politiky měly evropské celní orgány, které již uplatňují společný právní řád, fungovat jako jediný subjekt.

1.1. K rozpočtu a provádění programu Clo

1.1.1. EHSV má za to, že částka určená na program Clo, která činí 950 milionů EUR na 7 let, tedy v průměru 5,02 milionu EUR ročně na zemi (EU-27), může být nedostatečná vzhledem k šíři cílů návrhu a k ambicím stanoveným pro osoby, sítě, technologie a materiály. Jelikož státy ponесou zátěž v souvislosti se záležitostmi, které jsou v rámci jejich pravomocí, Výbor doporučuje Komisi, aby vnitrostátním celním orgánům usnadnila plné využívání programu a také oznámených synergií mezi programy. Přeje si, aby Komise zajistila flexibilitu mezi rozpočtovými póly víceletého finančního rámce (VFR).

1.1.2. EHSV uznává, že je obtížné činit hypotézy a vyčíslovat náklady související s brexitem, které mohou být velmi vysoké. Doporučuje postupně upravit návrh tak, aby nebylo narušeno dokončení vnitřního trhu 27 států a aby byl zohledněn zásadní požadavek, a sice že je třeba mít k dispozici úředníky s dobrou odbornou přípravou a společné celní nástroje a postupy, které budou konkurenceschopné ve srovnání se zeměmi, jako jsou Spojené státy a Čína.

1.2. K informačním technologiím v programu

Protože se jedná o největší přidanou hodnotu, jež se od tohoto programu očekává, a s ohledem na nutnost zajistit řádný rozvoj strategie strategii v oblasti IT pro celnictví⁽¹⁾ Výbor velmi vítá zahrnutí nástrojů zaměřených na financování a podporu rozvoje a údržby transevropských celních elektronických systémů, a především zahrnutí nástrojů IT pro plánování do znění návrhu, obzvláště pokud přispívají ke snižování rozdílů mezi členskými státy.

1.2.1. **K technologickým inovacím:** EHSV doporučuje, aby byl program použit pro souběžné šíření technologických inovací do všech zapojených členských států.

⁽¹⁾ COM(2018) 178 final: zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 11. dubna 2018.

1.2.2. **K digitální spolupráci:** Aby ji bylo možné využívat v maximální míře, EHSV doporučuje pobízet členské státy, aby přijímaly opatření pro snížení rozdílů v postupech a kompetencích a zintenzivnily společnou vůli bojovat proti podvodům.

1.3. K posilování odborné způsobilosti

EHSV má za to, že posilování odborné způsobilosti zaměstnanců veřejné správy a odborná příprava v celní oblasti jsou nezbytné pro dobré fungování celní spolupráce EU. Doporučuje, aby byl program plně využit, a navázalo se tak na již dosažený pokrok ⁽²⁾, který by – několik let po programu Matthaesus – mohl být dále stimulován prostřednictvím programu Erasmus v celní oblasti (dočasné výměny celních úředníků všech kategorií).

1.3.1. EHSV doporučuje, aby byl celním orgánům zaručen status „oprávněných orgánů“, které mají přístup do interoperabilních systémů kontroly osob na hranicích ⁽³⁾.

1.4. K základním práům

EHSV doporučuje, aby program ve své operační oblasti přispěl k posílení dodržování základních práv a ochrany údajů.

1.5. K ukazatelům

EHSV doporučuje pomoci zúčastněným členským státům s řádným plněním jejich povinnosti podávat zprávy o provádění programu podle navrhovaných ukazatelů, jelikož kvůli omezením veřejných rozpočtů nebudou mít vnitrostátní správy vždy k dispozici dostatek času/úředníků. EHSV navrhuje, aby se alespoň v pěti prvních letech provádělo srovnání všech členských států.

