



V Bruselu dne 20.7.2018
COM(2018) 549 final

ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

**Druhá zpráva o pokroku, jehož bylo dosaženo při provádění strategie a akčního plánu
EU pro řízení rizik v oblasti cel**

{SWD(2018) 380 final}

1. ÚVOD

1.1 *Nové hrozby, nové odpovědi*

Během prvních 50 let existence celní unie se svět výrazně změnil a stejně tak se změnila i úloha celních orgánů EU. Jako hlavní orgány, které dohlíží na pohyb zboží přes vnější hranice, představují celní orgány nyní první linii obrany před nebezpečnou a trestnou činností v souvislosti s komerčním obchodem. K příkladům patří obchodování s nevyhovujícími či nebezpečnými výrobky, nedovolený obchod s kulturními statky, střelnými zbraněmi a drogami, volně žijícími a planě rostoucími druhy a jiné nezákonné obchodování, podvody, terorismus a organizovaná trestná činnost. Veškeré zboží, které vstupuje na území EU, opouští je nebo je přes ně přepravováno (včetně zboží, které přepravují cestující), podléhá celnímu dohledu a může být podrobeno celním kontrolám.

Celní orgány hrají zásadní úlohu při zaručování bezpečnosti a ochrany naší společnosti, jakož i při ochraně finančních zájmů EU a jejích členských států. Čelí proto významné výzvě spojené s rozvojem kontrol ve společném rámci pro řízení rizik. K dosažení tohoto cíle musí celní orgány uvážit svou úlohu při usnadňování legálního obchodu a zachování plynulosti dodavatelských řetězců, jež jsou nezbytné pro naše hospodářství, při současném přispění k naší bezpečnosti a ochraně.

1.2 *Reakce na výzvu Rady*

V roce 2014 přijala Komise sdělení o „strategii a akčním plánu EU pro řízení rizik v oblasti cel“¹. Ve strategii byla určena řada klíčových cílů, které vycházejí z celkového záměru dosáhnout vysoce kvalitního, mnohovrstevného přístupu k řízení rizik, který by byl účinný a efektivní. Akční plán podrobně rozváděl soubor opatření, která mají být s ohledem na jednotlivé cíle přijata. V prosinci 2014 Rada strategii a akční plán EU pro řízení rizik v oblasti cel schválila a vyzvala Komisi, aby do osmnácti měsíců podala Radě zprávu o jejím plnění a o dosažených výsledcích².

Na základě žádosti Rady předložila Komise v červenci 2016 první zprávu o pokroku, jehož bylo dosaženo při provádění strategie a akčního plánu EU pro řízení rizik v oblasti cel³. Zpráva prokazovala, že osmnáct měsíců od začátku procesu provádění byla velká většina opatření stanovených v akčním plánu již zahájena. Ve zprávě se však konstatovalo, že reforma řízení rizik v oblasti cel je náročná na zdroje a že dosažení výsledků vyžaduje čas. Jako hlavní výzva v této fázi provádění byly ve zprávě určeny problémy spojené s oblastí IT, a to jak z hlediska podfinancování vývoje nezbytných systémů IT, tak i s ohledem na dostupnost údajů a mechanismy pro výměnu informací.

¹ COM(2014) 527 final.

² 15403/14

³ COM(2016) 476 final.

V prosinci 2016 přijala Rada závěry ohledně zprávy Komise o pokroku⁴. V těchto závěrech bylo zdůrazněno, že pro ochranu bezpečnosti a finančních zájmů EU a jejích členských států a současné usnadňování legálního obchodu mají zásadní význam procesy řízení rizik. Rada zdůraznila rovněž potřebu pokračovat v provádění strategie a akčního plánu EU pro řízení rizik v oblasti cel a vyzdvihla jejich značné přispění k obnovené strategii vnitřní bezpečnosti a jejímu provádění, zejména v boji proti terorismu a přeshraniční organizované trestné činnosti.

Rada Komisi vyzvala, aby do osmnácti měsíců předložila druhou zprávu o pokroku, jehož bylo dosaženo při provádění strategie a akčního plánu EU pro řízení rizik v oblasti cel, a aby vyvinula efektivní mechanismus podávání zpráv pro měření dopadu výsledků konkrétních opatření.

Tato druhá zpráva o pokroku představuje reakci Komise na zmíněnou žádost. Stejně jako předchozí zpráva podává celkové kvalitativní posouzení toho, jak je strategie prováděna, a vysvětluje pokrok, jehož bylo v rámci každého ze sedmi klíčových cílů dosaženo od zveřejnění první zprávy. Je třeba uvést, že tato zpráva nepředstavuje hodnocení strategie ani nezvažuje její budoucnost po tomto posouzení. Zpráva mimoto neobsahuje ani žádné návrhy na změnu stávající strategie.

Pracovní dokument útvarů Komise, který tvoří přílohu této zprávy, poskytuje další informace o pokroku, jehož bylo při provádění jednotlivých opatření a dílčích opatření dosaženo.

2. ZPRÁVA O POKROKU

1. CÍL 1 – ZLEPŠIT KVALITU ÚDAJŮ A ZPRACOVÁNÍ ÚDAJŮ

Cíl týkající se stanovení úplného právního rámce s požadavky na „vícenásobné zpracování“ a zlepšování kvality údajů byl splněn. Zbývá dosáhnout pouze jeho provádění⁵.

