



V Bruselu dne 28.9.2020
COM(2020) 581 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ A EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU**

Posunutí celní unie na další úroveň: akční plán

I. Úvod

V rámci celní unie EU jsou celní orgány členských států EU odpovědné za provádění široké škály kontrol před vstupem zboží do volného oběhu na celní území EU, které jsou zaměřeny na ochranu příjmů EU a bezpečnosti a zabezpečení, zdraví a prosperity občanů a podniků EU.

V minulých letech se ukázalo, že se celní orgány členských států potýkají s výzvami v souvislosti s prováděním svých různých funkcí. Přes rozsáhlou modernizaci celních právních předpisů EU v roce 2016 existují důkazy o problémech, jako je podhodnocování celní hodnoty zboží s cílem vyhnout se clům a DPH¹ a pašování nedovoleného nebo nebezpečného zboží. Zdrojem obav je rovněž nerovnováha mezi členskými státy, pokud jde o celní kontroly, a odklon zboží k nejslabšímu místu vstupu a výstupu na celním území EU s cílem vyhnout se odhalení. Rychle se měnící svět s urychlením digitální transformace a novými obchodními modely, jako je elektronický obchod, představuje nyní další z výzev, jimž celní orgány čelí při provádění a prosazování právních předpisů EU týkajících se dovozu a vývozu. Zároveň však celní orgány musí vždy usilovat o zajištění toho, aby byl usnadněn zákonný obchod, neboť mezinárodní obchod je velmi důležitý pro úspěšnost EU. Kromě toho se významně zvýšila pracovní zátěž celních orgánů EU v důsledku intenzivních příprav doprovázejících odchod Spojeného království z celní unie EU na konci přechodného období. Za těchto podmínek existuje velké riziko týkající se ztráty příjmů pro rozpočet EU, ohrožení bezpečnosti a zabezpečení občanů EU a nadměrné zátěže pro zákonný obchod, pokud nebude přijato opatření k posílení činnosti vnitrostátních celních orgánů napříč EU.

Se zřetelem na tyto skutečnosti uvedla předsedkyně Evropské komise Ursula von der Leyenová ve svých politických směrech pro nové funkční období Komise, které byly zveřejněny 16. července 2019², že *„nastal čas pozvednout celní unii na další úroveň tím, že pro ni vytvoříme silnější rámec, který nám umožní lépe chránit naše občany a jednotný trh“*. Uvedla, že Komise navrhne *„integrováný evropský přístup k posílení řízení rizik v oblasti cel a podpoře účinných kontrol ze strany členských států“*.

Tímto sdělením se stanoví akční plán pro transformaci politických směrů předsedkyně von der Leyenové v hmatatelné přínosy pro evropské občany, podniky a společnost.

Vzhledem k významnému dopadu pandemie Covid-19 je zajištění inteligentního řízení celní unie EU důležitější než kdykoli předtím. Celní útvary Komise rychle reagovaly na krizi přijetím právních předpisů, vydáním pokynů a aktivní podporou členských států a podniků zejména s cílem zajistit flexibilitu v souvislosti s celními dluhovými závazky, usnadnit rychlé celní odbavení zdravotnického vybavení / ochranných prostředků a zabránit padělanému nebo nebezpečnému zdravotnickému vybavení / ochranným prostředkům ve vstupu na trh Unie. Tato opatření by měla přispět k hladkému průběhu celních operací v případě, že dojde k obecnému nárůstu počtu případů nákazy COVID-19.

¹ Kupříkladu potenciální ztráty na clech a DPH v důsledku podhodnocení dovozu textilií a obuvi z Číny do jednoho členského státu představují podle výpočtů téměř 5,2 miliardy EUR za období 2013–2016. Viz zpráva Evropského účetního dvora č. 19 z roku 2017: „Dovozní postupy: nedostatky v právním rámci a neúčinné provádění mají dopad na finanční zájmy EU“.

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_cs.pdf

Krise nicméně jasně ukázala, že je nyní stěžejní prověřit všechny možnosti, jak zajistit, aby celní unie a celní orgány členských států fungovaly maximálně účinně, zůstaly flexibilní a odolné v dobách krize a lépe předvíдалy problémy. K tomu je především zapotřebí nově klást důraz na zajištění větší dostupnosti a využívání údajů a analýzy údajů pro celní účely, jakož i na vytvoření vhodného balíčku prognostických nástrojů a nástrojů pro společné řízení krizí.

Pro realizaci některých z navrhovaných opatření bude nezbytné, aby členské státy přidělily přiměřené zdroje na vnitrostátní úrovni a podpořily financování na úrovni EU již navrženého nového programu EU „Clo“ a nového finančního nástroje pro vybavení pro celní kontroly. V případě financování EU jsou dotčené částky nízké³, přičemž potenciál je klíčový, neboť jen cla představují 14 % celkových příjmů rozpočtu EU (bez ohledu na řetězový efekt na příjmy členských států z DPH). Zhruba 85 % finančních zdrojů navrhovaných pro financování nového programu EU „Clo“ bude směřovat na provoz, údržbu a vývoj elektronických celních systémů, které poskytnou soudržnou strukturu pro hladké fungování celní unie a ochranu jednotného trhu a občanů EU.

II. Souvislosti

Podstatou celní unie EU je, že členské státy EU uplatňují společný systém cel na dovoz zboží ze zemí mimo celní území Unie a na hranicích mezi členskými státy EU neexistují cla a celní kontroly. EU je členem Světové obchodní organizace, má společnou obchodní politiku a při vypracovávání mezinárodních obchodních dohod jedná jako jediný obchodní blok. Celní orgány členských států provádějí dohled nad veškerým zbožím, jež vstupuje na celní území EU nebo jej opouští, bez ohledu na způsob jeho vstupu či výstupu.

Od roku 2016 je zaveden modernizovaný právní rámec celních pravidel a postupů a nejpozději do konce roku 2025 by měla být v jednotlivých členských státech EU dokončena práce na modernizaci a vývoji elektronických systémů navržených s cílem učinit z celní unie moderní, propojené a plně bezpapírové prostředí.

Celní orgány plní v současné době širokou řadu povinností týkajících se zajištění dohledu a kontroly nad zbožím dováženým na celní území EU. Mezi jejich úkoly patří nejen výběr cel a DPH při dovozu zboží a v náležitých případech výběr spotřební daně, ale rovněž kontrola tohoto zboží za řadou jiných než finančních účelů, například k zajištění toho, že jsou splněny požadavky na soulad výrobků s předpisy EU⁴, normy a pravidla týkající se zdraví a životního prostředí a mnoho dalších podmínek.

Celní orgány rovněž ověřují soulad dovezeného zboží s pravidly týkajícími se ochrany práv duševního vlastnictví, kontrolují dovoz prekursorů drog s cílem předejít jejich nezákonnému odklonu do výroby drog, kontrolují obchod s kulturními statky, obchodování s volně žijícími a planě rostoucími druhy i přepravu odpadů s cílem zabránit jejich nezákonnému vývozu a dovozu a prosazují pravidla týkající se nezákonných peněžních toků vstupujících do EU nebo ji opouštějících v rámci právních předpisů EU v oblasti boje proti praní peněz. Při boji proti podvodům, terorismu a organizované trestné činnosti spolupracují s donucovacími orgány, správními orgány a úřady odpovědnými za bezpečnost

³ Navrhovaná částka činí necelou jednu miliardu EUR rozloženou do sedmi let.

⁴ Soulad výrobků zahrnuje nejen soulad s právními předpisy o harmonizaci požadavků na výrobky, ale i s dalšími požadavky, jako je bezpečnost výrobků a přístupnost pro osoby se zdravotním postižením.

hranic a vnitřní bezpečnost. Kromě toho odpovídají za řízení a prosazování stále většího počtu preferenčních obchodních dohod mezi EU a jinými zeměmi.