1.6. Ke správě

EHSV podporuje otevřený dialog mezi členskými státy, Komisí a zúčastněnými stranami o provádění programu. Doporučuje, aby byl v průběhu let horizontálně zviditelňován prostřednictvím obnovené podpory ze strany Evropské rady a aby se napomáhalo vytvoření podmínek pro jeho naprostý úspěch, což zahrnuje mj. fiskální harmonizaci mezi členskými státy, zapojení všech zúčastněných zemí do odborné přípravy a jejich ochotu investovat do spolupráce, bojovat proti podvodům a dodržovat zásady spravedlivého obchodu.

2. Úvod

2.1. Ve VFR navrhovaném Evropskou komisí má program Clo za cíl **podporovat spolupráci** mezi celními orgány a **chránit hospodářské a finanční zájmy** EU. Celní unie má, 50 let po svém vzniku, harmonizovaný právní rámec na evropské úrovni. Nicméně je třeba dosáhnout ještě dalšího pokroku, má-li se zajistit, že celní orgány členských států budou své úkoly vykonávat jednotně a rovnocenně. Existuje společné celní území a vnější celní sazebník a ty zakazují mezi členskými státy cla a poplatky s rovnocenným účinkem. Rozdíly však přetrvávají a do uplatňování celních předpisů, které spolu s celními sankcemi spadá do vnitrostátního práva, se vkrádá „celní turistika“, která představuje nekalou hospodářskou soutěž.

2.2. Jednotné provádění je o to těžší, že **úloha celních orgánů je velmi různorodá**. Představují politickou rovnováhu mezi vnitrostátními, evropskými a mezinárodními právními předpisy v oblasti obchodu a svobodou pohybu. Zabývají se zbožím – povoleným, u něž podporují oběh, nepovoleným, které musejí zachytit, nebezpečným, které musejí zadržet. V některých členských státech vydávají statistiky týkající se zahraničního obchodu.

2.3. Celní orgány **prosazují mimo jiné dodržování celé řady právních předpisů z jiné než celní oblasti:**

- a) chrání obyvatelstvo před teroristickými, environmentálními a zdravotními hrozbami, palnými zbraněmi a drogami, kontrolují pohyb cizích měn, práva duševního vlastnictví, veřejné zdraví a veřejnou bezpečnost, bezpečnost výrobků, ochranu volně žijících a planě rostoucích druhů a životního prostředí atd. Jejich úloha je vzhledem k všemožným bezpečnostním otázkám čím dál důležitější;
- b) celní orgány hrají rovněž důležitou úlohu při zajišťování integrity dodavatelského řetězce. Synergií mezi dalšími finančními programy VFR a programem Clo bude celá řada.

⁽²⁾ SWD(2017) 34 final.

⁽³⁾ COM(2017) 793 a 794 final – 2017/0351 a 352 (COD).

2.4. Celní orgány již využívají digitální zařízení a technologie, které zkracují dobu trvání kontrol a snižují veřejné výdaje i přes nárůst objemu světového obchodu a mezinárodní trestné činnosti. Představují **klíčový nástroj pro vlády a pro EU**. Lze je nasadit na celém území EU v zájmu ochrany finančních zájmů Unie (například: cla/Spojené státy) a ochrany občanů (např. nemoc šílených krav). Budou posíleny o Evropskou pohraniční a pobřežní stráž⁽⁴⁾.

3. Shrnutí návrhu nařízení

3.1. Pro období 2021–2027⁽⁵⁾ zaměřila Evropská komise svůj návrh celkového rozpočtu na **politické cíle EU-27**. Nový program „Clo“, který navazuje na program Clo 2020 a upevňuje a rozšiřuje jej, má v rámci těchto cílů podpořit provádění celního kodexu Unie⁽⁶⁾ a celní politiky. Za tímto účelem se zaměřuje na strukturovanou, metodickou a rozpočtovou spolupráci a na posilování operační spolupráce mezi členskými státy a kromě toho i se zúčastněnými zeměmi, včetně zejména kandidátských zemí a zemí, s nimiž probíhají jednání o přistoupení.