Kromě potřeby přizpůsobit určité technické prvky požadavkům na údaje nezjistila Komise při jeho uplatňování významné problémy.

Přínosy i dopady celního kodexu Unie (dále jen „celní kodex“)⁶ však budou zcela zjevné až poté, co budou všechny související systémy IT funkční.

⁴ 14894/16

⁵ Hmotněprávní ustanovení celního kodexu vstoupila v platnost dne 1. května 2016. Ačkoliv byl přijat příslušný právní základ, vytváření hlavního dotyčného řešení IT (systém kontroly dovozu verze 2 („ICS2“)) nebylo dosud zahájeno, což znamená, že požadované výsledky a výstupy nelze dosud zaznamenat.

⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013.

2. CÍL 2 – ZAJISTIT DOSTUPNOST ÚDAJŮ TÝKAJÍCÍCH SE DODAVATELSKÉHO ŘETĚZCE, SDÍLENÍ INFORMACÍ TÝKAJÍCÍCH SE RIZIK A VÝSLEDKŮ KONTROL

K vyřešení problémů, s nimiž se celní unie potýká, je jedním z hlavních cílů celního kodexu dokončení přechodu na bezpapírové a elektronické celní prostředí a zajištění větší digitální integrace v celé EU.

Komise proto spolu s členskými státy a podniky pokračuje ve vývoji různých systémů IT, které podporují uplatňování celního kodexu. Úplný soubor systémů IT bude postupy dovozu, vývozu a tranzitu dále modernizovat a harmonizovat a zavede nové koncepce, jako je centralizované celní řízení.

Komise a členské státy však nebudou schopny dodat do roku 2020 všechny systémy. Důvodem je omezený čas, který je k dispozici, a finanční prostředky dostupné v rámci programu Clo 2020, jakož i míra složitosti a ambice mnoha různých vzájemně propojených prvků. Komise proto přijala návrh⁷ na změnu článku 278 celního kodexu za účelem prodloužení zákonné lhůty (přechodného období) pro dodání některých IT aplikací z roku 2020 do roku 2025.

1.3 Systém kontroly dovozu (ICS2)

U zboží vstupujícího na území EU pokračuje reforma předběžných informací o nákladu EU (ICS).

V prosinci 2017 schválily členské státy strategii a plán přechodu na systém kontroly dovozu (ICS2). Podle plánu bude program týkající se ICS2 proveden ve třech operačních fázích. Jedná se o tyto fáze: i) zboží v poštovních a expresních zásilkách v letecké dopravě (vstupní souhrnné celní prohlášení před nakládkou a minimální požadavky na údaje); ii) nové požadavky na vstupní souhrnné celní prohlášení vztahující se na celou leteckou dopravu; iii) dokončení reformy s požadavky na vstupní souhrnné celní prohlášení vztahujícími se na námořní, silniční a železniční dopravu.

Všechny prvky potřebné pro zahájení provádění budou dostupné a budou členskými státy schváleny v roce 2018.

Uplatňování systému ICS2 po roce 2020 závisí rovněž na tom, zda bude v příštím víceletém finančním rámci možné zajistit potřebné finanční prostředky. V této souvislosti předložila Komise nedávno návrh na nový program Clo⁸.

1.4 Ostatní projekty a systémy

Důležitým vývojem pro celní unii je elektronické celnictví podporované zejména víceletým strategickým plánem pro elektronické celnictví (dále jen „plán pro elektronické celnictví“). Tato iniciativa má nahradit celní režimy v papírové podobě elektronickými postupy uplatňovanými v celé EU s cílem vytvořit účinnější a modernější celní prostředí. Na konci roku 2017 byla dokončena aktualizace plánu pro elektronické celnictví poté, co Rada souhlasila s odkladem dokončení některých systémů IT.

⁷ COM(2018) 085 final.

⁸ COM(2018) 442 final.

Systém „Surveillance 3“⁹ má být zaveden do října 2018. Členské státy však musí provést potřebné změny svých vnitrostátních systémů za účelem poskytování příslušných údajů systému dohledu. Podle celního kodexu mají členské státy na splnění této povinnosti přechodné období do roku 2020.

Dosud probíhá Fórum pro digitální dopravu a logistiku (DTLF)¹⁰ a jeho mandát bude pravděpodobně prodloužen o dva až tři roky.

Počátkem roku 2016 zahájila Komise pilotní projekt eManifest¹¹, který má stanovit harmonizovaný soubor elektronických údajů o nákladu, jenž zahrnuje informace potřebné pro splnění námořních a celních formalit v době, kdy plavidla připlouvají do evropských přístavů nebo z nich vyplouvají.

V oblasti shody a bezpečnosti výrobků navrhla Komise spojit celní dohled a dozor nad trhem k usnadnění výměny informací týkajících se rizik mezi příslušnými orgány¹².