V důsledku zavedení vnitřního trhu EU, který vytvořil prostor bez vnitřních hranic pro pohyb zboží, bylo důležitější než kdy předtím zajistit jednotné uplatňování pravidel na vnějších hranicích na zboží, které se může volně pohybovat, jakmile se ocitne na celním území. Celní orgány musí tyto kontroly vyvážit usnadněním mezinárodního obchodu a globálních dodavatelských řetězců; vývoz do zbytku světa se v minulých desetiletích stával čím dál důležitějším zdrojem obchodu pro evropské společnosti a pracovních míst pro Evropany⁵, zatímco 80 % dovozu EU poskytuje suroviny pro výrobní činnosti EU. Nové právní předpisy týkající se činnosti na úrovni EU v jiných než celních oblastech politiky s sebou často přinášejí nové povinnosti pro celní orgány a tato situace bude pravděpodobně pokračovat. Celní orgány již kupříkladu čelí žádostem o sběr údajů a jejich sdílení s ostatními orgány. Pokaždé, když jsou celním orgánům uloženy nové povinnosti, musí být vyvinut a spravován nový elektronický systém, s nímž jsou spojeny další lidské zdroje a finanční náklady pro Komisi a celní orgány členských států.

V této souvislosti Komise v roce 2018 zahájila projekt s cílem pomoci tvůrcům politik zajistit, aby celní orgány EU nadále účinně fungovaly v dlouhodobém horizontu. Tento inovativní prognostický projekt s názvem „Budoucnost celních orgánů v EU v roce 2040“⁶ usiloval o vytvoření společného a strategického srozumění mezi klíčovými zúčastněnými stranami, pokud jde o způsoby řešení aktuálních a budoucích problémů celními orgány, a vytvoření vize, jak by měly celní orgány EU vypadat v roce 2040.

Výsledkem této prognostické činnosti je obrázek celní unie EU budoucnosti, v níž celní orgány pracují plně integrovaným způsobem s cílem:

- chránit společnost, životní prostředí a hospodářství EU prostřednictvím efektivního usnadňování zákonného obchodu a inteligentního dohledu nad dodavatelskými řetězci založeného na posouzení rizik,
- být aktivní, hladce spolupracovat se zúčastněnými stranami, zavázat se k prosazování inovací a udržitelnosti a být příkladem pro celní orgány na celém světě,
- navenek vystupovat jako jediný subjekt.

Mezi kroky potřebnými k realizaci této vize účastníci zdůraznili například rozsáhlejší vytěžování údajů a lepší využívání datových zdrojů; větší interoperabilitu mezi celními informačními systémy a jinými pohraničními informačními systémy; silnější správu celní unie; lepší systém odborné přípravy celních úředníků a lepší spolupráci mezi EU a jinými zeměmi na mnohostranné a dvoustranné úrovni.

III. Cesta kupředu

V souladu s úsilím Komise v oblasti zlepšování právní úpravy byla prognostická činnost pro Komisi přínosem, jak pokud jde o vizi, kterou vytvořila pro celní orgány EU budoucnosti, tak z hlediska posílení jejich důležitých kontaktů s širokým okruhem zúčastněných stran. Komise nyní navrhuje řadu

⁵ Od roku 2000 vývozy do zemí mimo EU rostly v průměru o 6 % za rok v hodnotovém vyjádření a o 3 % v množstevním vyjádření; počet položek vyvezených do zemí mimo EU od roku 2010 každoročně vzrůstal o 12 %.

⁶ <https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/?s=future+of+customs>

opatření na dobu trvání svého funkčního období, jejichž cílem je posunout celní unii na další úroveň při zohlednění výsledků prognostické činnosti, konzultací členských států EU a zúčastněných stran⁷ a potřeby vyvodit určité závěry pro celní účely z nedávné pandemie COVID-19. V rámci prvního kroku k realizaci vize vytvořené během prognózování se opatření soustředí zejména na zajištění větší dostupnosti a využívání údajů a analýzy údajů pro celní účely a inteligentního dohledu nad dodavatelskými řetězci založeného na posouzení rizik. Tato opatření jsou seskupena do čtyř okruhů:

a) Řízení rizik je pro účely celních kontrol stěžejní vzhledem k významnému objemu zboží, jež vstupuje na celní území nebo jej opouští a u něhož celní orgány nemohou vždy provést jednotlivé kontroly, a vzhledem k nutnosti usnadnit zákonný obchod. Celní orgány již provádějí řízení rizik na základě celounijního společného rámce pro řízení rizik, který zahrnuje společná kritéria rizik⁸ a příslušné normy, opatření pro výměnu informací o rizicích a provádění elektronické analýzy rizik. Ústřední zásadou je obranná koncepce sestávající ze dvou postupů: i) posuzování předem a ii) kontrola, je-li zapotřebí, před propuštěním nebo po propuštění zboží na celní území EU. Panují však obavy, že rámec pro řízení rizik není ve všech členských státech prováděn stejným způsobem. Mimoto v systémech pro posouzení rizik členských států mohou chybět důležité informace, buď proto, že informace nebyly shromážděny nebo sdíleny mezi členskými státy, nebo proto, že členské státy nemají k dispozici srovnávací údaje pro celou Unii, potřebné pro výklad jejich vlastních vnitrostátních údajů. Analýza dat na úrovni EU je nezbytná k provádění lepšího a rozsáhlejšího využívání údajů ze všech zdrojů, včetně mezinárodní spolupráce celních orgánů, a k usnadnění propojování v rámci řízení rizik, celních kontrol a opatření proti podvodům.

b) Řízení elektronického obchodu. Elektronický obchod je vítán, neboť přináší výhody podnikům (zejména malým a středním podnikům) i spotřebitelům, a umožnění této činnosti je základem strategie pro jednotný digitální trh. Daňové a celní orgány však mají značné potíže při zajišťování souladu zboží zakoupeného po internetu s daňovými a celními předpisy. Celní orgány mají další povinnost týkající se kontroly zboží za celou řadou již popsanych nefinančních účelů, včetně bezpečnosti a zabezpečení EU, práv duševního vlastnictví a jiných norem. Cílem balíčku týkajícího se DPH v oblasti elektronického obchodování⁹ přijatého dne 5. prosince 2017, který má být proveden od 1. července 2021, je bojovat proti podvodům v oblasti DPH a zajistit rovné podmínky pro podniky EU při současném usnadnění přeshraničního obchodu. Celní právní předpisy a informační systémy jsou přizpůsobovány tak, aby zohledňovaly tato nová pravidla týkající se DPH. Nové povinnosti týkající se podávání zpráv o poštovních službách od 15. března 2021 přispějí k zajištění bezpečnosti a zabezpečení dovozů v rámci elektronického obchodu. Je nicméně zapotřebí učinit další kroky, včetně mezinárodní spolupráce, k zajištění toho, aby celní orgány mohly tyto dovozy účinně kontrolovat.

c) Podpora dodržování právních předpisů. Posílení a usnadnění dodržování právních předpisů je zcela zásadní, neboť umožní uvolnění zdrojů celních orgánů, které mohou být soustředěny na podezřelé pohyby zboží. Již existuje režim poskytování výhod důvěryhodným

⁷ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12305-Action-Plan-on-the-Customs-Union>

