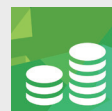


Zvláštní zpráva

Dovozní postupy: nedostatky v právním rámcu a neúčinné provádění mají dopad na finanční zájmy EU

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce SFEU)



4
1977 - 2017



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Auditní tým

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů politik a programů EU či témat z oblasti správy a řízení zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu. Účetní dvůr vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti.

Tuto zprávu vypracoval auditní senát IV, jemuž předsedá člen EÚD Baudilio Tomé Muguruza a který se zaměřuje na oblast regulace trhů a konkurenceschopného hospodářství. Audit vedl člen EÚD Pietro Russo. Podporu mu poskytovala vedoucí jeho kabinetu Chiara Ciprianiová, tajemník kabinetu Benjamin Jakob, vyšší manažer Paul Stafford a vedoucí úkolu Carlos Soler Ruiz. Členy auditního týmu byli Dan Danielescu, Maria Echanoveová, Josef Edelmann, Benny Fransen, Francois Gautier.



Zleva doprava: Paul Stafford, Dan Danielescu, Benjamin Jakob, Maria Echanoveová, Benny Fransen, Pietro Russo, Josef Edelmann, Chiara Ciprianiová, Carlos Soler Ruiz.

OBSAH

	Body
Zkratky	
Glosář	
Shrnutí	I–XII
Úvod	1–21
Rozsah a koncepce auditu	22–24
Připomínky	25–141
Ve stávajícím systému není význam cla jako zdroje financování rozpočtu EU prioritou	25–40
Komise neprovedla odhad nezaplaceného cla	26–28
Faktor odrazující členské státy od provádění celních kontrol	29–32
Podfinancování transevropských systémů IT může provádění celního kodexu Unie zpozdít	33–38
Financování celní infrastruktury členských států z akčního programu Hercule není vždy provázáno s ochranou finančních zájmů EU	39–40
Využití nástrojů a programů EU pro výměnu informací o clech a k větší spolupráci nedosáhlo jejich plného potenciálu	41–69
EU ustavila slibné informační kanály mezi členskými státy a mezi Komisí a členskými státy, jejich obsah a využití má nicméně nedostatky	42–55
Spolupráce a výměna informací s nečlenskými zeměmi EU se zlepšuje	56–61
Akční programy EU podpořily sdílení znalostí a spolupráci mezi členskými státy, ale nebyly schopny účinně zajistit, aby všechny celní správy jednaly jako jedna entita	62–69
EU pokročila k jednotnému uplatňování celních právních předpisů	70–88
Jednotné uplatňování sazebních opatření obecně zajišťuje TARIC	72–81
Komise realizovala doporučení EÚD týkající se závazných informací o sazebním zařazení zboží	82–84
Rozhodnutí o celní hodnotě platná v celé EU se zatím nevydávají	85–88

Členské státy nepřístupují k celním kontrolám dovozů jednotně, což může vést ke krácení cla	89–110
Neexistence jednotného přístupu k celním kontrolám podceňování celní hodnoty zboží deformuje volbu členského státu dovozu	91–104
Členské státy přistupují k boji proti podvodům v oblasti původu a sazebního zařazení zboží různě	105–107
Členské státy mají různé koncepce sankčních režimů	108–110
Celní kontrola dovozů má mezery	111–141
Členské státy kontroly před příjezdem zboží k ochraně finančních zájmů EU neprovádí	114–115
Členské státy ne vždy provádějí kontroly navrhované jejich vlastními systémy pro řízení rizika	116–118
Kontroly po propuštění zboží nekompensují snížení počtu kontrol při propuštění u zjednodušených postupů	119–125
Kontroly po propuštění zboží málokdy pokrývají dovozy do jiných členských států	126–131
Nedostatečné kontroly osvobození zásilek nízké hodnoty od cla vedou k nedostatečným platbám cla	132–141
Závěry a doporučení	142–149
Příloha I – Koncepce auditu EÚD na úrovni Komise	
Příloha II – Koncepce EÚD v členských státech	
 Odpověď Komise	

ZKRATKY

ADC: antidumpingová cla

AFIS: informační systém pro boj proti podvodům (*Anti-Fraud Information System*)

B2C: od firmy spotřebiteli (*Business to Consumer*)

BTI (*Binding tariff information*): závazné informace o sazebním zařazení zboží

CIS: celní informační systém

CKU APP: akt v přenesené pravomoci k celnímu kodexu Unie

CKU PA: prováděcí akt k celnímu kodexu Unie

CKU: celní kodex Unie

CR 42: celní režim 42

CRMS (*Common Customs Risk Management System*): společný celní systém pro řešení rizik

DPH: daň z přidané hodnoty

DVP: dohody o vzájemné pomoci

ENS (*Entry summary declaration*): vstupní souhrnné celní prohlášení

EP: Evropský parlament

EU: Evropská unie

GŘ BUDG: Generální ředitelství pro rozpočet

GŘ TAXUD: Generální ředitelství pro daně a celní unii

HMRC (*Her Majesty Revenue and Customs*): daňová a celní správa Spojeného království

HND: hrubý národní důchod

JRC: Společné výzkumné středisko

JSD: jednotný správní doklad

KPCS: pracovník pro kontakt s orgány zahraniční celní správy

MSS: mechanismy správní spolupráce

OECD: Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

OHS: oprávněný hospodářský subjekt

OLAF: Evropský úřad pro boj proti podvodům při Evropské komisi

OLO: kontaktní osoba pro zahraničí

P2P: soukromá osoba soukromé osobě (*Private to private*)

PTA: preferenční obchodní režimy (*Preferential Trade Arrangements*)

RIF (*Risk Information Form*): formulář pro oznamování rizik

SMS: systém správy vzorků

SS: správní spolupráce

TARIC: integrovaný celní sazebník Společenství

TVZ: tradiční vlastní zdroje

VC vyrovnávací cla

VCU: výkonnost celní unie

VP: vzájemná pomoc

WCO (*World Customs Organisation*): Světová celní organizace

ZSK: zpráva o stavu kontejneru

GLOSÁŘ

Audit po propuštění zboží: kontrola hospodářských subjektů formou kontroly jejich účtů, evidence a systémů, jejímž cílem je zjistit, zda tyto subjekty dodržují celní pravidla, a posoudit rizika spojená s jejich podnikáním.

Celní kontroly: zvláštní úkony prováděné celními orgány za účelem zajištění souladu s celními předpisy a jinými právními předpisy, jež upravují vstup, výstup, tranzit, pohyb, uskladnění a konečné užití zboží převáženého mezi celním územím Unie a zeměmi nebo územími mimo toto území a výskyt a pohyb zboží, které není zbožím Unie, a zboží propuštěného do režimu konečného užití na celním území Unie.

Celní odbavení: proces celních formalit směřujících k tomu, aby žadatel mohl se zbožím disponovat.

Celní orgány: celní správy členských států a jakékoliv jiné orgány, které odpovídají za uplatňování celních právních předpisů.

Celní prohlášení: úkon, jímž osoba předepsanou formou a způsobem projevuje vůli, aby bylo zboží propuštěno do určitého celního režimu, s případným uvedením konkrétních opatření, jež mají být použita.