3. CÍL 3 – V PŘÍPADĚ POTŘEBY PROVÁDĚT KONTROLY A OPATŘENÍ KE ZMÍRNĚNÍ RIZIKA („POSOUDIT PŘEDEM A ZKONTROLOVAT, POKUD JE TŘEBA“)

Jak je uvedeno ve zprávě z roku 2016, zlepšení v této oblasti je způsobeno zejména pokrokem dosaženým v činnostech, které již v době přijetí strategie probíhaly, včetně v souvislosti se zákazy a omezeními.

V rámci cíle 3 bylo dosaženo dalšího pokroku, zejména s ohledem na tyto činnosti:

1.1 Systémový přístup

Systémový přístup je metodika kontroly vztahující se na důvěryhodné hospodářské subjekty, která se zaměřuje na vnitřní systémy za účelem kontroly jejich činnosti a zmírnění rizik souvisejících s dodržováním celních předpisů. Činnost sítě pro systémový přístup a příslušné projektové skupiny byla dokončena a v prosinci 2017 byla skupině pro celní politiku předložena závěrečná zpráva o systémovém přístupu. V této zprávě byl systémový přístup ohodnocen jako účinná, efektivní a spolehlivá metodika kontroly a bylo doporučeno, aby se v budoucnu používal ve větším rozsahu.

⁹ Systém IT „Surveillance 3“ má plnit požadavky celního kodexu Unie, jako je standardní výměna informací pomocí metod elektronického zpracování dat a vytvoření odpovídajících funkcí, které jsou zapotřebí pro zpracování a analýzu úplného souboru údajů o dohledu získaného od členských států.

¹⁰ Cílem tohoto fóra je další digitalizace nákladní dopravy a logistiky. Fórum spojuje členské státy a zúčastněné strany z dopravy a logistiky s cílem určit oblasti, v nichž je v EU zapotřebí společný postup. Fórum DTLF zřídila Evropská komise v dubnu 2015 (rozhodnutí o zřízení odborné skupiny pro digitální dopravu a logistiku – Fóra pro digitální dopravu a logistiku, C(2015) 2259).

¹¹ Celkovým cílem tohoto pilotního projektu je otestovat postupy, které zjednoduší předkládání údajů požadovaných jednotlivými orgány k splnění formalit v souvislosti s nákladem v zájmu zjednodušení a snížení administrativní zátěže u poskytovatelů údajů o lodích.

¹² COM(2017) 795 final.

1.2 Ověřování věrohodnosti

Ověřováním věrohodnosti jsou automatické kontroly zavedené ve fázi celního řízení při dovozu. Jedná se o opatření, která ověřují slučitelnost údajů v celním prohlášení na základě tří parametrů: i) ověření zákonnosti (ověření slučitelnosti údajů na základě právních parametrů popisu zboží); ii) ověření množství (ověření věrohodnosti údajů uvedených v celním prohlášení (např. čistá hmotnost na jednotku nebo čistá hmotnost na doplňkovou jednotku)); iii) ověření ceny (ověření věrohodnosti cen uvedených v celním prohlášení (hodnota na jednotku)). Doposud bylo prostřednictvím integrovaného celního sazebníku Evropské unie (TARIC)¹³ přijato 428 takovýchto opatření.

1.3 Shoda a bezpečnost výrobků

První zpráva o pokroku z roku 2016 odkazovala na pokyny a kontrolní seznamy týkající se shody a bezpečnosti výrobků. Od té doby bylo vypracováno několik dalších kontrolních seznamů pro výrobky, na něž se vztahují harmonizační právní předpisy EU („harmonizované výrobky“). Tyto kontrolní seznamy budou používány a pravidelně aktualizovány.

V prosinci 2017 přijala Komise návrh nařízení o dodržování a vymáhání harmonizačních právních předpisů Unie týkajících se výrobků¹⁴, jenž má strukturálně posílit právní rámec pro kontroly zboží vstupujícího na území EU. Návrh zefektivní rovněž spolupráci mezi celními orgány a orgány dozoru nad trhem pro účinnější kontroly dovážených výrobků. Návrh stanoví právní základ pro silnější spolupráci mezi celními orgány a orgány dozoru nad trhem, kterou usnadní síť EU pro shodu výrobků, jakož i komplexní vnitrostátní strategie dozoru nad trhem vztahující se na dovoz a digitální dodavatelské řetězce, strukturální výměny informací a údajů mezi celními orgány a orgány dozoru nad trhem, mezinárodní spolupráci a soulad s pojmy uvedenými v celním kodexu, jako je program oprávněných hospodářských subjektů (AEO).

4. CÍL 4 – POSILOVAT KAPACITY S CÍLEM ZAJISTIT ÚČINNÉ PROVÁDĚNÍ SPOLEČNÉHO RÁMCE PRO ŘÍZENÍ RIZIK A ZVÝŠIT SCHOPNOST REAGOVAT NA NOVĚ ZJIŠTĚNÁ RIZIKA

Jak je uvedeno ve zprávě o pokroku z roku 2016, pokrok s ohledem na cíl 4 byl zpočátku pomalý, jelikož k zvýšení kapacity členských států a EU pro provádění společného rámce pro řízení rizik bylo nutné přijmout mnoho opatření. Od té doby došlo k novému vývoji v řadě oblastí:

3.1 Rozvoj dalších kapacit

Členské státy určily další kapacity, jež mohou být nezbytné pro podporu účinnějšího a efektivnějšího řízení rizik, včetně větší schopnosti reagovat na nově zjištěná rizika.