⁸ Přístupná pouze odborníkům na řízení rizik v členských státech

⁹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce_en

obchodníkům výměnou za dodržování kritérií stanovených v právních předpisech EU, který je široce využíván, musí však být lépe řízen, aby se zabránilo jeho zneužívání. Zároveň musí být nadále vyvíjeno úsilí s cílem napomoci obchodníkům s nízkou mírou rizika, kteří dodržují právní předpisy, zejména zajištěním toho, že zjednodušení celních postupů stanovených v celních právních předpisech je skutečně uplatňováno i v praxi. Dalším důležitým prvkem dodržování povinností je pokračování v rozvoji spolupráce s klíčovými mezinárodními partnery na dvoustranné i mnohostranné úrovni při současném monitorování provádění stávajících preferenčních dohod EU se třetími zeměmi a vymáhání jejich pravidel.

d) Celní orgány jednající společně. Ačkoli členské státy již spolupracují v řadě oblastí, je třeba docílit širší a operativnější spolupráce mezi celními orgány na tematickém či zeměpisném základě, aby se zajistilo dosažení klíčových priorit v celní oblasti. Rovněž je třeba zlepšit spolupráci mezi celními orgány a dalšími vnitrostátními orgány a na mezinárodní úrovni musí EU v celních záležitostech jednat jako jeden celek. Je nutné řešit nerovnováhu mezi členskými státy, pokud jde o celní kontroly, zejména zajištěním toho, aby členské státy disponovaly dostatečnými, kvalifikovanými lidskými zdroji a moderním a spolehlivým vybavením pro celní kontroly. Také je třeba zajistit rovnocennost výsledků při provádění kontrol na vnějších hranicích na základě přesného měření provádění celních činností a úkolů. Především je však nutné zabývat se zásadnějšími problémy, například tím, jak řešit krize, jako je nedávná pandemie COVID-19; jak řídit náklady na elektronické celní systémy; jak zajistit, aby nástroje, odborná příprava a metody celních orgánů a jejich organizační struktury byly vhodné a přiměřené; a jak zajistit viditelnost úlohy celních orgánů ve společnosti a přilákat talentované a motivované lidi, kteří by pracovali pro celní orgány.

V rámci těchto čtyř hlavních okruhů Komise v další kapitole oznamuje několik opatření. Přípravné práce na některých opatřeních již byly zahájeny; o opatřeních je však třeba se zmínit vzhledem k jejich významu pro plán týkající se posunutí celní unie na další úroveň. Komise podpoří provádění těchto opatření k posunutí celní unie na další úroveň prostřednictvím svých programů technické podpory. Opatřeními uvedenými níže není dotčena možnost, aby celním orgánům byla uložena povinnost provést další politiky EU na hranicích EU s výhradou dostupných personálních a finančních zdrojů, posouzení politiky a dopadu IT a odpovídajícího plánování.

IV. Opatření

a) Účinnější řízení rizik v oblasti cel s cílem umožnit účinnější kontroly

1) Kapacity pro společnou analýzu EU (JAC)

Z diskusí o celních kontrolách jasně vyplynulo, že pro celní orgány by – z celé řady celních důvodů – mělo značný přínos větší množství dat a analýzy dat. Lepší analýza dat by měla příznivý dopad na řízení rizik, celní odbavení a kontrolu po propuštění zboží a opatření proti podvodům. Z dlouhodobějšího hlediska by monitorování trendů a vzorců prostřednictvím analýzy dat mohlo například pomoci Komisi a celním orgánům identifikovat nedostatky a zranitelná místa a činit politická rozhodnutí podloženějším způsobem.

V celé řadě databází a datových platforem EU a členských států existuje velké množství údajů, které jsou v určitém rozsahu již používány pro účely řízení rizik, a další údaje začínají být dostupné pro

činnost na úrovni EU díky zavádění nových elektronických systémů celního kodexu Unie a modernizaci. Toto rozsáhlé množství údajů však nikdy nebylo náležitě propojeno nebo využito a celní orgány a Komise potřebují k těmto údajům získat lepší přístup, mimo jiné za účelem boje proti podvodům.

Komise proto navrhuje, že v rámci svých vlastních útvarů zahájí iniciativu EU „Kapacity pro společnou analýzu“ s cílem usnadnit sběr údajů a lépe využívat údaje z celních a jiných než celních zdrojů a poskytnout nástroje pro lepší sdílení a propojování údajů. Činnost bude probíhat v úzké spolupráci s členskými státy a výsledky činnosti s nimi budou sdíleny a doplní vlastní informace a nástroje členských států. Bude rovněž k dispozici analýza údajů pro opatření proti podvodům a donucovací opatření, a to i pro účely vztahující se k předcházení ztrátě tradičních vlastních zdrojů.

Výchozím bodem iniciativy společné analýzy bude zlepšení řízení rizik a v souladu s aktuální strategií řízení rizik bude její hlavní prioritou zajištění lepší ochrany finančních zájmů Unie a větší bezpečnosti a zabezpečení EU a jejích občanů. Výsledky této iniciativy pomohou celním orgánům identifikovat rizikové obchodní toky, a to i v krizových situacích. Celní orgány tak budou moci provádět cílenější, účinnější a nákladově efektivnější kontroly a optimalizovat využívání omezených zdrojů, což by se mělo odrazit v lepších výsledcích v rámci ukazatelů výkonnosti celní unie (viz níže).

V této souvislosti se činnost nejprve zaměří na využívání údajů, které jsou již k dispozici v rámci databáze celního dohledu EU obsahující údaje o dovozu a vývozu, s cílem analyzovat obchodní toky. Analýza údajů z databáze rovněž pomůže zajistit řádné a jednotné provádění sazebníku Unie v systémech celního řízení členských států.

Nový elektronický celní systém kontroly při dovozu (ICS2), který bude zaveden ve třech fázích v období let 2021–2024 a který má odhalit bezpečnostní hrozby dříve, než se objeví v EU, poskytne další údaje a kapacity pro analýzu údajů. Pilotní činnost za účelem prozkoumání těchto kapacit pro sdílenou analýzu ICS2 bude zahájena v roce 2020 a skupina pro celní politiku bude požádána, aby schválila analytický nástroj pro ICS2 v prosinci 2020.

Později, v závislosti na dostupnosti zdrojů, útvary Komise rozšíří rozsah své činnosti týkající se analýzy údajů na základě zvážení, zda a jak by údaje z dalších zdrojů mohly doplnit analýzu JAC. Mohlo by to zahrnovat kombinování údajů ze systému celního dohledu s údaji týkajícími se porušení duševního vlastnictví obsaženými v systému COPIS (systém pro boj proti padělání a pirátství), využívání údajů v systému AFIS (informační systém pro boj proti podvodům) a využívání nových zdrojů údajů včetně údajů, které by mohly být shromažďovány v rámci různých opatření popsanych dále v tomto sdělení (údaje o platbě DPH, platformy online, výkonnost celní unie, elektronické systémy celního kodexu Unie a další). Analýza JAC by časem rovněž mohla – v případě proveditelnosti – zahrnovat umělou inteligenci / strojové učení.

Budou vytvořena vhodná řešení pro zajištění správy výsledků analýz a budou vzaty v potaz otázky ochrany údajů a důvěrnosti. Ve střednědobém horizontu by v případě potřeby a s výhradou posouzení dopadů mohla být v rámci stávajících struktur nebo v nové agentuře, která se zřídí, vytvořena architektura EU pro ukládání a správu dat (viz rovněž níže).

Opatření: 2020–2024

- **Od roku 2020:** Probíhají práce na vývoji nástrojů v rámci elektronického systému dohledu

EU, které umožní využívat komplexní soubor údajů o dovozu a vývozu obsažených v tomto systému za účelem zjištění trendů, které mají dopad na finanční zájmy Unie. V případě ICS2 by členské státy měly navrhovaný nástroj pro analýzu schválit v prosinci.