Celní předpisy: soubor právních předpisů sestávající z: celního kodexu a souvisejících dodatkových nebo prováděcích ustanovení přijatých na úrovni EU nebo na úrovni členských států, společného celního sazebníku, právních předpisů ustavující unijní systém osvobození od cel a mezinárodní dohody obsahující celní ustanovení, pokud tato platí v Unii.

Celní režim 42: režim, který hospodářský subjekt používá, aby byl osvobozen od DPH v případech, kdy se dovezené zboží následně přepravuje do jiného členského státu. DPH je v takovém případě splatná až v členském státě určení.

Celní režim: kterýkoliv z následujících režimů, do nichž může být zboží v souladu s kodexem zařazeno: propuštění do volného oběhu, zvláštní režimy, export.

Celní riziko: pravděpodobnost vážená dopadem události, která by mohla nastat v souvislosti se vstupem, výstupem, tranzitem, pohybem nebo konečným užitím zboží převáženém mezi celním územím Unie a zeměmi či územími mimo toto území a v souvislosti s výskytem zboží, které není zbožím Unie, na celním území Unie a která by bránila řádnému používání opatření Unie nebo vnitrostátních opatření, ohrozila finanční zájmy Unie a jejích členských států nebo představovala hrozbu pro bezpečnost a ochranu Unie a osob pobývajících na jejím území, pro zdraví lidí, zvířat nebo rostlin, pro životní prostředí nebo pro spotřebitele.

Celní status: status zboží jako unijní nebo neunijní zboží.

Celní unie: preferenční obchodní režim, v němž si obchodní partneři vzájemně garantují preferenční přístup ke svým produktům a službám, aby tak usnadnili vzájemný obchod. Vede ke vzájemné eliminaci cel a kvót na jednotlivých územích, k diskriminaci obchodu s nečlenskými subjekty a zavedení společného celního sazebníku.

Členský stát dovozu: členský stát, v němž se dovoz zboží do EU fyzicky uskutečnil a v němž bylo zboží propuštěno do volného oběhu.

Dokumentární kontrola: kontrola správnosti, úplnosti a platnosti informací uvedených v celním prohlášení (např. popis zboží, jeho hodnota a množství) nebo jiných dokumentech (např. dovozní licence, osvědčení o původu).

Dovozní clo: clo splatné při dovozu zboží.

Dovozní postup: uplatnění celního režimu „propuštění do volného oběhu“, po němž je možné zboží na trhu EU prodávat a konzumovat.

Fyzická kontrola: kontrola zboží zahrnující podrobný přepoččet a odběr vzorků ke kontrole souladu s celním prohlášením, jež zboží provází.

Jiné kontroly po propuštění zboží: kontroly správnosti, úplnosti a platnosti informací uvedených v celních prohlášeních (např. popis zboží, jeho hodnota, množství) nebo v jiných dokumentech (např. dovozní licence, osvědčení o původu zboží) provedené po dovozu zboží.

Neunijní zboží: jiné zboží než unijní zboží nebo zboží, které o svůj status unijního zboží přišlo.

Prioritní kontrolní oblasti: součást rámce pro společné řízení rizika, která se týká konkrétních celních postupů, typů zboží, dopravních cest, způsobů dopravy nebo hospodářských subjektů, u nichž analýza ukazuje na zvýšenou míru rizika, a celních kontrol v určitém období.

Profil rizika: kombinace kritérií rizika a oblastí kontroly (např. druh zboží, země původu), která upozorňuje na existenci rizika a vede k návrhu provést kontrolu opatření.

Propuštění zboží: úkon, kterým celní orgány umožní nakládat se zbožím k účelům uvedeným v celním režimu, do něhož je zboží propuštěno.

Předložení zboží celnímu úřadu: oznámení celním orgánům o přepravě zboží na celnici nebo jiné místo určené nebo schválené celními orgány.

Rozhodnutí: jakýkoliv akt vydaný celním orgánem vztahující se k celním předpisům, kterým se v jednotlivém případě rozhoduje a který má právní účinky vůči jedné nebo více dotčeným osobám.

Řízení rizik: systematické zjišťování rizik, a to i namátkovými kontrolami, a provádění všech nezbytných opatření s cílem expozici vůči rizikům omezit.

Unijní zboží: zboží, které spadá do jedné z následujících kategorií:

a) zboží zcela získané na celním území Unie, k němuž nebylo přidáno zboží dovezené ze zemí či území mimo celní území Unie;

b) zboží přepravené na celní území Unie ze zemí či území mimo toto území a propuštěné do volného oběhu;

c) zboží získané nebo vyrobené na celním území Unie buďto zcela ze zboží uvedeného v písmenu b), nebo ze zboží uvedeného v písmenech a) a b).

Vstupní souhrnné celní prohlášení: akt, kterým osoba stanoveným způsobem a v dané lhůtě informuje celní orgány, že zboží bude dopraveno na celní území Unie.

Výběr „nejvýhodnější celnice“: akt výběru celnice dovozu s méně kontrolami s cílem uhradit v rozporu s právními předpisy nižší clo.

Vzájemná pomoc: jakýkoliv krok celní správy jménem jiné celní správy nebo ve spolupráci s ní za účelem řádného uplatnění celního práva a předcházení celním deliktům, jejich šetření a potlačování.

SHRNUTÍ

O této zprávě

I. Zboží dovážené do EU ze zemí mimo Evropskou unii podléhá před propuštěním do volného oběhu v rámci EU celním kontrolám prováděným členskými státy. Zkoumali jsme, zda Evropská komise a členské státy zajišťují, aby dovozní režimy chránily finanční zájmy EU. Zjistili jsme významné nedostatky a mezery, z nichž vyplývá, že se kontroly neuplatňují účinným způsobem, což má negativní dopad na finanční prostředky EU. Komisi a členským státům předkládáme řadu doporučení, jak koncepci a provádění kontrol zlepšit.

O celních kontrolách

II. Celní kontroly mohou zajišťovat ochranu finančních zájmů EU pouze tehdy, pokud vycházejí ze společných pravidel a členské státy je provádějí jednotným a standardizovaným způsobem.

III. Celní orgány členského státu dovozu by měly vyžadovat, aby dovozce v okamžiku vstupu zboží uhradil clo uvalené na dovážené zboží nebo poskytl odpovídající zajištění. Dovožci však mohou clo k úhradě záměrně snížit nebo se jeho platbě vyhnout, například podhodnocením zboží, vykázáním nesprávné země původu nebo přesunem produktu do třídy s nižší celní sazbou.

IV. Cla přispívají do rozpočtu EU 14 %. Celní úniky zvyšují objem neuhrazeného cla a je nutno je kompenzovat vyššími příspěvky členských států, jež se odvozují od jejich HND. Tyto náklady v konečném důsledku nesou daňoví poplatníci EU.

Jak jsme audit prováděli

V. Prověřovali jsme, zda celní kontroly EU chrání její finanční zájmy a zda Komise a členské státy koncipovaly na ochranu těchto zájmů spolehlivé dovozní postupy.

