

## III

(Přípravné akty)

## EVROPSKÝ HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR

## 505. PLENÁRNÍ ZASEDÁNÍ EHSV VE DNECH 18. A 19. ÚNORA 2015

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o strategii a akčním plánu EU pro řízení rizik v oblasti cel: čelit rizikům, posilovat bezpečnost dodavatelského řetězce a usnadňovat obchod**

(COM(2014) 527 final)

(2015/C 251/05)

**Zpravodaj: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER****Spoluzpravodaj: Jan SIMONS**

Dne 1. října 2014 se Evropská komise, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

*sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o strategii a akčním plánu EU pro řízení rizik v oblasti cel: čelit rizikům, posilovat bezpečnost dodavatelského řetězce a usnadňovat obchod*

COM(2014) 527 final.

Specializovaná sekce Jednotný trh, výroba a spotřeba, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 2. února 2015.

Na 505. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 18. a 19. února 2015 (jednání dne 18. února), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 141 hlasy pro, 1 hlas byl proti a 4 členové se zdrželi hlasování.

**1. Závěry a doporučení**

1.1. EHSV vítá sdělení Komise týkající se strategie a akčního plánu pro řízení rizik v oblasti cel. Pro řádné provádění strategie musí celní orgány spolupracovat mezi sebou, ale také s dalšími orgány státní správy (jako jsou organizace poskytující zdravotní péči či zabývající se spotřebou a bezpečnostní služby prostřednictvím justiční spolupráce).

Pro EHSV je důležité zajistit účinné provádění celních předpisů Evropské unie a řádné fungování mechanismů spolupráce stanovených v právních předpisech Unie.

1.2. Pro ucelené řízení rizik celními orgány je také třeba harmonizovat a sladit provádění dalších politik. Členské státy již mají oficiální údaje týkající se těchto oblastí, a proto je nutné, aby tyto informace vzhledem k jejich důležitosti sdílely a vyměňovaly si je, především prostřednictvím interoperability oficiálních údajů týkajících se vážných rizik.

1.3. EU by při přijímání vlastních pravidel a za účelem doplnění vlastního mechanismu měla vycházet z pravidel uvedených v Souboru řízení rizik a dalších norem Světové celní organizace (WCO), aby byly její celní předpisy v souladu s většinou stávajících předpisů upravujících danou oblast.

1.4. V souladu s cílem č. 3 akčního plánu a se stanovením rizik a jejich odstupňování, které by měla Komise přijmout jako prováděcí opatření, bude muset být jasně stanoveno, kdo, kdy a kde bude provádět kontroly. Vzhledem k jeho závažnosti by toto opatření mělo být provedeno prioritně.

1.5. Vzhledem k tomu, že je prioritní zajistit jednotné uplatňování celních předpisů EU, cíl č. 5 akčního plánu je rovněž velmi důležitý, jelikož celá strategie se zaměřuje na podporu spolupráce mezi vnitrostátními orgány ohledně všech druhů provádění a odhalování a na výměnu informací mezi správními orgány členských států a EU.

1.6. EHSV si přeje zdůraznit, že při vymezování této strategie je třeba vzít v úvahu specifické prvky celních postupů v členských státech, jako je rozsah příslušných obchodních toků, objemy a postupy. Tyto systémy však musí být kompatibilní a dodržovat zásady a právní předpisy Unie.

1.7. EHSV souhlasí významem, jenž je ve sdělení přikládán spolupráci mezi Komisí a členskými státy, ale rovněž si přeje zdůraznit význam a úlohu, jaké mohou mít sociální subjekty podílející se na strategii.

1.8. Výbor vyzývá k většímu zviditelnění pilotních projektů v praxi, o čemž se sdělení zmiňuje, ale přímo se jím nezabývá. Tím by se podpořilo větší zapojení zúčastněných stran, a tedy dodatečné soukromé investice, které by posílily strategii ve sdělení prostřednictvím stimulace inovací.

## 2. Úvod

2.1. Řízení rizik je základním principem moderních metod celních kontrol. Celní orgány zavádějí mechanismy analýzy a kontroly s cílem zajistit efektivitu kontrolních postupů na celém celním území. Postupy by měly být neustále přezkoumávány a upravovány, aby byly v případě potřeby schopny dostát novým požadavkům.

2.2. Na základě řízení rizik celní orgány usilují o dosažení přiměřené a spravedlivé rovnováhy mezi bojem proti podvodům na jedné straně a na straně druhé potřebou co nejméně bránit legálnímu pohybu zboží a osob a zachovat co nejnižší náklady.