3.2. Počet celních prohlášení roste (přibližně 310 milionů v roce 2016, což je 10 prohlášení za vteřinu, z nichž 98 % je podáváno elektronicky). Celní kodex Unie **již zahájil projekt masivní digitalizace 17 elektronických systémů**, která má být dokončena v období 2020–2025. Usilují o konkurenceschopnost evropských podniků. Komise má za to, že budou představovat největší přidanou hodnotu programu Clo.

3.3. Posouzení dopadů již určila, že je zapotřebí **posilovat odbornou způsobilost a koordinaci mezi celními orgány EU** a také **zjednodušovat ukazatele** s cílem zmírnit jejich administrativní zátěž. Návrh se zmiňuje o zintenzivnění opatření, a to jak na operační úrovni díky strukturálním výměnám osvědčených postupů a operačních znalostí mezi členskými státy, tak prostřednictvím celé škály IT systémů a infrastruktur pro realizaci plně elektronického celnictví⁽⁷⁾. Projekty budou probíhat několik let a samozřejmě v součinnosti s programem Fiscalis.

3.4. Komise **bude dodržovat mezinárodní závazky** přijaté EU v rámci WTO. Aby se zajistil soulad s politickým poselstvím obsaženým ve sdělení o správě⁽⁸⁾, měly by celní správy členských států fungovat, jako by představovaly **jediný subjekt**.

3.5. Komise kombinuje úspory pramenící z brexitu, z reforem a z úsporných opatření a nové příspěvky, které budou požadovány od členských států, a navrhuje celkový víceletý finanční rámec EU na období 2021–2027 ve výši 1 279 miliard EUR, tedy 1,11 % bohatství vytvořeného 27 státy, z čehož je **950 milionů EUR určeno na program Clo**.

3.5.1. Kombinace financování umožní synergie díky nové flexibilitě mezi různými póly řízení celkového rozpočtu, a to například pro informatiku. Vnitrostátní celní orgány budou moci mobilizovat prostředky z Fondu pro integrovanou správu hranic s cílem zlepšit svá zařízení pro kontrolu (nákup, údržba a modernizace způsobilého vybavení), zatímco program Clo bude podporovat všechna související opatření, např. opatření v oblasti spolupráce za účelem posouzení potřeby vybavení nebo odborné školení ve vztahu k nakoupenému vybavení.

3.5.2. Správní kapacity celních orgánů v EU by mohl zlepšit program na podporu strukturálních reforem. Program Clo pomůže celním orgánům chránit finanční zájmy EU a bude rovněž využívat podporu programu pro boj proti podvodům, který bude navazovat na stávající program Hercule III⁽⁹⁾ a informační systém pro boj proti podvodům, který podporuje vzájemnou pomoc v oblasti cla. Bude v součinnosti s programem Fiscalis, činnostmi Úřadu evropského veřejného žalobce a programem Spravedlnost Fondu pro spravedlnost, práva a hodnoty v souvislosti s odborným školením ohledně uplatňování celních předpisů EU.

⁽⁴⁾ Nařízení (EU) 2016/1624.

⁽⁵⁾ COM(2018) 322 final.

⁽⁶⁾ Celní kodex Unie, nařízení (EU) č. 952/2013, použitelnost od 1. května 2016 – stanoví možnost, že si subjekt může podat svá celní prohlášení na jediném celním úřadě v EU (centralizace), i když jeho zboží prochází různými místy, a stanoví jako cíl, aby k 31. prosinci 2020 probíhalo 100 % celních formalit elektronicky.

⁽⁷⁾ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 70/2008/ES ze dne 15. ledna 2008 o bezpapírovém prostředí pro celnictví a obchod.

⁽⁸⁾ Úř. věst. C 434, 15.12.2017, s. 43.

⁽⁹⁾ Cílem programu Hercule III (nařízení (EU) č. 250/2014, 104,9 milionu EUR) je chránit finanční zájmy EU prostřednictvím podpory opatření pro boj proti nesrovnalostem, podvodům a korupci, které mají nepříznivý dopad na rozpočet EU. Řídí jej Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF).