Co jsme zjistili

VI. Odhalili jsme závažné mezery, z nichž vyplývá, že právní rámec pro oblast cla vykazuje nedostatky a že uplatňování celních kontrol dovozů je neúčinné, což má negativní dopad na finanční zájmy EU.

VII. Členské státy nejsou k provádění celních kontrol dostatečně finančně motivovány. Ty státy, které celní kontroly provádějí, ale nejsou při zpětném získávání ztrát příjmů EU úspěšné, riskují finanční postih, zatímco zemím, které kontroly neprovádějí, takové důsledky hrozit nemusí.

VIII. Členské státy pokročily k jednotnému uplatňování celních právních předpisů. Pokud jde o celní kontroly, jejich přístup k boji s podhodnocováním, závadným popisem původu zboží, chybným sazebním zařazením zboží a uvalováním celních sankcí se liší. Zatěžující celní kontroly mohou mít dopad na volbu hospodářského subjektu, pokud jde o celnici dovozu, a přístavy/letiště s menším počtem celních kontrol mohou přilákat větší provoz.

IX. V oblasti kontroly dovozů existuje v členských státech stále řada nedostatků.

Co doporučujeme

X. Komisi a členským státům doporučujeme toto:

XI. Komise by měla:

- a) aby byla schopna vyhovět žádosti Evropského parlamentu, vyvinout metodiku pro výpočet nezaplaceného cla a počínaje rokem 2019 provádět roční odhad nezaplaceného cla a tento výsledek zohledňovat při alokaci zdrojů a stanovování operačních cílů;
- b) uvážit všechny dostupné možnosti, jak posílit podporu vnitrostátních orgánů celní správy v jejich z hlediska EU významné roli v novém víceletém finančním rámci, včetně přezkumu vhodné míry nákladů na výběr;
- c) v příštím víceletém finančním rámci navrhnout, aby se budoucí akční programy EU, které podporují celní unii, využívaly k podpoře finanční udržitelnosti celních evropských informačních systémů;

- d) být v žádostech obsažených ve sděleních v rámci vzájemné pomoci přesněji a zajistit tak, aby je členské státy prováděly jednotným způsobem;
- e) v roce 2018 navrhnout úpravy celních právních předpisů, aby bylo uvádění odesilatele v celním dovozním prohlášení povinné.

XII. Členské státy by měly:

- a) podmínit anulování kontrol navržených konkrétním flitrem rizika předchozím nebo bezprostředním souhlasem nadřízených pracovníků;
- b) zabudovat do svých elektronických systémů pro kontroly při propuštění umožňující zablokovat celní prohlášení, jež žádá o osvobození od cla pro zboží, jehož deklarovaná vlastní hodnota přesahuje 150 EUR, nebo pro obchodní zásilky deklarované jako dary;
- c) stanovit v rámci boje se zneužíváním osvobození od cla při elektronickém obchodu se zbožím s nečlenskými zeměmi EU plány vyšetřování.

ÚVOD

1. V roce 2018 oslaví EU 50. výročí celní unie. Celní uníí se rozumí absence cel a kvót na vnitřních hranicích mezi členskými státy a zavedení společných dovozních cel na dovozy ze třetích zemí. Celní unie spolu se společnou obchodní politikou jsou oblastí výhradní kompetence EU¹, v jejímž rámci vzniká valná část celních opatření a přijímá se celní legislativa. Nicméně odpovědnost za provádění celních právních předpisů nesou primárně členské státy².
2. Ačkoliv vnitřní hranice byly zrušeny, prochází zboží, jež přichází do členských států ze zemí mimo celní území EU, celními kontrolami a před jeho propuštěním do volného oběhu v rámci EU je nutno za ně uhradit clo.
3. Propuštěním zboží do volného oběhu se rozumí, že se toto zboží může volně pohybovat na jednotném trhu EU jako jakýkoliv produkt pocházející z EU³. V okamžiku vstupu zboží by tedy celní správa členského státu dovozu měla vyžadovat, aby dovozce uhradil clo uvalené na dovážené zboží nebo poskytl odpovídající zajištění.
4. Cla spolu s dávkami z výroby cukru (dohromady označované jako tradiční vlastní zdroje (TVZ)) jsou důležitým zdrojem příjmů rozpočtu EU, do něhož se převádějí po odečtu nákladů na výběr. V roce 2016 se TVZ na příjmech EU podílely 14 % a dosáhly výše 20,1 miliardy EUR.
5. Celní orgány sledují několik cílů, mezi něž je nutné rozdělit omezené zdroje. K cílům, jichž se snaží dosáhnout, patří například uplatňování nefiskálních opatření zaměřených na zlepšování interní bezpečnosti EU, ochrana EU před nespravedlivým a nelegálním obchodem

¹ Článek 3 SFEU. Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) (Úř. věst. L 202, 7.6.2016, s. 47).

² Článek 291 SFEU.

³ Článek 201 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), uvádí, že propuštěním do volného oběhu získává zboží, které není zbožím Unie, celní status zboží Unie a že propuštění do volného oběhu zahrnuje výběr veškerého dlužného dovozního cla, případně výběr dalších poplatků, uplatnění obchodněpolitických opatření a zákazů a omezení a splnění dalších formalit stanovených pro dovoz daného zboží.

a ochrana životního prostředí. Prioritou celních orgánů se stal i boj proti terorismu.

Odpovídají rovněž za výběr cla, spotřebních daní a daně z přidané hodnoty (DPH) splatné při dovozu.

6. Nalézt rovnováhu mezi potřebou podporovat obchod rychlejšími, plynulými dovozními postupy a potřebou provádět celní kontroly je pro celní orgány výzvou. Zatěžující celní kontroly mohou mít dopad na volbu hospodářského subjektu, pokud jde o celnici dovozu, a přístavy/letiště s menším počtem celních kontrol mohou přilákat větší provoz.

7. Výše cla k úhradě v okamžiku propuštění zboží se odvíjí od třech faktorů: i) celní hodnoty dováženého zboží, kdy se clo stanovuje jako procento této hodnoty (*ad valorem*), ii) původu zboží a iii) sazebního zařazení zboží, které spolu s původem zboží určuje celní sazbu, jež bude na celní hodnotu uplatněna.

Jak dochází ke krácení cla

8. Dovozece může záměrně snížit výši cla k úhradě:

- a) podhodnocením, tj. dovozce deklaruje hodnotu dováženého zboží, která je nižší než skutečná hodnota, což se často dokládá padělanou obchodní dokumentací;
- b) závadným popisem původu zboží, kdy dovozce záměrně vykáže nesprávnou zemi původu dováženého zboží;
- c) nesprávným sazebním zařazením, kdy je produkt přesunut do skupiny s nižší celní sazbou;
- d) kombinací výše uvedených možností.

9. Dovožci mohou také zneužít možnost osvobození od cla podáním žádosti o osvobození od cla pro zboží, které k tomu není způsobilé.

Neuhrazené clo a související dopad

10. Krácení cla zvyšuje objem neuhrazeného cla, který studie Evropského parlamentu⁴ definuje jako rozdíl mezi teoretickou výší cla, jež by mělo být vybráno v ekonomice jako celku, a skutečnou výší vybraného dovozního cla. Případný rozdíl ve výběru cla je nutno kompenzovat vyššími příspěvky členských států odvozenými od hrubého národního důchodu (HND); v konečném důsledku nesou tyto náklady evropští daňoví poplatníci.