2.3. Vzhledem k tomu, že někdy není možné kontrolovat značnou část zboží, program SAFE tvoří základ systému tzv. „oprávněných hospodářských subjektů“, který spočívá v uznání podniků jako spolehlivých partnerů v celních záležitostech na základě předchozího auditu. Za tímto účelem musí orgány dokonale rozumět podnikání daného subjektu, získat jasnou představu o jeho obchodních postupech, podnikatelském prostředí, ve kterém působí, a musí mít stálý přístup k jeho účetním záznamům. V Unii stanoví nařízení (ES) č. 648/2005<sup>(1)</sup> v článku 5a postavení „oprávněného hospodářského subjektu“ a jeho udělení. Hospodářské subjekty považují splnění této podmínky za nezbytné pro řádné působení na trhu.

2.4. V Evropské unii je „celní unie“ uvedena ve Smlouvě o fungování EU jakožto výlučná pravomoc, stejně jako dovozní a vývozní formalita a cla. Tato politika představuje nadnárodní právo, které je na stejné úrovni jako primární právo, a to v hlavě „Volný pohyb zboží“ SFEU v člancích 28 a následujících článků až do článku 37. V současnosti ale mají celní orgány také stále více dalších povinností. Fakticky existují tři pilíře: daňový systém, bezpečnost a dohled nad necelními předpisy. Tímto způsobem například část činnosti upravuje článek 87 o policejní spolupráci Smlouvy o fungování Evropské unie, což nespadá do výlučné pravomoci EU.

2.5. Sdělení Komise z ledna 2013<sup>(2)</sup>, v němž se popisuje zavedení společného přístupu k integrovanému řízení rizik v místech vstupu do celní unie a výstupu z ní, umožňuje splnit tyto cíle:

- lepší umístování lidských a finančních zdrojů prostřednictvím jejich sdružování v případě potřeby;
- souhrnné a jednotné uplatňování celních předpisů EU;
- integrovaný systém spolupráce mezi veřejnými orgány, hospodářskými subjekty a dopravci;
- zjednodušení postupů, zkrácení lhůt a omezení nákladů na transakce.

<sup>(1)</sup> Nařízení (ES) č. 648/2005 Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. dubna 2005 (Úř. věst. L 117, 4.5.2005, 13) a další právní předpisy, jako je nařízení (ES) č. 2454/1993 (Úř. věst. L 253, 11.10.1993, s. 1).

<sup>(2)</sup> COM(2012) 793 final.

2.6. EHSV toto sdělení uvítal <sup>(3)</sup> v roce 2013, jelikož považuje společný přístup k řízení rizik v oblasti cel a k bezpečnosti dodavatelského řetězce za zásadní pro zajištění jednotného a nediskriminačního uplatňování evropských předpisů ze strany všech zainteresovaných orgánů na celém území celní unie.

2.7. Dne 18. června 2013 Rada přijala závěry o posilování bezpečnosti dodavatelského řetězce a řízení rizik v oblasti cel a vyzvala Komisi, aby předložila soudržnou strategii. EU sdílí společné strategické cíle v oblasti ochrany bezpečnosti a integrity dodavatelského řetězce a bezpečnosti občanů, finančních zájmů EU a jejich členských států a také cíle týkající se usnadňování a urychlování zákonného obchodu za účelem podpory konkurenceschopnosti.

2.8. Stávající přepracované znění celního kodexu, přijatého nařízením (EU) č. 952/2013 <sup>(4)</sup>, nejen zahrnuje řízení rizik jako specifickou funkci celních orgánů, ale jako základ systému, jenž tvoří regulace společného celního sazebníku, staví úlohu „dohledu“. Začleňování řízení rizik do celního kodexu posiluje spolupráci a výměnu informací mezi vnitrostátními orgány, celními orgány a jinými orgány a Komisi a někdy jsou dokonce Komisi svěřeny prováděcí pravomoci pro tento účel.

### 3. Sdělení Komise

3.1. Komise předkládá novou strategii, která má zlepšit řízení rizik v oblasti cel v EU, jakož i podrobný akční plán pro efektivnější řízení rostoucího objemu obchodu v rámci stále komplexnějších mezinárodních dodavatelských řetězců.