¹³ Nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 ze dne 23. července 1987.

¹⁴ COM(2017) 795.

Analýzy obvyklých potřeb lidských a jiných zdrojů dospěly obecně k závěru, že buď jsou nezbytné další zdroje, nebo že by stávající zdroje měly být posíleny či modernizovány, aby se zvýšila kapacita v oblasti řízení rizik. Podle zvláštní zprávy Evropského účetního dvora z prosince 2017¹⁵ je třeba členské státy vybízet k provádění většího počtu lepších celních kontrol s jednotným uplatňováním celních předpisů.

K dalším důležitým potřebám patří koordinační činnosti na vnitřní nebo vnější úrovni s ostatními vnitrostátními agenturami a s celními orgány ostatních členských států a uplatňování nových nástrojů, údajů nebo metod při analýze rizik.

Mnoho členských států již na základě výsledků svých analýz jednalo a zjištěné nedostatky odstranilo. Některé celní organizace byly mimoto reorganizovány a zlepšila se vnitřní koordinace.

3.2 *Provádění společného rámce pro řízení rizik*

Členské státy oznámily v souvislosti se svými vnitrostátními systémy IT důležitý vývoj. Zdá se však, že nejčastěji zjištěnou přetrvávající překážkou pro účinné provádění společného rámce pro řízení rizik na vnitrostátní úrovni je nedostatečná kvalita, nedostupnost nebo nepoužitelnost údajů. Dalším problémem je nedostatečný přístup k údajům ostatních členských států.

Se všemi členskými státy byl vyvinut model cyklu hodnocení společného rámce pro řízení rizik. Komise zřídila podskupinu pro společný rámec pro řízení rizik, která v prosinci 2017 předložila zprávu o pilotním cyklu hodnocení, přičemž cyklus hodnocení společného rámce pro řízení rizik byl podroben křížové kontrole s nástrojem pro posuzování výkonnosti celní unie s cílem zajistit, aby se vzájemně podporovaly a aby uplatňovaly jednotné přístupy. Podskupina rovněž zajišťovala úzkou koordinaci v zájmu zlepšení a dalšího rozvoje ukazatelů výkonnosti v oblasti kontrol, případně s opětovným využitím údajů, přičemž je při sběru údajů zamezeno duplicitě.

Zpráva o pilotním cyklu hodnocení společného rámce pro řízení rizik nastínila záležitosti, jež je třeba uvážit, a to s výhradou další diskuse a stanovení priorit spolu s členskými státy a v závislosti na dostupných zdrojích. Ve zprávě bylo navrženo, aby byla dodatečná pozornost věnována organizačním kapacitám pro spolupráci. Ve zprávě bylo rovněž zhodnoceno dosavadní zavádění společného rámce pro řízení rizik a byly uznány značné společné úspěchy, jichž bylo od vzniku společného rámce pro řízení rizik dosaženo. K těmto úspěchům patří: i) vytvoření celoevropských sítí odborníků na rizika; ii) stanovení společných kritérií rizik; iii) pokračující zavádění společného systému EU pro řízení rizik k sdílení informací o rizicích, na podporu prioritních oblastí kontroly a k usnadnění reakce celních orgánů na krize.

3.3 *Tematické pracovní skupiny*

¹⁵ Zvláštní zpráva č. 19/2017 ze dne 5. prosince 2017.

Na úrovni EU a na mnohostranné úrovni se mnoho pracovních skupin složených ze zástupců Evropské komise a členských států zabývá klíčovými záležitostmi k zvýšení kapacit v oblasti celních kontrol a řízení rizik.

3.4 Kritéria finančních rizik

Cílem rozhodnutí o kritériích finančních rizik¹⁶ je vypracování společného celoevropského přístupu ke způsobu řešení finančních rizik v EU. Rozhodnutí reaguje na některé nedostatky, jež byly určeny ve zvláštní zprávě Evropského účetního dvora z prosince 2017¹⁷.

Rozhodnutí stanoví společná kritéria rizik, která je nutno používat při zabývání se zvláštními typy finančních rizik: ohrožené hospodářské subjekty, ohrožené zboží, podhodnocování celní hodnoty zboží, vyhýbání se antidumpingovým clům, chybná klasifikace zboží, nesprávné kvóty, nesprávný preferenční původ, nesprávná pozastavení, ohrožené celní režimy (např. celní režim 42) a celní zjednodušení. Kritéria finančních rizik se budou používat v každodenním elektronickém řízení rizik s cílem harmonizovat postup výběru pro celní kontroly.

Tato iniciativa umožní členským státům zabývat se finančními riziky na vnějších hranicích rovnocenným způsobem, aniž by byla legálnímu obchodu uložena nepřiměřená zátěž. Určí rovněž nejvhodnější čas a místo kontroly v závislosti na rozsahu a povaze rizika a na dostupnosti údajů a dokumentace.

5. CÍL 5 – PODPOROVAT MEZIODVĚTVOVOU SPOLUPRÁCI A SDÍLENÍ INFORMACÍ MEZI CELNÍMI A JINÝMI ORGÁNY NA ÚROVNI ČLENSKÝCH STÁTŮ I NA ÚROVNI EU

Všechny členské státy oznámily širokou, náležitě fungující a často každodenní spolupráci s ostatními vnitrostátními orgány (zejména s ostatními donucovacími orgány a daňovými orgány) a agenturami.