Jak se vypořádat s krácením cla: celní kontroly a výměna informací

11. Zboží dovážené do EU podléhá celním kontrolám. Celní kontroly mohou zajistit řádné fungování vnitřního trhu a ochranu finančních zájmů EU pouze tehdy, pokud vycházejí ze společných pravidel a všechny členské státy je provádějí jednotným a standardizovaným způsobem.

12. Celní kontroly dovozů lze provádět:

- a) před příjezdem zboží na území EU nebo na místo vykládky: v takovém případě jde o tzv. kontroly před příjezdem nebo předběžné kontroly před propuštěním zboží;
- b) při dovozu zboží: tzv. při propuštění zboží;
- c) po dovozu zboží poté, kdy je propuštěno do volného oběhu. Jde o kontroly po propuštění zboží. Může jít buďto o kontroly v rámci auditů (audity po propuštění zboží), nebo o kontroly operací (jiné kontroly po propuštění zboží).

13. Jelikož EU nedisponuje harmonizovaným rámcem pro kontrolu a řízení rizika, kombinace a výskyt těchto tří forem kontrol se u jednotlivých členských států liší. Vzhledem k tomu, že kontroly ve fázi před propuštěním a při propuštění jsou méně účinné, zbývající rizika, jež ovlivňují výběr cla, by měla být snižována ve fázi po propuštění zboží.

⁴ Viz Evropský parlament, Generální ředitelství pro vnitřní politiky, *From Shadow to Formal Economy: Levelling the Playing field in the Single Market* (Od šedé ekonomiky k ekonomice formální: vyrovnání hřiště na jednotném trhu), 2013.

14. K zajištění souladu s celními právními předpisy a výběru příjmů v jejich úplnosti je nutné, aby si celní orgány vyměňovaly informace o mezinárodním obchodu s ostatními zeměmi. Jde o tak zvanou vzájemnou správní pomoc.

15. K výměnám informací může docházet na úrovni EU mezi členskými státy nebo mezi členskými státy a Komisí nebo na mezinárodní úrovni s nečlenskými státy EU. K výměnám informací na úrovni EU dochází buďto v rámci nařízení o vzájemné pomoci, nebo celního systému pro řízení rizik (CRMS) u informací týkajících se rizika.

16. Celní orgány spolu mohou rovněž spolupracovat a vyměňovat si informace a osvědčené postupy při společných akcích, na seminářích, kurzech odborné přípravy, jednáních projektových skupin, při pracovních návštěvách a v rámci přeshraniční spolupráce financované z akčních programů EU. Výměna informací a spolupráce celních orgánů k ochraně finančních zájmů EU se financuje ze dvou hlavních akčních programů EU: Clo 2013/2020 a Hercule II/III.

17. Program Clo 2013 poskytl v průběhu šesti let svého trvání na „podporu a doplnění akcí, které provádějí členské státy pro zajištění účinného fungování vnitřního trhu v celní oblasti“⁵ prostředky ve výši téměř 325 milionů EUR. Program Clo 2020 podporuje fungování celní unie. Příslušné nařízení stanoví několik konkrétních cílů, aby celní orgány při ochraně finančních a hospodářských zájmů EU podpořilo, a na období 2014–2020 poskytuje financování ve výši téměř 525 milionů EUR.

18. Hercule II byl akční program EU financující opatření na prevenci podvodů, korupce a dalších nelegálních činností, jež mají dopad na finanční zájmy EU, a boj proti nim a v letech 2007–2013 poskytl na akce v oblasti boje proti podvodům 100 milionů EUR. Nahradil ho program Hercule III na období 2014–2020 s rozpočtem 105 milionů EUR.

⁵ Podle čl. 1 odst. 1 rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 624/2007/ES ze dne 23. května 2007, kterým se zavádí akční program pro oblast cel ve Společenství (Clo 2013) (Úř. věst. L 154, 14.6.2007, s. 25).

19. Celní orgány si vyměňují informace a spolupracují s nečlenskými zeměmi pod záštitou mezinárodních mechanismů, jako jsou preferenční obchodní režimy, dohody o vzájemné pomoci a mechanismy správní spolupráce.

20. Preferenční obchodní režimy umožňují přiznat obchodním partnerům v rámci vzájemného obchodu preferenční podmínky. Mohou být reciproční nebo jednostranné. Dohody o vzájemné pomoci jsou právní základem pro žádosti o informace z nečlenských zemí, zejména za účelem prevence, vyšetřování a boje proti operacím, jež porušují celní právní předpisy.

21. Úřad Evropské komise pro boj proti podvodům (OLAF) uzavírá dohody o správní spolupráci s orgány nečlenských zemí a se správními vyšetřovacími službami mezinárodních organizací. Jejich smyslem je poskytovat praktické pokyny pro operační spolupráci úřadu OLAF s partnerskými orgány, zejména určením kontaktního místa.

ROZSAH A KONCEPCE AUDITU

22. Při auditu jsme posuzovali, zda Komise a členské státy koncipovaly spolehlivé dovozní postupy, které chrání finanční zájmy EU.

23. Navštívili jsme celní orgány pěti členských států: Španělska, Itálie, Maďarska, Polska a Spojeného království. Výběr členských států byl proveden na základě těchto kritérií rizika: i) velikost jejich příspěvku TVZ do rozpočtu EU; ii) výskytu případů podhodnocení v členském státě a iii) podílu auditních kontrol na celkových kontrolách po propuštění zboží.

24. Předmětem auditu bylo období 2007–2017. Audit jsme prováděli ve dvou fázích (viz podrobné údaje o koncepci auditu v **příloze I** a v **příloze II**):

- a) První fáze: přípravná práce v Komisi a v členských státech, včetně návštěvy útvarů Komise: GŘ pro daně a celní unii, GŘ pro rozpočet, OLAF a Společné výzkumné středisko a Světové celní organizace (WCO), kde jsme shromažďovali informace a údaje, jež by mohly být užitečné pro auditní práci v terénu v členských státech. Tato práce nám

rovněž umožnila srovnat celní právní předpisy a postupy EU se standardy WCO⁶.

K testování hladkého průběhu postupů celních kontrol a řízení rizika jsme před návštěvou každého členského státu vybrali čtyři vzorky rizikových dovozů a vzorek auditů provedených celními orgány.

- b) Druhá fáze: auditní práce v terénu jak v Komisi (Generální ředitelství pro daně a celní unii, Generální ředitelství pro rozpočet a OLAF), tak ve vybraných členských státech. Pozornost se zaměřovala zejména na systémy a kontroly.

PŘIPOMÍNKY

Ve stávajícím systému není význam cla jako zdroje financování rozpočtu EU prioritou

25. Zpráva rámcové skupiny pro vlastní zdroje⁷ zdůrazňuje TVZ jako srovnávací hodnotu skutečných příjmů EU. EU však dosud neprovedla odhad neuhrazeného cla, dále jsou zde faktory, které členské státy od provádění kontrol odrazují, a financování celních programů EU v plné míře nezajišťuje finanční udržitelnost celní Unie a není vždy provázáno s ochranou jejích finančních zájmů.