3.1.1. Akční plán stanovuje řadu opatření pro jednotlivé cíle. Jedná se o činnosti zaměřené na nápravu zjištěných nedostatků, a to s cílem postupně posilovat kapacitu celních orgánů Evropské unie a upevnit systematictější spolupráci s ostatními orgány, hospodářskými subjekty a mezinárodními obchodními partnery a také za určitých předpokladů posílit podporu a vypracování mezinárodních norem a standardů.

3.1.2. Komise usiluje o doplnění a soudržnost s dalšími iniciativami Unie, jak v oblasti celních orgánů, tak v oblasti dalších politik, například co se týče iniciativ souvisejících s bezpečností, s dopravou či s ochranou práv duševního vlastnictví.

3.2. Celní orgány využívají řízení rizik pro provádění účinných a efektivních kontrol, k zabránění bezdůvodného narušení legálního obchodu a k účinnému využívání zdrojů, přičemž tyto prostředky organizují a dávají prioritu oblastem, které představují největší a nejzávažnější riziko.

3.3. Strategie se týká řízení rizik a kontroly zboží, které vstupuje do Unie, vystupuje z Unie nebo je převáženo přes její území, přičemž zohledňuje jeho specifické vlastnosti, míru rizika a náklady. To vyžaduje schopnost rozpoznávat, posuzovat a analyzovat celou škálu hrozeb a rizik souvisejících s výrobky a jejich pohybem.

3.3.1. Zásady pro řízení v oblasti cel v dodavatelském řetězci v Unii jsou podle sdělení tyto:

- předběžné posouzení a kontrola tam, kde to bude nutné;
- spolupráce mezi různými orgány;
- koordinovaný a víceúrovňový přístup;
- účinné využívání prostředků.

3.3.2. Za účelem zlepšení účinnosti a efektivity rámce pro řízení rizik na úrovni Unie musí Komise a členské státy spolupracovat, aby podpořily řízení rizik v oblasti cel na různých úrovních EU s cílem přijmout tato nezbytná opatření:

- zlepšit kvalitu údajů a registračních systémů;

<sup>(3)</sup> Úř. věst. C 327, 12.11.2013, s. 15.

<sup>(4)</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (Úř. věst. L 269, 10.10.2013, s. 1).

- zajistit, aby byly k dispozici údaje týkající se dodavatelského řetězce, a sdílet informace o rizicích mezi celními orgány;
- v případě nutnosti uplatňovat opatření pro kontrolu a zmírňování rizik;
- posílit kapacity;
- podporovat spolupráci mezi orgány a sdílet informace mezi celními orgány a jinými orgány na úrovni členských států a Unie;
- zlepšit spolupráci s obchodním sektorem;
- využít potenciál celní spolupráce na mezinárodní úrovni.

3.3.3. Ve sdělení jsou uvedeny prostředky k dosažení cílů strategie případ od případu, aby tato spolupráce mezi Komisí a členskými státy mohla dospět k přijetí nezbytných opatření.

#### 4. Obecné připomínky

4.1. EHSV schvaluje a podporuje sdělení Komise, jelikož má za to, že je třeba zaujmout jednotnější přístup k řízení rizik v oblasti cel a k bezpečnosti dodavatelského řetězce s cílem zajistit právní jistotu a jednotné uplatňování evropských celních předpisů, což usnadní volný pohyb zboží.

4.1.1. Navrhuje se posílení a uplatňování celních nástrojů, které jsou již plně zavedeny ve vnitrostátních orgánech, v Komisi a hospodářských subjektech, a vytvoření další funkce řízení rizik, která doplní stávající funkce týkající se uplatňování celních tarifů, obchodních opatření a statistických účelů.

4.2. Akční plán Komise stanovuje cíle a prostředky k jejich dosažení, které posílí kapacitu celních orgánů Unie a umožní jejich systematictější spolupráci s jinými orgány, ať už s hospodářskými subjekty či mezinárodními obchodními partnery.

4.2.1. Bylo by třeba jasně upřesnit strategii doplňkovosti s ostatními příslušnými orgány, které jsou zapojeny do pohybu dodavatelského řetězce. Řádný rozvoj strategie vyžaduje užší a účinnější spolupráci mezi celními orgány na mezinárodní úrovni a rovněž mezi celními orgány a dalšími veřejnými orgány, jako jsou mimo jiné organizace poskytující zdravotní péči či zabývající se spotřebou.