- **Od konce roku 2021** budou útvary Komise využívat analýzu údajů v rámci systému dohledu za účelem řádného a jednotného provádění sazebníku Unie.
- **Do konce roku 2023** po plánovaném rozšíření souboru údajů v systému dohledu tak, aby zahrnoval další prvky údajů, a s výhradou dostupnosti zdrojů útvary Komise rozšíří analýzu na základě kombinování údajů z tohoto systému s údaji v jiných systémech, které se týkají například zabavení padělaného zboží (COPIS), informací o boji proti podvodům (AFIS), údajů o platbě DPH, platform online, výkonnosti celní unie, a s údaji v elektronických systémech celního kodexu Unie. Kromě toho po vyvinutí analytického nástroje ICS2 a po provedení dvou ze tří fází ICS2 Komise a členské státy zahájí analýzu předběžných údajů před naložením a před příchodem zboží poskytnutých dopravci zajišťujícími poštovní, expresní a nákladní leteckou přepravu.
- **Do konce roku 2024**, po provedení závěrečné fáze ICS2, Komise a členské státy provedou analýzu předběžných údajů před naložením a před příchodem zboží poskytnutých všemi námořními, silničními a leteckými dopravci a logistickými firmami.

2) Revidovaná strategie řízení rizik

Komise plánuje přepracovat a posílit stávající rámec pro řízení rizik za účelem dosažení lépe přizpůsobeného a strukturovanějšího přístupu k řízení rizik. Řízení rizik se soustředí na bezpečnost, zabezpečení a finanční rizika. Komise si přeje tento rámec posílit využitím navrhovaných nových kapacit pro společnou analýzu. Mimoto si přeje vytvořit řádnou a účinnou správu za účelem řešení finančních rizik v souvislosti s provedením rozhodnutí Komise z roku 2018 o kritériích finančních rizik¹⁰.

Komise bude rovněž za účelem ochrany vnitřního trhu EU a jejích občanů usilovat o posílení stávajícího postupu řízení rizik pro širokou řadu nefinančních rizik, za jejichž kontrolu jsou celní orgány odpovědné, jak je uvedeno výše. V tomto ohledu by nové nástroje pro spolupráci v reálném čase mezi celními orgány a pro identifikaci rizik, které budou zavedeny v rámci celního elektronického systému kontroly při dovozu (ICS2), měly být celním orgánům velmi užitečné při řízení rizik v oblasti bezpečnosti a zabezpečení zboží před jeho příchodem, neboť jim umožní spolupracovat v reálném čase a zaměřit se na rizikové zásilky ještě předtím, než jsou naloženy ve třetích zemích. Rovněž je třeba zlepšit postupy pro identifikaci a řízení rizik, která mohou vyvstat po vstupu zboží na celní území EU. V neposlední řadě je cílem nového rámce pro řízení rizik reagovat na nové výzvy, mimo jiné související s narůstajícím množstvím zboží dováženého v rámci elektronického obchodu, jež vstupuje na celní území.

Opatření: 2021

- Nová strategie řízení rizik v podobě sdělení Komise (s cílem využít činnost v oblasti společné analýzy, vytvořit správu pro finanční rizika, posílit řízení rizik v případě nefinančních rizik a zabývat se rychlým nárůstem elektronického obchodu), která má být přijata ve **2. čtvrtletí roku 2021**

¹⁰C(2018) 3293 (přístup omezen na odborníky na řízení rizik jednotlivých členských států).

b) Řízení elektronického obchodu

3) *Využívání údajů o DPH pro celní účely*

V souladu se svým oznámením v akčním plánu pro spravedlivé a jednoduché zdanění podporující strategii oživení ¹¹Komise uvažuje o možnosti zřídit v rámci sítě Eurofisc pro boj proti daňovým podvodům ¹² centrum EU pro daňové informace, které budou sloužit nejen správním orgánům pro DPH, ale rovněž celním orgánům a subjektům působícím v oblasti boje proti podvodům, a poskytnout celním orgánům přímé spojení na Eurofisc. Některé kontakty mezi těmito subjekty již existují ¹³, je však nutné je zefektivnit a strukturovat prostřednictvím vytvoření přímého přístupu k informacím o zdanění pro celní orgány.

Kromě toho je cílem Komise zajistit, že celní orgány budou s to využít nové povinnosti v oblasti poskytování údajů o platbách, které budou poskytovatelům platebních služeb uloženy od 1. ledna 2024 pro účely DPH ¹⁴. Tyto údaje o platbách identifikují příjemce dotčených plateb a poskytnou informace o částkách a datech plateb a členském státu původu platby/plátce. Přístup k těmto údajům by celním orgánům umožnil vysledovat zboží zpět k jejich zdroji, a odhalit tak podhodnocení zejména dováženého zboží. Takový přístup by rovněž zajistil větší součinnost mezi celními a daňovými orgány, která by posílila snahy o boj proti podvodům.

Opatření: 2020 až 2024

- Vytvoření přímého přístupu celních orgánů k centru pro daňové informace – Eurofiscu ¹⁵ do **roku 2022**
- Komise od **3. čtvrtletí roku 2020** posoudí možná opatření k zajištění přístupu celních orgánů k údajům o platbě DPH a na základě tohoto posouzení navrhne konečné řešení do **1. ledna 2024**.

4) *Přezkum úlohy a povinností subjektů elektronického obchodu, zejména platform*

Balíček týkající se DPH v oblasti elektronického obchodování přijatý dne 5. prosince 2017, který má být proveden od 1. července 2021, ruší stávající limit 10/22 EUR, pod nímž je dovážené zboží osvobozeno od DPH. To znamená, že ode dne, ke kterému tento balíček vstoupí v platnost, budou celní orgány muset vybírat DPH u veškerého zboží při jeho vstupu do EU, ledaže již prodejce vybral DPH v okamžiku koupě v rámci režimu jednoho správního místa pro dovoz (IOSS). Od téhož data budou mít rovněž internetová tržiště („platformy“) povinnost uchovávat určité informace pro účely DPH a na vyžádání je poskytnout daňovému orgánu.

¹¹ COM(2020) 312 ze dne 15. července 2020.

¹² Eurofisc je síť pro rychlou výměnu mezi členskými státy, zpracování a analýzu cílených informací o přeshraničních podvodech v oblastech daní a pro koordinaci navazujících opatření.

¹³ Tyto kontakty byly navázány například v rámci evropské multidisciplinární platformy pro boj proti hrozbám vyplývajícím z trestné činnosti (EMPACT). V rámci tohoto mechanismu probíhala praktická, operativní spolupráce mezi správci daně v EU prostřednictvím Eurofiscu, celními správami a Europolem i úřadem OLAF v oblasti odhalování a prevence podvodů v oblasti DPH.

¹⁴ Směrnice Rady (EU) 2020/284 ze dne 18. února 2020 (Úř. věst. L 62, 2.3.2020, s. 7) a nařízení Rady (EU) 2020/283 ze dne 18. února 2020 (Úř. věst. L 62, 2.3.2020, s. 1).

¹⁵ Viz opatření 9 akčního plánu pro spravedlivé a jednoduché zdanění podporující strategii oživení (viz výše poznámka pod čarou č. 10).