Komise neprovedla odhad nezaplaceného cla

26. V roce 2013 Evropský parlament⁸ Komisi požádal, aby „shromažďovala spolehlivé údaje o výpadcích příjmů z cel a DPH v členských státech a jednou za šest měsíců o nich podávala zprávy EP“. Pokud jde o neuhrazené clo, Komise této žádosti nevyhověla, ačkoli pravidelně financuje studie o objemu neuhrazené DPH. Komise zveřejňuje roční srovnání dodatečných

⁶ Revidovaná Kjótská úmluva, manuál WCO pro řízení rizik, pokyny WCO k auditům po propuštění zboží atd.

⁷ Rámcová skupina pro vlastní zdroje (2016), *Future financing of the EU — Final Report and recommendations* (Budoucí financování EU — Finanční zpráva a doporučení).

⁸ Viz pracovní dokument Komise k dokumentu Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o opatřeních následujících po udělení absolutorií za rozpočtový rok 2011 – Odpovědi na žádosti Evropského parlamentu (KOM(2013) 668 final) (SWD(2013) 348 final).

TVZ stanovených na základě jejich inspekčních činností a skutečně vybrané částky. To nelze v žádném případě chápat jako objem nezaplaceného cla, jak je definován v bodu 10.

27. Úřad OLAF provedl výpočet potenciálních ztrát cla a DPH zapříčiněných podhodnocením dovozů textilu a obuvi z Číny do Spojeného království. Potenciální ztráty cla za období 2013–2016 byly vypočteny na přibližně 2 miliardy EUR. OLAF v současnosti posuzuje, zda jsou případné potenciální ztráty i v jiných členských státech, včetně zbývajících čtyř zemí ve vzorku EÚD.

28. Roční odhad neuhrazeného cla by umožnil zhodnotit výkonnost celní unie z hlediska ochrany finančních zájmů EU. Rovněž by Komisi a členským státům pomohl směřovat zdroje tam, kde jsou nejvíce potřeba.

Faktor odrazující členské státy od provádění celních kontrol

29. Za výběr cla odpovídají celní orgány členských států: jsou povinny přijmout veškerá opatření, jež zajistí řádný převod cla do rozpočtu EU, a chránit finanční zájmy EU⁹. Aby plnění těchto úkolů zajistila, Komise každoročně celní orgány členských států kontroluje.

30. V případě správních pochybení může členský stát povolat k finanční odpovědnosti¹⁰. Členské státy, které celní kontroly neprovádí, tomuto riziku čelit nemusí. Zjistili jsme například, že ve Spojeném království jsou insolventní hospodářské subjekty z cílového základního souboru projektu pro kontroly pro propuštění zboží vyloučeny. Jeden členský stát si dokonce stěžoval, že čím usilovněji bojuje proti podvodům, tím větší je riziko, že po něm Komise bude vyžadovat finanční náhradu škody.

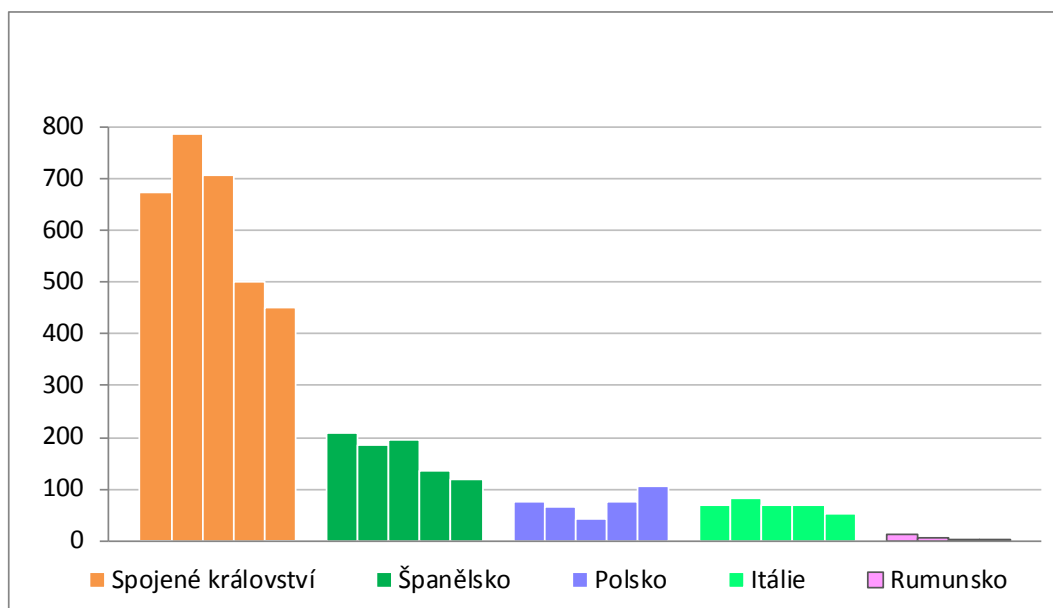
31. Pokud celní orgány provádějí kontrolu po propuštění zboží a zjistí, že clo nebylo uhrazeno v plné výši, jsou povinny dlužné clo vybrat. Celní orgány uvědomí dlužníka o splatné částce

⁹ Viz čl. 2 odst. 2 nařízení Rady (EU, Euratom) č. 608/2014 ze dne 26. května 2014, kterým se stanoví prováděcí opatření pro systém vlastních zdrojů Evropské unie (Úř. věst. L 168, 7.6.2014, s. 29) a čl. 3 písm. a) CKU.

¹⁰ Případ C-392/02, Evropská komise v. Dánské království, případ C-60/13, Komise v. Spojené království.

prostřednictvím žádosti o úhradu po propuštění zboží. Ze statistických údajů Komise vyplývá, že s výjimkou Polska došlo u vybraných členských států k poklesu počtu žádostí o úhradu po propuštění zboží¹¹ (viz **obrázek 1**).

Obrázek 1 – Počet žádostí o úhradu po propuštění zboží ve vybraných členských státech (2012–2016)



Zdroj: databáze OWNRES.

32. Bez odhadu neuhrazeného cla není možné posoudit, zda jde o klesající trend účinnosti kontrol po propuštění zboží nebo o pokles objemu neuhrazeného cla.

Podfinancování transevropských systémů IT může provádění celního kodexu Unie zpozdit

33. Plné provedení celního kodexu Evropské unie (CKU) je neoddělitelně spjato s vývojem podpůrných IT systémů. Úplné zavedení všech elektronických systémů v souladu s CKU má být dokončeno do 31. prosince 2020. Po tomto datu musí být techniky elektronického zpracování údajů pravidlem a celní správa EU pokročí k bezpapírovému prostředí.

¹¹ Tyto údaje pokrývají pouze případy, kdy zjištěné částky přesáhly 10 000 EUR, a to bez ohledu na to, zda byly inkasovány či nikoliv.