4.2.2. „Oficiální informace“ již existují na vnitrostátní úrovni, co se týče různých hraničních kontrol, a jsou řízeny počítačovými systémy (externí zdravotní kontroly osob, zvířat nebo rostlin, farmaceutických a kosmetických přípravků atd.). Nejsou však centralizované ani sdílené. Tento nástroj zlepší fungování systému a usnadní práci celního orgánu, jelikož poskytuje údaje o riziku identifikující zboží v rámci celého dodavatelského řetězce.

4.2.3. Vzhledem k nadnárodnímu rozměru hrozeb a k jejich řešení je o to důležitější sdílet „oficiální údaje“, které jsou již poskytovány na vnitrostátní úrovni. Za tímto účelem se navrhuje, aby kritéria stanovená na úrovni Unie vycházela ze společných mezinárodních norem a doplňovala je pro účely Unie. EHSV proto zdůrazňuje potřebu interoperability údajů s cílem zajistit účinné provádění a dodržování opatření uvedených ve strategii, jelikož vzhledem k nadnárodnímu rozměru hrozeb je o to důležitější sdílet „oficiální údaje“, které již existují na vnitrostátní úrovni.

4.2.4. Co se týče zlepšení administrativní spolupráce při využívání systému zjišťování rizik, je EHSV v zásadě toho názoru, že používaný systém by měl mimo jiné opírat o následující zásady:

- opatření, kritéria a normy týkající se rizik a jejich úpravy za účelem přesného určení výrobků, s nimiž jsou spojena rizika, by měl pokrývat společný celní systém pro řešení rizik (CRMS) stanovený v rámci nařízení (EU) č. 952/2013, přičemž by měly být zohledněny systémy včasného varování a právní předpisy o ochraně údajů;

- podpora vazeb na veškeré další dotčené systémy, jako jsou systémy vyvinuté v rámci nařízení Rady (ES) č. 515/1997 <sup>(5)</sup>;
- využití základních zásad systému pro výměnu informací o vnitřním trhu (IMI) a jeho náležité uzpůsobení pro celní orgány, přičemž tento systém zahrnuje nástroje, které již byly posouzeny;
- opatření, kritéria, normy pro odstupňování rizika týkající se výrobků, materiálů, itinerářů a původu či další faktory pro zjištění rizika pomocí kódu TARIC za účelem zviditelnění pokud možno co nejzávažnějších rizik, kdykoli je to možné.

EHSV znovu opakuje, že je nezbytné, aby si orgány vzájemně vyměňovaly informace.

4.2.5. Pokud jde o doplňkovost spolupráce uvedenou ve strategii, bude třeba rovněž zohledňovat příslušná politická opatření pro bezpečnost výrobků, bezpečnost zvířat, bezpečnost potravin a krmiv, ochranu životního prostředí a iniciativy týkající se práv duševního vlastnictví. EHSV považuje za velmi důležitou výměnu informací o vážných problémech pro veřejné zdraví a životní prostředí, jakož i pro bezpečnost a ochranu občanů.

4.3. Co se týče Souboru řízení rizik v oblasti cel a dalších pravidel Světové celní organizace (WCO), bylo by vhodné, aby kritéria stanovená na úrovni Unie vycházela z těchto společných norem a doplňovala je pro účely EU.

4.4. Je pozitivní, že programy týkající se příslušného hospodářského subjektu spojují tuto funkci s řízením rizik, a to vzhledem k rozsáhlému procesu hodnocení daného subjektu a jeho prostředí při vydávání osvědčení, což je v souladu se zjednodušením celních postupů, které toto osvědčení přináší.

4.5. Při provádění kontrolních opatření a opatření ke zmírnění rizik by v případě potřeby měla být zvázena metodika navrhovaná v souboru vypracovaném Světovou celní organizací.

4.6. Podle mapy odstupňování rizik, kterou má přijmout Komise po předchozí řádné a transparentní konzultaci s odborníky z členských států a po vyslechnutí hospodářských subjektů podle čl. 50 odst. 1 a článku 284 kodexu, by měl být upřesněn cíl č. 3 akčního plánu, aby se vyjasnilo, kdo, kde, kdy a co je předmětem „předběžného hodnocení v případě nutnosti“. Ve skutečnosti by to měla být první činnost, která by měla být dokončena, aby bylo provádění ostatních akčních plánů a posouzení rizik jasnější a nabylo větší právní jistoty.