Na základě těchto požadavků na vykazování daní Komise prozkoumá uložení celních ohlašovacích povinností platformám za účelem řešení výzev elektronického obchodování. Ačkoli platformy obvykle nejsou zapojeny do celního řízení v případě zboží zakoupeného online, disponují údaji o komplexních řetězcích prodeje od původního prodejce, přes převodní hodnotu, až po konečného kupujícího, a mohly by tyto údaje sdílet. Tyto údaje by doplnily informace uvedené v celních prohlášeních a mohly by posílit opatření celních a daňových orgánů proti podvodným činnostem, jako je podhodnocování, nesprávný popis zboží a nepravdivá prohlášení o původu zboží, podvod v oblasti DPH a cel, a proti řadě nefinančních rizik. Poskytování údajů platformami by rovněž prospělo obchodu tím, že by umožnilo identifikaci a rychlejší propuštění zásilek představujících nízké riziko, jejichž hodnota je pod prahovou hodnotou pro osvobození od cla, pokud za ně již byla uhrazena DPH v rámci režimu jednoho správního místa pro dovoz. Komise rovněž přezkoumá účinky elektronického obchodování na výběr cel a na rovné podmínky pro subjekty EU. Budou mimo jiné přezkoumána opatření pro výběr cel na základě nového přístupu k výběru DPH.

Opatření: 2021 až 2023

- Po provedení pilotního testování a na základě výsledků posouzení dopadů bude provedena právní změna balíčku týkajícího se celního kodexu Unie za účelem uložení celních ohlašovacích povinností platformám: **1. čtvrtletí roku 2023**.
- Analýza dopadu elektronického obchodování na výběr cel a na rovné podmínky pro subjekty EU: bude zahájena v roce **2021**.

c) Posílení a usnadnění dodržování právních předpisů

5) Posílení programu AEO

Cílem programu EU týkajícího se oprávněných hospodářských subjektů (AEO), který funguje od roku 2008, je posílit bezpečnost mezinárodních dodavatelských řetězců při současném usnadnění zákonného obchodu. Umožňuje obchodníkům využívat zjednodušení celních formalit, pokud na oplátku přijmou posílená opatření pro zajištění souladu s celními předpisy a spolupráce s celními orgány. Komise vypracovala komplexní strategii a metodiku pro zlepšení důsledného provádění programu, mimo jiné posílením vazeb na řízení rizik v oblasti cel a zvýšením porozumění programu u obchodníků.

Komise s výhradou výsledků zjišťovacích návštěv provedených v členských státech zvaží zavedení právních předpisů, které uloží členským státům přesněji definované povinnosti týkající se monitorování oprávněných hospodářských subjektů, jehož cílem je zajistit trvalé plnění kritérií programu AEO těmito subjekty. Kromě toho Komise aktualizuje pokyny AEO, které byly vypracovány s cílem pomoci členským státům a hospodářským subjektům při provádění programu AEO.

Opatření: 2021

- Legislativní návrh týkající se stanovení přesněji definovaných povinností v oblasti monitorování (v případě potřeby): **2./3. čtvrtletí 2021**
- Aktualizace pokynů AEO: **2./3. čtvrtletí 2021**

6) Vytvoření a zavedení jednotného portálu EU pro oblast celnictví

Komise pracuje na návrhu jednotného portálu EU pro oblast celnictví, který by nabídl jak možnosti posílené kontroly, tak usnadnění obchodu.

Pro podniky by toto opatření mělo výhodu v tom, že by mohly vyplnit všechny formality na hranicích pro celní i jiné účely, jako je zdraví, životní prostředí, bezpečnost a zabezpečení výrobků a potravin, při jedné elektronické akci a těžit z rychlejšího celního odbavení zboží při vývozu a dovozu. Vládním agenturám by opatření umožnilo zpracovávat, sdílet a vyměňovat informace ve vzájemné spolupráci a provádět lepší hodnocení rizik. Pilotní projekt zahájený v tomto ohledu mezi celními orgány a partnerskými orgány odpovědnými za zemědělsko-potravinový řetězec, dovoz dřeva a fytosanitární formality již funguje a je využíván v devíti členských státech¹⁶.

Opatření: 2020

- Legislativní návrh týkající se jednotného portálu pro oblast celnictví do **4. čtvrtletí 2020**.

7) Hodnocení celního kodexu Unie

Modernizovaný právní rámec celních pravidel a postupů je zaveden od roku 2016 ve formě celního kodexu Unie. Více než polovina ze sedmnácti elektronických systémů celního kodexu Unie, které byly navrženy s cílem učinit z celní unie moderní a plně bezpapírové prostředí, již funguje, a zbývající systémy budou dokončeny nejpozději do konce roku 2025. Komise do konce roku 2021 dokončí průběžné hodnocení za účelem určení toho, zda celní kodex Unie a elektronické systémy dokončené k tomuto datu stále plní svůj účel s ohledem na cíl, který spočívá v zajištění modernizovaných, efektivních a zjednodušených postupů na podporu obchodníků dodržujících celní právní předpisy a celních orgánů. Hodnocení podpoří rozhodnutí o tom, zda by kodex a jeho prováděcí akty a akty v přenesené pravomoci měly být revidovány. V rámci tohoto hodnocení bude zejména vzato v potaz, zda je kodex dostatečně flexibilní, aby se vypořádal s řízením celních formalit během krizí, jako je COVID-19, a nových obchodních modelů, mezi něž patří například elektronické obchodování.

Opatření: 2021

- Průběžné hodnocení celního kodexu Unie – **4. čtvrtletí roku 2021**

8) Společný systém sankcí za porušení celních předpisů

Třebaže jsou celní právní předpisy harmonizovány, jejich prosazování se liší, neboť to je úkolem vnitrostátních orgánů členských států. Neexistence společného systému pro porušení celních předpisů a související sankce vytváří právní nejistotu pro podniky a možná narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu. Znamená to především zranitelnost, pokud jde o výběr příjmů, a slabinu v prosazování politik. Podle pravidel Světové obchodní organizace je EU povinna zajistit jednotné uplatňování celních právních předpisů, a to i pokud jde o sankce v případech jejich nedodržování.

¹⁶ Bulharsko, Kypr, Česko, Estonsko, Irsko, Lotyšsko, Polsko, Portugalsko a Slovinsko.

Komise proto navrhne jiný přístup k této otázce vzhledem k tomu, že nebylo dosaženo shody ohledně návrhu Komise z roku 2013 o právním rámci Unie, který se týká porušení celních předpisů a sankcí¹⁷.

Komise navrhuje, aby byla za podpory členských států v rámci projektové skupiny vypracována aktualizovaná souhrnná zpráva o jednotlivých systémech sankcí v každém členském státě v souladu s článkem 42 celního kodexu Unie. Na základě této zprávy vytvoří Komise pokyny pro uplatňování kritéria stanoveného v čl. 42 odst. 1 na uvedené vnitrostátní systémy, konkrétně, že sankce musí být „účinné, přiměřené a odrazující“. Tato činnost může v patřičné době vést k přijetí jiného legislativního návrhu namísto návrhu z roku 2013.

Opatření: 2020 až 2022

- Pokyny týkající se kritérií pro režimy vnitrostátních sankcí – **4. čtvrtletí roku 2021**
- Na základě zkušenosti s pokyny Komise zváží, zda je nezbytné navrhnout právní předpisy týkající se sankcí za nedodržování právních předpisů – **2022**

9) Právní rámec pro boj proti podvodům v oblasti cel

Na úrovni Unie je hlavním právním nástrojem pro boj proti podvodům v oblasti cel prostřednictvím spolupráce a výměny informací mezi členskými státy a s Komisí nařízení (ES) č. 515/97¹⁸. Komise v současné době provádí důkladné hodnocení tohoto nařízení především za účelem posouzení toho, zda je tento právní předpis stále vhodný a relevantní pro řešení problémů, jež s sebou přinášejí nové vzorce podvodů v oblasti cel. Na základě výsledků tohoto hodnocení Komise rozhodne, zda je nutné nařízení revidovat.