34. Podle závěrečného hodnocení akčního programu Clo 2013¹² mohou nedostatečné investice členských států plošné zavedení celních systémů v celé EU zpozdít. Tento program financoval specifikace EU pro transevropské IT systémy a členské státy nesly náklady na uvedení svých vnitrostátních systémů do souladu s těmito specifikacemi.

35. V tomtéž hodnocení se uvádí, že podle úředníků členských států dosahují náklady pro státní správy obdobného objemu jako náklady Komise a že zavedení a aktualizace evropských systémů mohou být pro členské státy velmi nákladné, pokud jsou jejich vnitrostátní systémy složité a nejsou vzájemně integrovány. Nicméně náklady na některé složky evropských informačních systémů nejsou financovány z programu Clo 2020 a nesou je členské státy¹³.

36. Limity vnitrostátních rozpočtů tak mohou řádné zavedení evropských systémů ohrozit; v roce 2015 informovaly některé členské státy o nedostatku národních rozpočtových zdrojů. Členské státy dále riziko zpoždění potvrdily ve svých odpovědích na dotazník zasláný Komisí v roce 2016.

37. Jak Komise uvedla, sedm členských států vybralo v roce 2015 více než 80 % TVZ a čtyři členské státy vybraly téměř 60 % TVZ¹⁴. Tyto skutečnosti bychom měli srovnávat s částkami zadržených nákladů na výběr, neboť například jeden členský stát¹⁵ takto zadrží více než

¹² Coffey, Finanční hodnocení programu Clo 2013 – závěrečná zpráva, 2014.

¹³ Neunijní složky podle čl. 9 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1294/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se zavádí akční program pro oblast cel v Evropské unii na období let 2014–2020 (Clo 2020) a zrušuje rozhodnutí č. 624/2007/ES (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 209).

¹⁴ Německo (21 %), Spojené království (17 %), Nizozemsko (12 %), Belgie (9 %), Itálie (9 %), Francie (9 %) a Španělsko (7 %).

¹⁵ Německo.

1 miliardu EUR, zatímco jiný členský stát¹⁶ méně než 10 milionů EUR. Je zde nicméně faktor fixních nákladů na celní systémy, například na IT systémy¹⁷.

38. Podle zprávy rámcové skupiny pro vlastní zdroje země, kde se nacházejí hlavní vstupní přístavy (Belgie a Nizozemsko) — a kde se tedy vybírají významné objemy TVZ — příležitostně vystupovaly s augmentem, že jejich podíl TVZ je příliš vysoký. Oproti tomu státy s malým příspěvkem k TVZ jsou zatíženy relativně větším břemenem financování těch složek evropských informačních systémů, které nejsou financovány z akčního programu Clo 2020.

Financování celní infrastruktury členských států z akčního programu Hercule není vždy provázáno s ochranou finančních zájmů EU

39. Zkoumali jsme příklady závěrečných zpráv o provádění poskytnutých příjemci programu Hercule II a zjistili jsme, že ne vždy existuje jasná souvislost mezi konečným efektem financovaného zařízení a ochranou finančních zájmů EU. Program například financoval konfiskaci hašiše s využitím endoskopů a miniaturní špionážní kameru používanou při zadržení vozidel vysoké hodnoty atd.

40. V našem stanovisku č. 3/2012¹⁸ jsme uvedli, že „[s]polufinancované vybavení není však nutně používáno výhradně na ochranu finančních zájmů EU, ale rovněž při operacích týkajících se drog, zbraní, útěků z vězení, obchodu s lidmi, daňových podvodů, podvodů s kreditními kartami, padělaní peněz a korupce ve vnitrostátních donucovacích orgánech“. Účinnost cla při ochraně finančních zájmů EU tak může být omezena.

¹⁶ Malta.

¹⁷ Generální ředitelství Komise pro rozpočet (zápis ze 168. jednání poradního výboru pro vlastní zdroje (ACOR) ze dne 1. prosince 2016).

¹⁸ Viz bod 28 stanoviska EÚD č. 3/2012 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o programu Hercule III na podporu činností v oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie (Úř. věst. C 201, 7.7.2012, s. 1).

Využití nástrojů a programů EU pro výměnu informací o clech a k větší spolupráci nedosáhlo jejich plného potenciálu

41. K výměnám informací může docházet na úrovni EU mezi členskými státy nebo mezi členskými státy a Komisí nebo na mezinárodní úrovni s nečlenskými státy EU. Zjistili jsme, že EU zavedla systém, který takovou výměnu informací umožňuje, není však plně využíván.

EU ustavila slibné informační kanály mezi členskými státy a mezi Komisí a členskými státy, jejich obsah a využití má nicméně nedostatky

Nástroje pro výměnu informací podle nařízení o vzájemné pomoci členské státy plně nevyužívají

42. Členské státy si mohou mezi sebou i s Komisí vyměňovat informace o porušení celních právních předpisů s využitím nástrojů a databází stanovených v nařízení o vzájemné pomoci¹⁹. Tyto výměny probíhají přes zabezpečený informační systém pro boj proti podvodům (AFIS). Jde o elektronický komunikační nástroj, s jehož pomocí plní členské státy svou povinnost hlásit nesrovnalosti.

43. Na základě informací zaslaných členským státem se Komise může rozhodnout zahájit vyšetřování. Komise může rovněž rozhodnout zaslat upozornění na podvod členským státům pomocí sdělení v rámci vzájemné pomoci.

44. Zjistili jsme, že členské státy žádosti úřadu OLAF uvedené ve sděleních v rámci vzájemné pomoci zasílaných v rámci boje proti podhodnocování, závadnému popisu původu zboží nebo nesprávnému sazebnímu zařazení neprovádějí jednotným způsobem. Rovněž jsme narazili na případy, kdy kontrolované členské státy žádosti OLAF nevyhověly.

45. Členské státy mohou k prevenci, vyšetřování a stíhání v případech porušení celních právních předpisů využívat i jiné informační systémy, jako celní informační systém (CIS), aby

¹⁹ 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 82, 22.3.1997, s. 1).

získali přístup k informacím rychleji. Zjistili jsme však, že CIS²⁰ s výjimkou Polska využívají celní orgány ostatních vybraných členských států k výměně informací o nesrovnalostech v oblasti cel a podvodech s kompetentními orgány v jiných členských státech jen zřídka.

46. Členské státy si rovněž stěžovaly na problém dvojího vykazování v CIS a při výměně informací o rizicích ve formuláři pro oznamování rizik (RIF). Omezené využívání databáze CIS a překrývání údajů účinnost takto vyměňovaných informací snižuje.

47. Komise, aby toto zdvojování vyřešila, přišla s projektem „jedno zajištění, jedna zpráva“. V roce 2016 vyzvala členské státy, aby se zúčastnily průzkumu. Valná většina členských států identifikovala opakované vykazování jako problém, který je nutno řešit. Kromě toho byla v rámci akčního programu Clo 2020 vytvořena projektová skupina²¹ pro diskusi o prvotních závěrech průzkumu a formulaci doporučení, jak k této problematice přistoupit, složená ze zástupců členských států a Komise.