4.7. Co se týče cíle č. 5 akčního plánu, je rovněž velmi důležitý, neboť zásadní osou strategie je podpora spolupráce a sdílení informací mezi orgány členských států a Unie, což EHSV vždy považoval za mimořádně důležité. Pro účely zestručnění EHSV připomíná svá doporučení k této otázce v odstavcích 1.9 a 1.10 a v odstavci 4 „Řízení rizik v dodavatelském řetězci“ ve svém stanovisku z roku 2013 k tématu strukturovanější a systematictější spolupráce mezi celními orgány a dalšími orgány působícími na vnitřním trhu, jakož i soudržné a koordinované uplatňování opatření akčního plánu.

4.8. EHSV opakuje, že tato strategie řízení rizik nesmí členským státům bránit v uplatňování celních předpisů, aby mohly nadále zohledňovat rozsah příslušných obchodních toků, avšak zároveň zachovat soudržnost unijního práva.

4.9. EHSV se v této souvislosti domnívá, že členské státy mohou zachovat vysokou úroveň ochrany a zároveň posílit opatření za účelem usnadnění obchodu tím, že sníží administrativní zátěž podporou zrušení papírové podoby formalit, zjednodušením postupů a zavedením statutu oprávněného hospodářského subjektu.

4.10. Je důležité podporovat úzkou spolupráci s ostatními ministerstvy a vnitrostátními výkonnými orgány způsobilými v této oblasti, mimo jiné za účelem minimalizace zátěže, včetně administrativní zátěže pro hospodářské subjekty. V této souvislosti Výbor doporučuje zvážit základní zásady systému pro výměnu informací o vnitřním trhu. Nehledě na to, zda bude nakonec zvolena harmonizace, celní spolupráce nebo kombinace obou přístupů, návrhy budou muset vycházet z „osvědčených postupů“ a nestavět na evropském průměru.

<sup>(5)</sup> Úř. věst. L 82, 22.3.1997, s. 1.

4.11. EHSV žádá, aby při stanovení a rozvíjení strategie byly zohledněny budoucí změny nařízení (ES) č. 515/97 o vzájemné pomoci v celních záležitostech (návrh COM(2013) 796), a to vzhledem k tomu, že jsou si tematicky velmi blízké.

4.12. EHSV zdůrazňuje, že je potřeba více zviditelnit pilotní projekty a podpořit jejich provádění s cílem povzbudit zainteresované strany, aby plnily důležitější roli. To by mohlo usnadnit soukromé investice, které by tak umožnily další pokrok strategie uvedené v tomto sdělení tím, že by se stimulovaly inovace.

## 5. Konkrétní připomínky

5.1. V rámci činností uvedených Komisí za účelem podpory a rozvoje mezinárodních předpisů a norem zmíněných v odstavci 3.1.1 by mělo být možné prosazovat právní předpisy pro zavedení celního razítka, které by umožnilo kontroly prostřednictvím automatizovaných systémů, aby bylo možné je začlenit do regulačního rámce Světové celní organizace pro zabezpečení a zjednodušení celosvětového obchodu (SAFE).

5.2. Ve strategii se nehovoří o riziku podvodných informací ani o možnosti „využít“ dobré jméno (tzv. *identity tag*). Řízení rizik by mělo celním orgánům umožnit odhalení podvodných informací a zneužití dobré pověsti, aby se zabránilo dovozu padělaných nebo nebezpečných výrobků.

5.2.1. Ačkoliv se o tom Komise již zmiňuje v rámci cíle č. 6, Výbor žádá, aby byly jasnějším způsobem povoleny pilotní projekty sloužící k zavádění inovací v kontrolních systémech – samozřejmě za určitých podmínek – a v případě pozitivních výsledků bylo rovněž povoleno jejich následné uplatnění.

5.3. Podle Evropské komise přispěje nová strategie k efektivnějšímu řízení rostoucího objemu obchodu v rámci mezinárodních dodavatelských řetězců, jež jsou stále komplexnější (odstavec 3.1). Z toho důvodu bude třeba větší efektivity řízení, což se odrazí na zlepšení dodavatelského řetězce.

5.4. EHSV lituje, že v předkládané strategii Komise uvažuje pouze o spolupráci mezi členskými státy a Komisí, přičemž opomíjí doporučení uvedená v předchozích stanoviscích týkajících se nutnosti spolupracovat s hospodářskými subjekty.

V Bruselu dne 18. února 2015.

Předseda  
Evropského hospodářského a sociálního výboru  
Henri MALOSSE

---