V této oblasti mělo přispění celních kontrol založených na rizicích zásadní význam při odhalování a prevenci organizované trestné činnosti a terorismu v souvislosti s pohybem zboží přes vnější hranice.

Existuje rovněž možnost dalšího zvýšení kapacity celních orgánů pro předběžnou analýzu rizik nákladu ve spolupráci s ostatními donucovacími/bezpečnostními orgány.

3.5 Spolupráce s Europolem

V rámci prioritní oblasti kontroly týkající se střelných zbraní přezkoumaly Komise a členské státy nové formy spolupráce s policií. V roce 2017 to zahrnovalo zvláštní cvičení s Europolem věnované plynovým pistolím a operaci týkající se expresních zásilek v souvislosti s nedovoleným obchodováním se střelnými zbraněmi. Tyto činnosti jednoznačně prokázaly přidanou hodnotu spolupráce mezi celními orgány a policií s využitím nových forem spolupráce.

¹⁶ C(2018) 3293 final.

Europol svou spolupráci s celními orgány dále rozvíjí. Jeho zpráva o provedení „strategického přezkumu: Europol a celní orgány“ (*Strategic Review: Europol and customs*) potvrdila, že je nutné dále posílit přítomnost celních úředníků v Europolu, včetně potřeby zajistit, aby měly celní orgány přístup k aplikaci sítě pro bezpečnou výměnu informací (SIENA) Europolu.

Mimoto byla dále posílena spolupráce mezi Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a Europolem. Úřad OLAF je přidruženým útvarům v rámci analytického projektu Europolu nazvaného „COPY“, který se zabývá organizovanou trestnou činností v oblasti práv duševního vlastnictví. V souladu s nařízením (EU) 2016/794 o Europolu má úřad OLAF nepřímý přístup k informacím obsaženým v databázích Europolu. Úřad OLAF nedávno podepsal s Europolem rovněž memorandum o porozumění týkající se bezpečné komunikace a je napojen na systém SIENA. To by mělo usnadnit komunikaci mezi těmito dvěma subjekty.

3.6 Spolupráce s Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž (Frontex)

Přijetí nařízení o Evropské agentuře pro pohraniční a pobřežní stráž v roce 2016¹⁸ připravilo půdu pro lepší spolupráci mezi celními orgány a agenturou na základě strategické doplňkovosti jednotlivých funkcí.

Toto nařízení stanovilo nový mandát agentury Frontex a hlouběji ji zapojilo do správy hranic a řízení migrace. Agentura je nyní pověřena řešením možných hrozeb na vnějších hranicích, pomáhá tudíž při řešení závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem, což zajišťuje vysokou úroveň vnitřní bezpečnosti v EU.

3.7 Práva duševního vlastnictví

Komise i nadále podporuje členské státy v boji proti porušování práv duševního vlastnictví a určila tyto hlavní priority: i) jednotné uplatňování prosazování práv duševního vlastnictví ze strany celních orgánů v celé EU; ii) lepší řízení rizik v oblasti práv duševního vlastnictví; iii) lepší spolupráce mezi orgány.

Předchozí spolupráce a koordinace mezi donucovacími orgány na úrovni EU v souvislosti s porušováním práv duševního vlastnictví vedla k zabavení milionu kusů padělaných a případně škodlivých výrobků a pomohla rozbít několik nadnárodních zločineckých sítí. Oblast politiky týkající se porušování práv duševního vlastnictví byla jako mandát k činnosti zařazena do akčního plánu Pracovní skupiny pro celní spolupráci (2018–2019)¹⁹.

Evropská komise podporuje výměnu informací o rizicích (prostřednictvím systému pro řízení rizik v oblasti cel) a statistickou analýzu nových trendů. Společná celní skupina odborníků na práva duševního vlastnictví / pro analýzu rizik, která bude zřízena v roce 2018, posoudí, zda stávající nástroje postačují pro analýzu rizik a porušování práv duševního vlastnictví, nebo zda je zapotřebí učinit více.

3.8 Evropský program pro bezpečnost

¹⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624 ze dne 14. září 2016, a zejména čl. 52 odst. 3.

¹⁹ Návrh mandátu byl schválen dne 31. ledna 2018.

Jakožto strážci hranic EU s ohledem na tok zboží hrají celní orgány EU zásadní úlohu při ochraně EU a jejích občanů i při ochraně mezinárodních dodavatelských řetězců před trestnou činností a teroristickými útoky.

Prováděním strategie a akčního plánu EU pro řízení rizik v oblasti cel přispívá Komise k provádění Evropského programu pro bezpečnost, což je hlavní součást celkového cíle týkajícího se vytvoření prostoru spravedlnosti a základních práv.

V posledních dvou letech přijala Komise řadu legislativních návrhů zaměřených na odříznutí zdrojů financování terorismu. K nejdůležitějším patří návrhy týkající se: i) nedovoleného pohybu peněžní hotovosti²⁰; ii) nedovoleného obchodu s kulturními statky²¹ a iii) certifikace EU detekčních zařízení na letištích²². Komise pokračuje rovněž v provádění akčních plánů EU: i) proti nedovolenému obchodu se střelnými zbraněmi a výbušninami a proti jejich používání²³; ii) k posílení boje proti financování terorismu²⁴; iii) proti nezákonnému obchodu s volně žijícími a planě rostoucími druhy²⁵.