V boji proti podhodnocování se výměna informací osvědčuje

48. K řešení rizika podhodnocování vyvinula Komise metodiku pro odhad „spravedlivých cen“²², která spočívá ve statistickém zpracování údajů databáze COMEXT²³ a umožňuje provádět spolehlivé odhady cen dováženého zboží²⁴. OLAF rozesílá tyto odhady celním orgánům členských států.

²⁰ Hlava V nařízení Rady (ES) č. 515/97.

²¹ Projektová skupina „Vykazování případů zajištění zboží celními orgány v systémech CRMS a AFIS-CIS“.

²² Také známé jako průměrné ceny bez mimořádných hodnot. Jde o statistické odhady vypočtené pro ceny obchodovaných produktů na základě dat bez mimořádných hodnot.

²³ COMEXT je databáze Eurostatu pro podrobné statistické údaje o mezinárodním obchodu se zbožím.

²⁴ Spyros Arsenis, Domenico Perrotta, Francesca Torti, *The Estimation of Fair Prices of Traded Goods from Outlier-Free Trade Data* (Odhad spravedlivých cen obchodované zboží na základě dat bez mimořádných hodnot), 2015, EUR 27696 EN. doi:10.2788/57125.

49. Informace o spravedlivých cenách jsou účinným nástrojem řízení rizika, neboť umožňují identifikovat možné případy podhodnocení zboží, jsou-li přítomny také další ukazatele rizika či podvodu, na dovozu se např. podílejí obchodníci se špatnou pověstí. Lze je rovněž využít jako základ odhadu objemu cla neuhrazeného v důsledku podhodnocení.

Výměna informací za účelem boje proti závadnému popisu původu zboží se v poslední době zlepšila

50. Dovožci také mohou snížit clo k úhradě uvedením nesprávné země původu dováženého zboží. Získají tak sníženou nebo nulovou celní sazbu v preferenčním obchodním režimu (PTA) anebo se vyhnou platbě antidumpingových cel (ADD) nebo vyrovnávacích cel (VC)²⁵ uvalených na skutečnou zemi původu. Někdy je skutečný původu zboží maskován podvodnou překládkou v zemi jednající jako prostředník, kde je zboží dočasně uskladněno a posléze odesláno do EU s falešnou dokumentací. Na internetu jsme našli několik příkladů společnosti, které tuto podvodnou překládkovou „službu“ nabízejí.

51. K boji s tímto typem podvodu vyvinula Komise systém ConTraffic a systém zpráv o stavu kontejneru (CSM). Tyto nástroje poskytují celním orgánům informace o trasách kontejnerů a služby vyhodnocování rizik. Systém členské státy automaticky upozorňuje na podvod, pokud zjistí nesoulad mezi zemí původu vykázanou dovozcem a trasou kontejneru.

²⁵ K dumpingu dochází, když výrobci z nečlenských zemí EU prodávají zboží v EU za ceny nižší než prodejní ceny na jejich domácím trhu nebo pod výrobní cenou. Pokud Komise může na základě vyšetřování prohlásit, že se tak děje, může případné škody vzniklé firmám v EU napravit uvalením antidumpingových cel. Obvykle jde o cla na dovozy produktu z příslušné země. Celní sazby mohou být pevné, proměnlivé nebo mohou být stanoveny jako procento celkové hodnoty (*ad-valorem*). Subvencováním se rozumí situace, kdy vláda nečlenské země EU poskytuje společnostem finanční podporu na produkci či export zboží. Komise může efekt takových dotací, jež narušují obchod na trhu EU, mírnit, pokud z jejího vyšetřování vyplýne, že jsou nespravedlivé a poškozují společnosti z EU. Na dovozy dotovaných produktů se uvalují vyrovnávací cla (VC). Tyto celní sazby mohou být pevné, proměnlivé nebo mohou být stanoveny jako procento celkové hodnoty (*ad-valorem*).

Rámeček 1 – Příklady závadného popisu původu s využitím podvodných překládek a jejich finanční dopad

Obchodník nakoupí v Číně jízdní kola. Antidumpingová cla na jízdní kola z Číny činí 48,5 % hodnoty produktu. Zásilka jízdních kol opustí Čínu, je přeložena v Singapuru a znovu v Malajsii. V nákladovém dokumentu předloženém při dovozu se uvádí, že kola pocházejí z Bangladéše, aniž by byly uvedeny informace o předchozí trase kontejnerů. Podle dokumentace předložené celním orgánům by dovozci neměla být účtována žádná antidumpingová cla. Pokud celní úředník používá CSM nebo monitorovací systém ConTraffic, může trasu kontejneru sledovat a požádat dovozce o další dokumentaci prokazující skutečný původ zboží.

Krácení antidumpingového cla vyšetřuje úřad OLAF: „V červnu 2013 uvalila EU antidumpingové clo na solární moduly vyrobené v Číně. První známky pokusu vyhnout se platbě tohoto cla závadným popisem původu se objevily v průběhu několika týdnů. Úřad OLAF zahájil vyšetřování podvodné překládky přes Japonsko (závadné uvedení Japonska jako země původu) v prosinci 2013 a podvodné překládky přes Malajsii v březnu 2014 (závadné uvedení Malajsie jako země původu). Úřad OLAF požádal japonské a malajské orgány o pomoc a vedl vyšetřování společně s několika členskými státy. Zatím doporučil získat zpět více než 50 milionů EUR a členské státy instruoval, aby výsledky jeho vyšetřování využily v trestním řízení“²⁶.

52. Podle Společného výzkumného střediska byl v letech 2008–2015 v rámci experimentálního pilotního projektu vedeného OLAF a JRC ve spolupráci s 12 členskými státy s využitím systému ConTraffic analyzován deklarovaný původ 5 milionů dovezených položek zboží a členskými státy byl signalizován podvod v souvislosti s původem zboží v 1 187 případech. Potenciální ekonomická hodnota těchto signálů činila 19 milionů EUR. Celkem u 2 % analyzovaného zboží byla deklarována země původu a odesílající země, která neodpovídala trase kontejnerů. Na základě projektu ConTraffic dospěla Komise k závěru²⁷, že v roce 2011 se v rámci EU-27 určitě vyskytlo více než 1 500 případů závadných prohlášení

²⁶ Zpráva úřadu OLAF za rok 2015 https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_en.

²⁷ SWD(2013) 483 final.

o původu zboží, které EU způsobily ztrátu příjmů v celkové hodnotě, která činila minimálně 25 milionů EU a pravděpodobně překročila 100 milionů EUR.

53. Systém ConTraffic má nicméně svá omezení a ne vždy je schopen stanovit skutečný původ zboží.

Výměna informací o riziku: příliš velké množství informací je kontraproduktivní

54. Celní orgány jsou povinny vyměňovat si informace o riziku související nejen se zjištěnými riziky, ale také s hrozbami, které představují vysoké riziko jinde v EU²⁸, a využívat k tomu elektronický formulář pro oznamování rizik (RIF). Zástupci celní orgánů, s nimiž jsme vedli pohovory, nicméně vyjadřovali v souvislosti s RIF zasílaných jinými členskými státy obavy, neboť tyto informace nejsou vždy natolik podrobné, aby byly užitečné. Rovněž byl zmíněn problém zdvojeného vykazování ve společném celním systému pro řešení rizik a v CIS. Členské státy a OLAF dále ne vždy poskytují náležitou zpětnou vazbu.