Opatření na období 2020–2021

- Zpráva o hodnocení nařízení (ES) č. 515/97 do **4. čtvrtletí roku 2020**
- Posoudit potřebu aktualizace nařízení (ES) č. 515/97 za účelem řešení moderních výzev týkajících se podvodů v oblasti cel – **1. čtvrtletí roku 2021**

10) Zapojení celních orgánů do ochrany jednotného trhu před dovozem výrobků nesplňujících právní předpisy a nebezpečných výrobků

Nové nařízení¹⁹ o doozoru nad trhem a souladu výrobků s předpisy, které vstoupí v platnost v roce 2021, umožní účinnější kontroly výrobků vstupujících do EU. Krize COVID znovu připomněla hrozbu, již představují nezákonné výrobky, četnými případy nebezpečných, předpisům nevyhovujících nebo padělaných ochranných prostředků dopravených ze třetích zemí, které se dostaly do členských států. Komise přijme prováděcí právní předpisy, jejichž cílem bude učinit zásah celních orgánů a spolupráci efektivnější, mimo jiné prostřednictvím posíleného rámce pro řízení rizik, a vypracuje nové rozhraní mezi celními orgány a systémy pro dozor nad trhem na úrovni EU za účelem podpory sdílení informací.

¹⁷ COM(2013) 884 final ze dne 13. prosince 2013.

¹⁸ Nařízení Rady (ES) č. 515/97 ze dne 13. března 1997 o vzájemné pomoci mezi správními orgány členských států a jejich spolupráci s Komisí k zajištění řádného používání celních a zemědělských předpisů. Úř. věst. L 082, 22.3.1997, s. 1, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1020 ze dne 20. června 2019 o doozoru nad trhem a souladu výrobků s předpisy a o změně směrnice 2004/42/ES a nařízení (ES) č. 765/2008 a (EU) č. 305/2011. Úř. věst. L 169, 25.6.2019, s. 1.

Opatření: 2021–2025

- Komise přijme prováděcí akty pro nařízení o dozoru nad trhem, jejichž cílem je řešení aspektů souvisejících se cly, od roku **2021**.
- Komise do roku **2025** vypracuje nové rozhraní na úrovni EU mezi informačním a komunikačním systémem pro celoevropský dozor nad trhem (ICSMS) a jednotným portálem EU pro oblast celnictví.

11) Monitorovat fungování preferenčních obchodních dohod

Preferenční obchodní dohody EU s jinými zeměmi mají zásadní význam pro podporu přístupu producentů a vývozců EU k vnějším trhům, mohou však vést k obcházení obchodních opatření nedodržením pravidel o preferenčním původu zboží. Komise bude nadále monitorovat provádění pravidel o preferenčním původu zboží a souvisejících postupů a rozšíří oblast své monitorovací činnosti na dohody o volném obchodu s cílem zahrnout dovozy z hlavních partnerských zemí a vývozní zájmy EU. Toto monitorování bude využito k identifikaci oblastí, v nichž lze provést zlepšení a aktualizaci pravidel. Mimoto Komise posílí nástroje, které má k dispozici, pro zlepšení spolupráce se všemi subjekty, zejména orgány a vývozci zvyhodněných zemí, přičemž zváží, jak nejlépe vymáhat závazky v tomto ohledu. Tyto nástroje budou zahrnovat lepší přístup k informacím, podrobným pokynům, technické pomoci a odborné přípravě.

Konečným cílem je zachovat vlastní zdroje EU zajištěním toho, že jsou preference udělovány pouze výrobkům, které skutečně splňují podmínky pro takové zacházení, a současně zajistit preferenční přístup výrobků EU k trhům partnerských zemí.

Opatření: od roku 2021

- Útvary Komise **od roku 2021** rozšíří svou monitorovací činnost na uplatňování pravidel o preferenčním původu zboží a souvisejících postupů na dohody o volném obchodu a budou usilovat o to, aby s dotčenými zeměmi vyřešily otázky, které vyvstávají v souvislosti s nedostatky a slabými místy v provádění těchto pravidel a postupů.
- V případě jasného porušení platných pravidel původu a souvisejících postupů zahájí Komise diskuse s dotčenou zemí a použije mechanismy stanovené v souvislosti s danou preferenční dohodou za účelem obnovení souladu s pravidly a ochrany finančních zájmů EU.

12) Analyzovat a v případě potřeby posílit unijní mezinárodní systémy spolupráce v celních záležitostech s důležitými obchodními partnery, zejména Čínou

Komise analyzuje a v případě potřeby posílí unijní mezinárodní systémy spolupráce a vzájemnou správní pomoc v celních záležitostech s významnými obchodními partnery a na mnohostranných fórech. Zlepšení spolupráce a vzájemné správní pomoci s Čínou představuje klíčovou prioritu vzhledem k objemu našeho dvoustranného obchodu, a zejména k exponenciálnímu růstu zásilek v rámci elektronického obchodu.

V rámci další priority Komise zváží rozvoj nebo posílení spolupráce s dalšími obchodními partnery, přičemž vezme v potaz kritéria, jako je perspektiva přistoupení k EU, zeměpisná blízkost a sousedství, tranzitní trasy a obchodní zájmy EU. Tato spolupráce bude případně zahrnovat rozvoj iniciativ, jako je

usnadnění elektronické výměny celních dokladů, provádění akčního plánu k bezpečnosti výrobků u on-line prodeje, podpora řízení rizik a bezpečnosti dodavatelských řetězců (například výměna informací mezi celními orgány, vzájemné uznávání oprávněných hospodářských subjektů a celních kontrol). V jejím rámci mohou být přezkoumány stávající dvoustranné dohody za účelem posílení prvků týkajících se prosazování právních předpisů.

V neposlední řadě může být posílená celní spolupráce přínosem i pro partnerské země z toho důvodu, že v nich usnadní lepší mobilizaci domácích zdrojů.

Opatření: 2020–2021

- Čína: EU schválí nový strategický rámec celní spolupráce s Čínou na období 2021–2024 před **koncem roku 2020**. Současně Komise zhodnotí stávající spolupráci v celní oblasti a dohodu o vzájemné správní pomoci s Čínou s cílem určit, zda je třeba usilovat o vydání směrnic pro jednání za účelem přezkumu dohody.
- Komise na konci roku 2020 zahájí komplexní analýzu unijního systému mezinárodní spolupráce a vzájemné správní spolupráce v celních záležitostech s cílem navrhnout možná zlepšení obecné nebo specifické povahy / rozsahu v roce **2021**.

d) Celní úřady jednající jednotně

13) Posílit spolupráci mezi celními a bezpečnostními orgány a orgány odpovědnými za správu hranic a součinnost mezi jejich informačními systémy

Je nezbytné odstranit rozdíly mezi celními informačními systémy a dalšími informačními systémy určenými pro ochranu vnějších hranic EU a posílení vnitřní bezpečnosti. Cílem bude potírat bezpečnostní a jiná rizika na hranicích ku prospěchu všech občanů prostřednictvím nových metod spolupráce a vzájemného provázání údajů, jejichž účelem bude zajistit soudržná opatření, jež existují v budoucnosti, v různých příslušných orgánech, a předejít zdvojení při podávání zpráv.