3.9 Akční plán k „posilování chemické, biologické, radiologické a jaderné bezpečnosti v Evropské unii“ (akční plán EU v oblasti CBRN)

Posílení odolnosti vůči hrozbám CBRN, pokud jde o prevenci, připravenost a reakci, vyžaduje ze strany členských států značné investice. Na úrovni EU je proto zapotřebí užší spolupráce k vzájemnému učení, spojování odborných znalostí a aktiv a využívání synergií na přeshraničním základě. Jednou z klíčových priorit akčního plánu EU v oblasti CBRN je zajistit bezpečnost hranic a schopnost odhalení hrozby k předcházení nezákonnému vstupu materiálů CBRN. Pro zdokonalení sledování mezinárodního dodavatelského řetězce a provádění kontrol na základě rizik je zásadní přizpůsobit systémy informací o nákladu, aby se materiály CBRN nemohly nezákonně dostávat do EU.

3.10 Akční plán Pracovní skupiny pro celní spolupráci

V květnu 2017 přijala EU nový čtyřletý plán pro boj proti závažné mezinárodní a organizované trestné činnosti. Tento plán, známý jako „politický cyklus EU“, stanoví hlavní priority v souvislosti s trestnou činností na období 2018–2021. Zapojení celních orgánů do provádění politického cyklu se posléze v porovnání s předchozími roky zvýšilo.

Jejich účast je však dosud selektivní a je omezena na některé priority v souvislosti s trestnou činností (zejména podvody v oblasti spotřebních daní / podvody na bázi chybějícího obchodníka (missing trader) při obchodování uvnitř Společenství a priority v souvislosti s trestnými činy proti životnímu prostředí). Synergie mezi politickým

²⁰ COM(2016) 825 final.

²¹ COM(2017) 375 final.

²² COM(2016) 491 final.

²³ COM(2015) 624 final.

²⁴ COM(2016) 050 final.

²⁵ COM(2016) 87 final.

cyklem EU v období 2018–2021 a devátým akčním plánem Pracovní skupiny pro celní spolupráci (2018–2020) byly dále posíleny prostřednictvím doplňkových opatření řízených týmiž subjekty, společných operací policejních a celních orgánů atd.

Devátý akční plán Pracovní skupiny pro celní spolupráci mimoto obsahuje opatření týkající se „lepšího zapojení celních orgánů do posouzení hrozeb závažné a organizované trestné činnosti v EU (EU SOCTA)“, které zahrnuje účast celních orgánů na SOCTA, jakož i širší spolupráci mezi celními orgány a Europolem. Těžištěm je určení oblastí, v nichž je zapotřebí zlepšení, výměna osvědčených postupů, zvyšování informovanosti a odborná příprava.

SOCTA 2017 je nejkomplexnější studie závažné a organizované trestné činnosti, jaká kdy byla v EU provedena.

3.11 Spolupráce celních orgánů a pohraniční stráž

Celní orgány a pohraniční stráž jsou strategickými partnery při plnění úkolů v oblasti ochrany hranic na vnějších hranicích EU. V říjnu 2017 byly na základě hodnocení, jež bylo provedeno v období 2015–2017, vypracovány revidované pokyny ke spolupráci mezi celními orgány a pohraniční stráží. Tyto pokyny zdůrazňují význam strategické spolupráce a vyzdvihují klíčové oblasti spolupráce mezi oběma orgány.

6. CÍL 6 – POSÍLIT SPOLUPRÁCI S OBCHODEM

Spolupráce mezi celními orgány a obchodem se zlepšila především díky posílení konceptu oprávněných hospodářských subjektů.

1.1 Program oprávněných hospodářských subjektů (AEO)

Program AEO je založen na partnerství mezi celními orgány a podniky, které zavedla Světová celní organizace (WCO). Jedná se o nezbytné opatření k zajištění bezpečnosti dodavatelského řetězce, které důvěryhodným obchodníkům, kteří dodržují pravidla a kteří dobrovolně splní širokou škálu kritérií, umožňuje využívat maximální zjednodušení a usnadnění. Rok 2018 je rokem desátého výročí programu AEO v EU.

Členské státy vyvinuly spolehlivé postupy k uplatňování právních požadavků vztahujících se na AEO, které zaručují vysoce kvalitní, jednotné a účinné řízení programu.

Hlavní změny týkající se právních předpisů souvisejících s AEO v rámci celního kodexu Unie a příslušných aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů byly spojeny s celkovými změnami politik a struktury v celním kodexu. Tyto změny byly výsledkem poznatků získaných během deseti let uplatňování programu AEO v EU v praxi. V roce 2016 byly pokyny pro AEO aktualizovány.