4. Obecné připomínky

4.1. Provádění programu Clo

4.1.1. Dne 24. března 2018 doporučil Evropský parlament navýšit celkový rozpočet Unie o 219 miliard EUR. Komise chce zdůraznit **evropskou přidanou hodnotu** oproti veřejným výdajům členských států. Přesto celkové navýšení činí pouze **1,11 % bohatství vytvořeného** ⁽¹⁰⁾ EU (1,13 % v předchozím období). Průměr v období 1993 až 1999 činil 1,25 %. EHSV, který již po mnoho let prosazuje navyšování vlastních zdrojů EU ⁽¹¹⁾, si přeje, aby se v oblasti celní politiky projevila politická vůle dokončit vnitřní trh a aby vnitrostátním celním orgánům byla za tímto účelem poskytnuta podpora zaměřená na provádění.

4.1.2. Pozastavuje se nad tím, jak byla stanovena částka **950 milionů EUR** pro období 2021–2027 (čl. 4 odst. 1 návrhu): 137,7 milionu EUR ročně – tedy **5,02 milionu EUR ročně na stát (EU-27)** při různé úrovni rozvoje – se zdá být málo.

4.2. Podle návrhu se má postupovat prostřednictvím přímo řízených **veřejných zakázek a grantů**. **Flexibilita** nového modelu VFR by umožnila vznik **synergií** mezi různými programy a mezi různými úkoly celnictví, jeho vztahy s jinými správními orgány, dalšími oblastmi činnosti EU, jako je program pro digitální Evropu ⁽¹²⁾, Fiscalis, Spravedlnost atd., a souvisejícími rozpočtovými částmi. EHSV má za to, že se jedná o dobrý princip, ale klade si otázku, jaká budou **kritéria způsobilosti** pro přidělování požadovaných podpor **mezi** přístupnými **částmi** jednotlivých programů. Obává se rizika **rozdílu mezi teorií a praxí** u těchto kombinací financování v případě, že by různá opatření chtěla zároveň využívat prostředky ze stejného fondu, jež by však nebylo možné navýšit.

4.3. Zdá se, že se Komise domnívá, že by mohly nastat příznivé podmínky, pokud jde o **příjmy členských států a EU**, ale to je pouhá hypotéza, kterou není možné za sedmileté období ověřit.

4.4. Návrh ponechává **značnou část rozpočtové odpovědnosti na členských státech**, které budou muset na své úrovni vytvářet prvky s přihlédnutím k vnitrostátním omezením. Členské státy se však stále ještě potýkají s **úspornými opatřeními** stanovenými v rámci evropského semestru a **dosud neupevněným růstem**, a to zejména v eurozóně. Nicméně návrh díky nástroji strukturované spolupráce umožní členským státům pracovat společně, především na vývoji složek IT systémů.

5. Konkrétní připomínky EHSV

5.1. Informační technologie

5.1.1. Jsou považovány za **největší přidanou hodnotu programu** ⁽¹³⁾. Celnictví je dost možná prvním pilířem elektronické veřejné správy, jež má EU k dispozici. Rozvětvené nástroje kontroly a prohlášení vyžadují čím dál větší **vzájemnou propojenost a interoperabilitu**. To v první řadě vyžaduje, aby všechny členské státy měly k dispozici účinné **infrastruktury** informačních technologií v celní oblasti s vysokorychlostním připojením všude. EHSV si přeje, aby celní orgány EU-27 byly rovněž uznány jako „oprávněné orgány“, které budou moci využívat budoucí strukturu interoperabilních systémů hraniční kontroly ⁽¹⁴⁾.

5.1.2. Čl. 7 odst. 5 a článek 8 návrhu uvádějí, že míra financování projektů ze strany Komise by u opatření v oblasti spolupráce mohla dosáhnout až 100 %. Bude-li se opatření týkat rozvoje a využívání *evropského* elektronického systému, budou hrazeny pouze náklady související se společnými složkami a s koordinací, zatímco členské státy ponесou náklady související s odpovědností, jež jim byla svěřena v souladu se zněním návrhu.