Útvary Komise již pracují na vytváření rámce interoperability pro informační systémy pro bezpečnost, správu hranic a řízení migrace. Skupina odborníků na bezpečnost, správu hranic a cla z členských států svolaná Komisí dokončila předběžné posouzení interoperability těchto systémů s celními systémy v oblasti bezpečnosti a posouzení bezpečnostních rizik. V tomto posouzení se doporučuje zejména propojení Schengenského informačního systému (SIS) a údajů Europolu s celním systémem kontroly při dovozu (ICS2), který bude zaveden ve třech fázích v období 2021 až 2024. Podle odborníků by interoperabilita mezi těmito systémy mohla zlepšit řízení bezpečnostních rizik. Na základě doporučení odborníků Komise zadá subdodávku na studii proveditelnosti za účelem posouzení příležitostí, které nabízí interoperabilita mezi těmito třemi systémy, a souvisejících finančních, provozních, technických a právních výzev, včetně otázek ochrany údajů a důvěrnosti. Měla by být rovněž prozkoumána součinnost mezi elektronickými celními systémy jinými než ICS2 a systémy provozovanými bezpečnostními orgány a orgány odpovědnými za správu hranic.

Opatření: 2021–2024

- Dokončení studie o proveditelnosti vytvoření interoperability mezi Schengenským informačním systémem a údaji Europolu se systémem celní kontroly při dovozu (ICS2) do **konce roku 2021** v zájmu uskutečnění případných propojení do doby konečného zavedení ICS2 (**2024**).

14) Výkonnost celní unie

Komise pracuje na formalizaci svého nástroje pro sběr ročních a čtvrtletních informací od členských států, které se týkají údajů o postupech souvisejících se cly, a současně zabráňuje zdvojení povinností týkajících se vykazování v jiných oblastech politik relevantních pro cla. Dobrovolná povaha stávajícího sběru údajů týkajících se „výkonnosti celní unie“ zapříčiňuje vznik určitých nedostatků v postupu a vyvolává rovněž otázky ohledně kvality údajů. Ucelenějším vykazováním údajů by se zlepšilo srovnávání a případně sbližování postupů mezi různými jurisdikcemi; rovněž by se tak získaly důležité souhrnné informace, které by přispěly k analytickým kapacitám pro posuzování rizik. Právní rámec by mohl pomoci sjednotit postupy sběru údajů na vnitrostátní úrovni, což by vedlo ke zlepšení využívání klíčových ukazatelů výkonnosti a napomohlo by při posuzování dopadů rozhodnutí o celní politice. Potřeba právního rámce a případných alternativních možností však musí být nejprve pečlivě zvážena.

Opatření: 2021

- Hodnocení toho, zda fungování celní unie bránila absence konkrétního právního základu pro pravidelné podávání zpráv o výkonnosti celní unie, kterým se má zabývat průběžné hodnocení provádění celního kodexu unie do **konce roku 2021**

15) Lépe opatřit členské státy moderním a spolehlivým vybavením pro celní kontroly

Komise navrhla finanční nástroj²⁰, který by umožnil nákup, údržbu a modernizaci příslušného – vyspělého a spolehlivého – vybavení pro celní kontroly (jako jsou rentgenové přístroje, skenery, přenosná zařízení a automatické rozpoznávání registračních značek a laboratorní vybavení) v rámci příštího víceletého finančního rámce (VFR), jehož přijetí se předpokládá do konce roku 2020.

Dostupnost moderního a spolehlivého vybavení pro celní kontroly by přispěla k řešení problému slabých míst vstupu / výstupu zboží na celní území, který má negativní vliv na ochranu finančních zájmů EU a její bezpečnost a zabezpečení, a k zajištění rovnocenné úrovně celních kontrol v budoucnosti. Navrhovaný nástroj je reakcí na četné žádosti členských států o finanční podporu na zakoupení takového vybavení. Je proto stěžejní, aby Evropský parlament a Rada schválily co nejdříve návrh Komise na vytvoření nástroje pro financování vybavení pro celní kontroly a byly tak zajištěny rovnocenné výsledky celních kontrol v jednotlivých členských státech.

Opatření: 2021

- V případě, že bude finanční nástroj přijat, Komise a členské státy budou **od roku 2021** využívat program, aby přispěly k zajištění rovnocenných výsledků celních kontrol.

16) Zavedení a prohloubení mechanismů spolupráce v rámci programu „Clo“ (VFR 2021–2027)

V rámci příštího víceletého finančního rámce (VFR), který by měl být přijat nejpozději do roku 2020, je cílem²¹ programu „Clo“ podpořit fungování a modernizaci celní unie, mimo jiné za účelem posílení

²⁰ COM(2018) 474 final ze dne 12. června 2018

²¹ COM(2018) 442 final ze dne 8. června 2018.

vnitřního trhu. Tento program má usnadnit spolupráci mezi zúčastněnými zeměmi, jejich celními orgány a úředníky. Tuto spolupráci je naprosto nezbytné zlepšit a posílit.

V minulých letech členské státy projevily vzrůstající zájem o posílení operativní spolupráce mezi celními orgány na zeměpisném či tematickém základě, která by probíhala formou interakce týmů odborníků, jež představuje jeden z nástrojů programu. Zdá se, že existuje skutečná ochota a potřeba rozšířit tuto operativní spolupráci na více oblastí, jako je elektronický obchod, a na více zúčastněných zemí.

Je rovněž zapotřebí posílit profil povolání v celní oblasti s cílem přilákat nejlepší lidi, kteří budou pracovat pro celní orgány, a zavést společné přístupy k odborné přípravě, mimo jiné za účelem snížení nákladů. Možnosti, které v tomto ohledu připadají v úvahu, zahrnují program „mobility“, který umožňuje celním úředníkům pracovat kdekoli v rámci EU při vzájemném uznání kvalifikací, a rozvoj společného vytváření vzdělávacích kapacit a kapacit v oblasti lidských zdrojů pro celní úředníky na úrovni EU, v odůvodněných případech ve spolupráci s jinými agenturami, jako je CEPOL²².

Opatření v rámci programu „Clo“ mohou být doplněna technickou podporou pro celní správy členských států v rámci nástroje pro technickou podporu na období 2021–2027.

Opatření: od roku 2021

- Komise bude od roku **2021 (do roku 2028)** vybízet členské státy, aby ve zvýšené míře využívaly operativní spolupráci a mechanismy pro budování kapacit lidských zdrojů v rámci nástrojů programu „Clo“ v co největším počtu oblastí.

17) Inteligentnější řízení celní unie

V posledních několika měsících Komise v reakci na pandemii COVID-19 přijala několik legislativních opatření a vydala pokyny pro výklad právních předpisů s cílem pomoci celním orgánům a obchodníkům během krize. Kromě toho bude mít nadcházející hodnocení celního kodexu Unie za cíl stanovit, zda je kodex dostatečně flexibilní, aby mohl řídit celní formality v období krize. Objevily se však názory, že je třeba nalézt řešení, která jdou nad rámec kodexu. Existuje také ochota pokračovat po dokončení prognózování v diskusích o související otázce zajištění toho, aby byla celní unie lépe připravena na budoucnost.

Ve světle tohoto vývoje Komise navrhuje vytvoření reflexní skupiny členských států a zúčastněných subjektů v rámci programu „Clo“, jejímž úkolem bude hledat možnosti, jak učinit celní unii inteligentnější, pružnější, technologicky vyspělejší a odolnější vůči krizi. Otázky k projednání by mohly zahrnovat způsoby, jak lépe předvídat a předjímat problémy, mechanismy rychlé reakce, ponaučení z krize COVID-19 a prozkoumání toho, jak nejlépe zajistit, aby celní unie plnila své cíle.

Kromě toho možná nastal čas zvážit operativnější rámec pro celní činnost. Vzhledem k omezením stanoveným Smlouvou, pokud jde o udělení určitých pravomocí celnímu úřadu, by mohla být prozkoumána struktura tohoto úřadu. Za tímto účelem Komise ve vhodné dobu zahájí posouzení dopadů s cílem určit, zda by celní úřad EU (buď nový, nebo část stávajícího úřadu) s příslušnými

²² Agentura Evropské unie pro vzdělávání a výcvik v oblasti prosazování práva.

pravomocemi mohl umožnit lepší a koordinovanější operativní reakci celních orgánů na krize a monitorování trendů a vzorců a identifikaci zranitelných míst.