1.2 Měření dopadu konceptu AEO

Ve zprávě o výkonnosti celní unie byla k měření dopadu konceptu AEO použita řada ukazatelů. Nástroj pro posuzování výkonnosti celní unie poskytuje mechanismus pro měření a hodnocení výkonnosti celní unie, včetně konceptu AEO, na základě strategických cílů EU. V hlavní oblasti týkající se usnadnění/konkurenceschopnosti je koncept AEO analyzován na základě obecných aspektů. K těmto aspektům patří počet

povolení a žádostí na úrovni EU, zapojení AEO do dodavatelského řetězce a kontrolní aspekty související s usnadněním pro AEO.

1.3 Přímý přístup obchodníků – eAEO

Evropská komise vyvíjí projekt přímého přístupu obchodníků eAEO, který od 1. října 2019 umožní obchodníkům podávat žádosti o AEO a přijímat rozhodnutí o AEO elektronicky. Obchodníci a celní orgány v EU budou moci prostřednictvím modulu eAEO vzájemně komunikovat jednotným a soudržným způsobem.

1.4 Předběžné elektronické informace o nákladu před nakládkou (PLACI) a souvislost s uplatňováním systému ICS2, zejména co se týká provozovatelů poštovních služeb a kurýrních služeb

Po úspěšné změně Úmluvy Světové poštovní unie (UPU) k zavedení povinností týkajících se předkládání předběžných elektronických poštovních údajů spolupracovala Komise úzce se subjekty v poštovním odvětví na společném vypracování účinných globálních standardů s minimálním rušivým účinkem za účelem plnění této povinnosti. Komise úzce spolupracovala rovněž s globálními partnery (jako jsou USA, Austrálie a Kanada). V současnosti jsou poštovní služby z požadavku na poskytování údajů stále vyňaty. Poštovní toky jsou obzvláště zranitelné, proto bude mít obdržení předběžných elektronických poštovních údajů obzvláštní význam pro posílení bezpečnosti leteckého nákladu přicházejícího do EU a odstranění finančních rizik spojených s tímto typem transakcí. První verze nového systému ICS2 bude zahrnovat poštovní zásilky v letecké dopravě, a odstraní tudíž stávající nedostatek u většiny transakcí v rámci obchodního modelu v poštovním odvětví.

7. CÍL 7 – VYUŽÍT POTENCIÁL MEZINÁRODNÍ CELNÍ SPOLUPRÁCE

Spolupráce a výměna informací týkajících se celních záležitostí se třetími zeměmi hraje v oblasti celní unie a společné obchodní politiky důležitou úlohu. Spolupráce a výměna informací může zlepšit řízení rizik v oblasti cel, urychlit legální obchod a zajistit, aby byl méně nákladný, a to zacílením celních kontrol a zjednodušením celních režimů. Spolu s povinným celním prohlášením před příchodem přispívá k bezpečnosti a ochraně EU posílením kontrol s cílem zabránit vstupu nebezpečného zboží, zbraní, výbušnin a zboží dvojího užití a předcházet porušování práv duševního vlastnictví a vstupu prekurzorů drog a obchodování s nimi.

Komise zastupuje Evropskou unii ve Světové celní organizaci (WCO) zejména při ochraně zájmů EU a jejích členských států v záležitostech souvisejících s nomenklaturou a klasifikací zboží, avšak rovněž s ohledem na průřezová témata, jako je elektronický obchod, spolupráce daňových a celních orgánů a bezpečnost a ochrana.

1.5 Iniciativy týkající se výměny celních informací se třetími zeměmi

Byly přijaty různé iniciativy s cílem umožnit celním orgánům v EU a ve třetích zemích vyměňovat si určité celní informace v konkrétních situacích, a to na základě:

- mezinárodních dohod a rozhodnutí přijatých orgány zřízenými podle mezinárodních dohod (např. samostatné dohody o celní spolupráci a vzájemné správní pomoci nebo kapitoly o usnadnění cel a obchodu obsažené v dohodách o volném obchodu; dohody o usnadnění obchodu a bezpečnosti; dohody o tranzitu; rozhodnutí Smíšeného výboru pro celní spolupráci o vzájemném uznávání programů AEO / důvěryhodných obchodníků) a
- právně nezávazných ujednání nebo pilotních projektů (např. předávání údajů karnetu TIR Rusku; inteligentní a bezpečné obchodní trasy s Čínou). Strategickým cílem projektu inteligentních a bezpečných obchodních tras je ověření bezpečnostních opatření uplatňovaných na logistické dodavatelské řetězce, usnadnění výměny údajů mezi celními orgány, stanovení společných pravidel týkajících se rizik a vzájemné uznávání celních kontrol a programů obchodních partnerství.

1.6 Preferenční obchodní dohody

K dalšímu zlepšení rámce EU pro mezinárodní obchod přispívá Komise k novým a probíhajícím jednáním o ustanoveních týkajících se celních záležitostí, která jsou obsažena v preferenčních obchodních dohodách, zejména s Mercosurem, Mexikem, Indonésií, Chile, Austrálií a Novým Zélandem.

Mimoto probíhá řada činností, které mají zlepšit řízení rizik dodavatelského řetězce prostřednictvím mezinárodní spolupráce.

K významným úspěchům patří revize rámce norem pro zabezpečení a zjednodušení celosvětového obchodu (SAFE) Světové celní organizace, nové mezinárodní standardy týkající se například informací o leteckém nákladu před nakládkou a vzájemné uznávání programů AEO.