5.1.3. Inovace v oblasti informačních technologií

5.1.3.1. Digitální síť s velmi vysokou kapacitou podporují všechny **inovativní digitální služby**. Aby mohla přidaná hodnota informačních technologií v celní oblasti přinášet očekávané výsledky, musí mít všechny soukromé subjekty (podniky) i veřejné subjekty (orgány třetích zemí), které mají co do činění s cly, přístup k co nejlepší úrovni vybavení a služeb.

⁽¹⁰⁾ Hrubý národní důchod.

⁽¹¹⁾ Úř. věst. C 74, 23.3.2005, s. 32, odstavec 4.5.15.

⁽¹²⁾ COM(2018) 434 final.

⁽¹³⁾ SWD(2018) 322 final, posouzení dopadů.

⁽¹⁴⁾ COM(2017) 793 final.

5.1.3.2. Pokud bude program Clo zahrnut do víceletého strategického plánu pro celní elektronické systémy (*e-customs* MASP-C) ⁽¹⁵⁾, budou veškeré digitální inovace spadat pod tento plán. EHSV si přeje, aby veškeré inovace ověřené orgány byly bezpečně rozšířeny do celé vzájemně propojené celní sítě v Unii, aby se po ověření koncepcí ze strany orgánů neztrácel čas a nedocházelo k odklonu obchodu.

5.1.3.3. Na potřebu kybernetické bezpečnosti v souvislosti s údaji a sítěmi se poukazuje ve všech oblastech. Čím větší je propojenost, tím více rizik existuje. EHSV má za to, že je velmi důležité toto v programu zmínit a vyčlenit na to prostředky, a to tím spíše, že činnosti v celní oblasti zahrnují strategické aspekty.

5.2. Ukazatele

5.2.1. Komise zdůrazňuje podporu, kterou by program mohl představovat pro jednotné provádění právních předpisů a politiky v oblasti cel, a navrhuje pro jeho hodnocení kvalitativní ukazatele.

5.2.2. Výbor doporučuje, aby zúčastněné státy byly na toto zajímavé shromažďování údajů připraveny prostřednictvím odborných školení, která program předpokládá, a to pokud jde jak o samotné shromažďování, tak o zpracování. V době, kdy se snižují veřejné rozpočty, hrozí, že se celním orgánům nebude dostávat času/úředníků pro provádění těchto průzkumů, které by tudíž mohly být nespolehlivé. Nástroje pro měření již existují a pomocí softwaru by informace například o „dostupnosti evropských elektronických systémů“ mohly být poskytovány přímo.

5.3. Správa

5.3.1. Aby se zabránilo odklonu obchodu a ztrátě konkurenceschopnosti, je cílem Komise koordinovat opatření **pro jednotné uplatňování předpisů**. Stejně jako dříve se chce obklopit **výbory a skupinami odborníků** a trvá na zapojení občanské společnosti.

5.3.2. Tuto koordinaci je třeba zajišťovat spolu s vnitrostátními celními orgány, specializovanými zástupci, a to na operační úrovni a dlouhodobě. EHSV podporuje **otevřený dialog s aktéry**, jakými jsou například externí odborníci a zástupci veřejných orgánů, a to zejména ze třetích zemí, zástupci mezinárodních organizací, hospodářských subjektů a občanské společnosti. Přál by si, 1) aby Evropská rada prosazovala program Clo po celou dobu jeho trvání a aby ukázala, že má zájem na jeho úplném provedení, 2) aby program uváděl přesnější informace o účastnících z řad občanské společnosti a o přístupu k opravným prostředkům, jichž budou moci využít občané na **obranu svých práv**.

5.3.3. Výbor má za to, že aby toto sjednocení bylo úspěšné, bude zapotřebí, aby všechny státy a orgány EU pracovaly **transparentně** na dosažení těchto cílů. EHSV by byl přivítal, kdyby se po přijetí politických rozhodnutí o prioritách mohlo rozlišovat mezi opatřeními spojenými s kontrolou povoleného zboží, opatřeními spojenými s kontrolou nepovoleného zboží a opatřeními souvisejícími s kontrolou osob na hranicích (v souladu s celní politikou a migrační politikou).