Mimoto bude posouzení dopadů usilovat o stanovení toho, zda by tento úřad mohl plnit úkoly řízení, uchovávání, většího rozvoje a účinného sdílení analýz údajů s cílem napomoci všem členským státům při řízení rizik a činnostech v oblasti boje proti podvodům a zda by mohl rovněž pomoci zajistit uplatňování účinného a jednotného přístupu k řízení rizik napříč celním územím EU. V rámci posouzení by se rovněž určilo, zda by se řízení, vývoj a údržba celních elektronických systémů zlepšily, kdyby tyto činnosti prováděl úřad EU, čímž by se rovněž snížily náklady, které nesou členské státy při financování těchto systémů jednotlivě. Komise by také posoudila, zda by úřad mohl poskytnout formální strukturu pro spolupráci mezi členskými státy v oblasti celních kontrol a pro vyslání přeshraničních týmů odborníků pro rychlé nasazení v případě potřeby, přispět k podpoře profese v celní oblasti a snížit náklady členských států na odbornou přípravu prostřednictvím programů mobility a společné odborné přípravy. Při rozhodování o tom, zda je vytvoření celního úřadu posunem vpřed, by měla být pečlivě zvážena součinnost a potenciál k překrývání se stávajícími donucovacími orgány.

Opatření: 2021–2023

- Reflexní skupina členských států a zúčastněných subjektů pro prognózování / řízení krizí – zahájení začátkem roku **2021**
- V roce 2022 Komise zahájí posouzení dopadů, které bude dokončeno do roku **2023** a které se bude týkat výhod a nevýhod zahrnutí řady oblastí celní spolupráce do přístupu celního úřadu, s cílem rozhodnout, zda navrhnout vytvoření tohoto úřadu v rámci příštího víceletého finančního rámce.

V. Závěr

Tento akční plán stanovil řadu ambiciózních opatření, jejichž cílem je zajistit soudržnější a silnější celní unii a která spadají do čtyř oblastí zásahů: řízení rizik, elektronický obchod, dodržování právních předpisů a celní unie jednající jednotně. Komise vypracovala tento plán činnosti na období do roku 2025 s ohledem na názory členských států a zúčastněných subjektů v různých konzultačních formátech popsanych v tomto sdělení. Akční plán je v souladu s dlouhodobou vizí celní unie vycházející z prognózování a uznává dopad, který měla krize COVID-19 na celní orgány a hospodářské subjekty.

Ústředním cílem činnosti bude dodání rozměru EU kapacitě pro analýzu údajů za účelem podpory všech členských států při provádění analýzy rizik a potažmo při kontrole účinnosti. Smyslem je podpořit a posílit různé aspekty týkající se rizik a kontroly v zájmu posílení celé struktury, snížit náklady pro členské státy a dále zjednodušit zákonný obchod.

Je stěžejní zdůraznit, že pro rozsah a proveditelnost některých – nikoli všech – navrhovaných opatření bude určující konečný výsledek jednání o příštím víceletém finančním rámci, jak z hlediska správního, tak provozního rozpočtu. Je rovněž nezbytné uvést, že členské státy budou plnit významnou úlohu a budou muset zpřístupnit nezbytné zdroje na vnitrostátní úrovni. Pokud tyto podmínky nebudou splněny, nebude možné provést všechna tato opatření.

Komise si přeje pokračovat v jednáních s členskými státy o možnostech, jak učinit celní unii inteligentnější, pružnější a odolnější vůči krizi. Ve střednědobém horizontu by Komise ráda prozkoumala myšlenku zřízení celního úřadu v zájmu zajištění nákladové efektivnosti a účinnosti řízení celní unie, odstranění zdvojování nákladů mezi členskými státy a zajištění účinnějších a rychlejších reakcí na krize.

Komise vyzývá Evropský parlament a Radu, aby tento akční plán podpořily.

DODATEK: seznam opatření a harmonogramů

2020

1. Kapacity pro společnou analýzu: analýza údajů za účelem zjištění trendů, využívání systému dohledu EU: probíhá
2. Jednotný portál pro oblast celnictví – legislativní návrh: 4. čtvrtletí roku 2020
3. Přezkum nařízení č. 515/97 o podvodech v oblasti cel: 4. čtvrtletí roku 2020
4. Čína: Mezinárodní spolupráce: Nový strategický rámec s Čínou: konec roku 2020
5. Zahájení analýzy systému Unie pro mezinárodní spolupráci v celních záležitostech: konec roku 2020

2021

1. Kapacity pro společnou analýzu: využívání údajů ze systému dohledu za účelem podpory řádného provádění sazebníku Unie
2. Revidovaná strategie řízení rizik: 2. čtvrtletí roku 2021
3. Posoudit potřebu aktualizace nařízení č. 515/97 za účelem řešení výzev týkajících se podvodů v oblasti cel: 1. čtvrtletí roku 2021
4. Program AEO: možný legislativní návrh na přesněji definované povinnosti v oblasti monitorování ve 2./3. čtvrtletí roku 2021
5. Program AEO: Aktualizované pokyny: 2./3. čtvrtletí roku 2021
6. Průběžné hodnocení celního kodexu Unie: 4. čtvrtletí roku 2021
7. Nařízení o dozoru nad trhem – prováděcí akty týkající se celních aspektů: od roku 2021
8. Preferenční obchodní dohody – posílení monitorování: od roku 2021
9. Možné posílení mezinárodní spolupráce a vzájemné správní pomoci v celních záležitostech na základě výsledků analýzy: bude zahájeno v roce 2021
10. Výkonost celní unie – hodnocení problému neexistence právního základu: konec roku 2021
11. Společný systém sankcí – pokyny: 4. čtvrtletí roku 2021
12. Vybavení pro celní kontroly: práce na financování vybavení bude zahájena v roce 2021
13. Nový program „Clo“: posílená spolupráce od roku 2021
14. Zahájit analýzu dopadu elektronického obchodu na výběr cla / rovné podmínky
15. Studie o interoperabilitě mezi celními a pohraničními systémy: konec roku 2021
16. Reflexní skupina pro prognózování / řízení krizí – zahájení začátkem roku 2021

2022

1. Přístup celních orgánů k centru pro daňové údaje – Eurofiscu
2. Společný systém sankcí – úvaha o právních předpisech

2023

1. Kapacity pro společnou analýzu: zahájení kombinování údajů ze systému celního dohledu s údaji z jiných nových a stávajících elektronických systémů; analýza ICS2 týkající se údajů před naložením a před příchodem zboží poskytnutých dopravci zajišťujícími poštovní, expresní a nákladní leteckou přepravu
2. Celní ohlašovací povinnosti pro platformy elektronického obchodování – návrh na podávání zpráv: 1. čtvrtletí roku 2023
3. Celní úřad – dokončení posouzení dopadu

2024

1. Kapacity pro společnou analýzu: analýza ICS2 údajů před naložením a před příchodem zboží poskytnutých námořními, silničními a leteckými dopravci a logistickými firmami

2. Spolupráce a interoperabilita s bezpečnostními orgány a orgány odpovědnými za správu hranic – harmonogram pro propojení (v souladu s konečným zavedením ISC2)
3. Přístup celních orgánů k údajům o platbě DPH

2025

1. Nové rozhraní mezi systémem pro dozor nad trhem a jednotným portálem EU pro oblast celnictví