7.3 Ostatní iniciativy – seminář na vysoké úrovni

Ve dnech 7.–8. června 2018 uspořádalo bulharské předsednictví seminář na vysoké úrovni věnovaný výměně informací týkajících se celních záležitostí se třetími zeměmi. Na semináři účastníci: i) přezkoumali současnou situaci v oblasti výměny informací týkajících se celních záležitostí se třetími zeměmi a potvrdili rostoucí význam těchto výměn a nutnost včasného jednání; ii) určili potřebu posílené výměny informací týkajících se celních záležitostí se třetími zeměmi a iii) projednali a určili možný rozsah, účely, přínosy, podmínky, způsoby a omezení posílené výměny informací týkajících se celních záležitostí. V závěrech z tohoto semináře bylo dohodnuto, že při výběru subjektů pro výměnu informací, konkrétních druhů informací a konkrétních účelů výměn je zapotřebí strategický a jednotný přístup s přihlédnutím ke stávajícím finančním a bezpečnostním rizikům, struktuře obchodu a politickým zájmům.

3. SYSTÉM DOHLEDU

Komise byla vyzvána, aby v úzké spolupráci s členskými státy vyvinula výkonnostní a monitorovací rámec k systematictějšímu a důkladnějšímu sledování provádění strategie v budoucnu.

Komise zahájila práci na tomto systému a vypracovala ukazatele a zdroje důkazů pro účinné sledování strategie. Tyto první body diskuse jsou podrobně rozvedeny v pracovním dokumentu útvarů Komise, který je připojen k této zprávě. Tyto body mají sloužit jako základ pro další jednání s členskými státy v rámci příslušné pracovní skupiny.

4. ZÁVĚR

Řízení rizik je proces, který není omezen na konkrétní opatření se stanoveným začátkem a koncem. Celní orgány, které čelí novým hrozbám a výzvám, musí jednat a přizpůsobovat se průběžně, a tak přispívat k bezpečnosti a ochraně občanů EU a současně zamezit nepatřičnému nepříznivému dopadu na plynulost mezinárodního obchodu. Řada opatření stanovených ve strategii je proto označena jako „probíhající“, jelikož z povahy věci nelze lhůty stanovit, a to právě z důvodu nezbytného průběžného procesu souvisejícího se všemi výzvami.

Tato zpráva a připojený pracovní dokument útvarů Komise poskytují bezprostřední představu o stavu provádění strategie a akčního plánu EU pro řízení rizik v oblasti cel v polovině roku 2018.

Prokazují, že od zveřejnění předchozí zprávy bylo při provádění strategie a akčního plánu dosaženo významného pokroku, a to jak ze strany členských států, tak i ze strany Evropské komise.

Z celkem 54 dílčích opatření stanovených ve strategii a akčním plánu nebyla dosud zahájena pouze dvě opatření, zatímco 41 opatření probíhá a 11 opatření bylo dokončeno.

Zpráva a pracovní dokument útvarů Komise prokazují významný pokrok, jehož členské státy a Komise dosáhly při posilování spolupráce mezi všemi dotčenými subjekty a při zahajování nových iniciativ. K příkladům patří rozhodnutí Komise o kritériích finančních rizik a účast celních správ v činnostech souvisejících s bezpečností.

Navzdory tomuto pokroku čelí celní orgány přetrvávajícím výzvám, včetně nebývalých úrovní terorismu a jiných bezpečnostních hrozeb. Vzhledem k neustále rostoucímu dovozu zboží do EU musí spojit své síly s orgány dozoru nad trhem s cílem zabránit nebezpečným nebo nevyhovujícím výrobkům ve vstupu na trh. Celní orgány čelí rovněž mnoha jiným výzvám, jako je vznik elektronického obchodu a podhodnocování celní hodnoty zboží, jež jim mohou bránit v dosažení úplného výkonnostního potenciálu.

Mimoto probíhá zavádění systémů IT potřebných pro sběr a sdílení údajů, které úspěšně pokračuje, ačkoliv konečné datum úplného dokončení některých systémů bylo nutno odložit z roku 2020 na rok 2025.

Třebaže je přehled poskytnutý v této zprávě co nejpřesnější, nemůže zohlednit činnost celních orgánů v oblasti řízení rizik v plném rozsahu. Celní orgány se musí neustále přetvářet, aby mohly čelit novým hrozbám, které se každý den objevují a které mohou mít negativní finanční dopad na rozpočet EU i členských států. Tyto hrozby často souvisejí s činností zločineckých sítí, které stále lépe ovládají technologie.

V tomto kontextu musí být členské státy a Komise schopny měřit pokrok z hlediska větší ochrany při současném usnadnění obchodu, a to shromažďováním a analýzou doložených údajů. To zahrnuje kvantitativní údaje o kontrolách založených na řízení rizik a o výsledcích kontrol v různých bodech dodavatelského řetězce. Tento proces je podpořen a doplněn nástrojem pro posuzování výkonnosti celní unie, který měří její celkovou výkonnost. Co se týká monitorování, je třeba uznat, že kvantitativní údaje jsou sice nezbytné, nemohou však přispění změřit úplně, jelikož v procesech a výsledcích existují základní odlišnosti.