5.3.4. Bylo by dobré zmínit obecné faktory, které by napomohly úspěchu programu Clo a k nimž patří např. fiskální harmonizace mezi členskými státy, zapojení všech zúčastněných zemí do odborné přípravy a jejich ochota investovat do spolupráce, bojovat proti podvodům a dodržovat zásady spravedlivého obchodu.

5.4. Budování lidských kapacit

5.4.1. Celnictví nezačíná od nuly, má personál, vybavení a know-how. Tento velmi důležitý bod je v programu zmíněn, ale není rozveden. Vnitrostátní orgány jednotlivých států by měly být způsobilé pro program Infrastruktury a **rozvoj znalostí**.

5.4.2. Výbor doporučuje všeobecně zavést **společnou evropskou odbornou přípravu** po vzoru Europolu. Může být tematická – týkat se interoperability, auditů oprávněných hospodářských subjektů ⁽¹⁶⁾, boje proti podvodům, kybernetické bezpečnosti, vnitřní bezpečnosti atd. Vedle společných modulů v digitálním formátu, které již vytvořila Evropská komise, by ji mohl doplňovat program Erasmus v celní oblasti, jehož účelem by bylo další odborné vzdělávání, který by umožňoval dočasné výměny celních úředníků všech úrovní a který by byl financovaný v rámci programu Clo.

⁽¹⁵⁾ Víceletý strategický plán pro celní elektronické systémy (*e-customs* MASP-C Multi-Annual Strategic Plan), Taxud.a.3(2017) 6498377.

⁽¹⁶⁾ Oprávněný hospodářský subjekt [v originále poznámka objasňuje zkratku uvedenou v textu, v češtině se však tato zkratka nepoužívá].

5.4.3. Výbor je přesvědčen, že pro úspěšnou spolupráci mezi vnitrostátními správami **různých kultur** a v zájmu **určení a sdílení osvědčených postupů** je zapotřebí úředníků, kteří se poznali a pracují podobným způsobem⁽¹⁷⁾, pokud jde o využívání informačních a komunikačních technologií, ale nejen o něj (administrativní dovednosti). EHSV se domnívá, že dobrým přístupem z hlediska politiky by pro členské státy i pro Unii bylo zachovat přítomnost celních orgánů v terénu, a to i přes stále narůstající požadavky na technickou stránku věci. Přeje si, aby úsporná opatření spolu s ambicemi deklarovanými v programu nevedla ke snižování počtu veřejných pracovníků a aby **měli všichni přístup k rozvíjení svých dovedností pro spolupráci se svými evropskými kolegy**.

5.5. Ochrana základních práv

5.5.1. Výbor zdůrazňuje, že program Clo může být – kromě toho, že je nástrojem provádění celní politiky – i katalyzátorem dodržování základních práv prostřednictvím harmonizovaných odborných školení pro úředníky a pro zástupce zúčastněných třetích zemí, a že je důležité této příležitosti využít.

5.5.2. Obecné nařízení o ochraně údajů⁽¹⁸⁾ platí v celé Unii. Komerční uživatelé, podniky a úředníci jej musejí dodržovat a mít možnost jej uplatňovat. **Ochrana údajů**, a to jak civilních, tak průmyslových a obchodních, může být zcela klíčová a vnitrostátní i společné systémy ji musí zaručovat při řádných postupech i v rámci soudních řízení, jakož i v elektronickém obchodování a ve statistikách týkajících se ukazatelů pokroku programu.

5.5.2.1. K případům ohrožení lidských práv může docházet také při správě vnějších hranic Unie ve spolupráci s agenturou Frontex. Příslušné celní orgány musejí dodržovat **lidská práva** jak domnělých pachatelů, tak svých úředníků.

V Bruselu dne 17. října 2018.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Luca JAHIER

⁽¹⁷⁾ Viz v minulosti program Matthaesus.

⁽¹⁸⁾ Obecné nařízení o ochraně osobních údajů: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1536157663488&uri=CELEX:32016R0679>.