55. Podle závěrečného hodnocení programu Clo 2013²⁹ zaevidovaly některé členské státy mnoho RIF pro relativně malá a lokální rizika. Důsledkem bylo zahlcení informacemi a obtíže s identifikací klíčových rizik.

Spolupráce a výměna informací s nečlenskými zeměmi EU se zlepšuje

56. Má-li členský stát důvodné pochyby o platnosti nebo pravosti dokladu o vykázaném preferenčním původu, může zaslat žádost o správní spolupráci přijímající/partnerské zemi preferenčního obchodního režimu a požádat ji o potvrzení. Důvodné pochybnosti mohou vzniknout, pokud se otisk razítka na dokladu o původu nebo jeho vydávající orgán liší od razítek a orgánů uvedených v systému správy vzorků³⁰ (SMS) řízeném Komisí. Odpověď

²⁸ Podle čl. 46 odst. 5 CKU.

²⁹ Coffey, Finanční hodnocení programu Clo 2013 – závěrečná zpráva, 2014.

³⁰ SMS je aplikace, kterou Komise používá k elektronickému zasílání informací o originálech razítek celním správám členských států.

orgánů nečlenské země nebo za určitých okolností absence takové odpovědi mohou být důvodem odmítnutí uplatnit preferenční obchodní režim³¹.

57. Provedli jsme následnou kontrolu realizace doporučení č. 1 až 13, která Komisi prezentoval Účetní dvůr ve své zvláštní zprávě č. 2/2014 *Jsou preferenční obchodní režimy vhodným způsobem řízeny?*, a zjistili jsme, že Komise realizovala akční plán pro monitorování fungování preferenčních obchodních režimů³² a zavedla stálé monitorovací postupy (dotazníky, návštěvy atd.).

58. Členské státy nicméně hlásily problémy s pozdními odpověďmi a s nedostatečnou kvalitou odpovědí na žádosti o správní spolupráci u zemí, jako je Indie, Indonésie, Afghánistán, Nepál a Bangladéš. Problémy týkající se Indie a Vietnamu zjistil Účetní dvůr již při výše uvedeném auditu³³.

59. Právním východiskem pro žádosti o informace od nečlenských zemí EU jsou dohody o vzájemné pomoci nebo jejich protokoly k mezinárodním dohodám a tomuto účelu slouží dobře. Zjistili jsme nicméně případy nedostatečné spolupráce s Čínou. Členské státy informovaly o problémech při získávání odpovědí na žádosti zaslané pomocí mechanismů vzájemné pomoci. Podle úřadu OLAF byla dodnes zodpovězena pouze jedna třetina z přibližně 15 žádostí o ověření zaslaná Číně po společné celní operaci Snake³⁴. Spojené království využívá k získání informací o vývoji svého pracovníka pro kontakt se zahraničními celními orgány v Číně. Kontaktní osobu pro zahraničí má v Pekingu i OLAF.

60. V kontextu akčního plánu pro podhodnocování, jenž byl součástí mechanismu pro strategickou správní spolupráci z roku 2015, vložily čínské orgány do dokladů předaných EU upozornění, že tyto doklady nelze používat ve správních řízeních. Důkazy o cenách textilu a

³¹ Viz bod 68 zvláštní zprávy č. 2/2014.

³² COM(2014) 105 final.

³³ Viz bod 88 zvláštní zprávy č. 2/2014.

³⁴ Společná celní operace úřadu OLAF a členských států z roku 2014, jejímž cílem byl boj proti podhodnocování textilu a obuvi z Číny.

obuvi deklarovaných při vývozu by celním orgánům členských států usnadnily zpětné získávání ztrát způsobených podhodnocením, pokud obchodníci budou žádosti o úhradu cla po propuštění rozporovat u soudu.

61. V závislosti na svých operačních potřebách nyní OLAF vyjednává o řadě dohod o správní spolupráci s partnerskými orgány v nečlenských zemích EU a s mezinárodními organizacemi. Dohody o správní spolupráci mezi úřadem OLAF a vyšetřovacími orgány nečlenských zemí EU jsou důležitým dodatečným nástrojem ochrany finančních zájmů Evropské unie, který doplňuje stávající právní rámec.

Akční programy EU podpořily sdílení znalostí a spolupráci mezi členskými státy, ale nebyly schopny účinně zajistit, aby všechny celní správy jednaly jako jedna entita

62. Programy Clo 2013/2020 a Hercule II/III poskytují prostředky, aby celním orgánům umožnily vzájemnou spolupráci a výměnu informací a osvědčených postupů prostřednictvím i) systémů pro komunikaci a výměnu informací a ii) účasti na společných akcích, jako jsou semináře, školení, projektové skupiny, pracovní návštěvy a přeshraniční operace. Zjistili jsme, že jak program Clo 2013, tak program Hercule II sdílení znalostí a spolupráci členských států účinně podporovaly.

63. Podle zprávy Komise Evropskému parlamentu a Radě o plnění cílů programu Hercule II³⁵, i když „[b]ylo vyvinuto úsilí o koordinaci plánování různých programů Unie, např. v celní oblasti, [...] mohlo by být učiněno více pro posílení spolupráce mezi útvary Komise, aby se tak využily synergie mezi programy a zamezilo se překrývání mezi programy a iniciativami EU“.

64. Specifickým cílem programu Clo 2013 je „udržování systému měření výkonnosti celních správ členských států za účelem zvýšení jejich efektivnosti a účinnosti“³⁶. Nenarazili jsme však na žádné ukazatele výkonnosti pro měření úspěšnosti dosahování cíle programu Clo 2013, aby celní správy všechny členských států „jednaly jako jedna celní správa“, zajišťují kontroly s ekvivalentními výsledky na celém celním území EU, ani pro měření dosažení cíle

³⁵ KOM(2015) 221 v konečném znění.

³⁶ Podle čl. 5 písm. c) rozhodnutí o programu Clo 2013.

programu Clo 2013, který se týkal ochrany finančních zájmů EU. Zjistili jsme, že program Clo 2013 svůj cíl zajistit, aby všechny celní správy jednaly jako jedna, nesplnil (viz **body 89–110**).

65. Závěr pro oblast ochrany finančních zájmů EU v závěrečném hodnocení programu Clo 2013 vycházel ze zpětné vazby od většiny státních správ členských států. Pokud šlo o příspěvky celního systému pro řešení rizik a systému Surveillance 2 k řízení rizika, byl pozitivní. Zjistili jsme však nedostatky s dopadem na oba systémy pro výměnu informací. Rovněž jsme zjistili, že správy členských států nejednají jako jeden subjekt.

66. U společných akcí přispíval program na budování a údržbu sítí. Podle závěrečného hodnocení zde byly pádné důkazy, že program výrazně přispívá k šíření relevantních informací a osvědčených postupů a pracovních metod a postupů mezi členskými státy EU, zejména pokud jde o rozvoj národních specifikací pro IT systémy a jejich zavádění.

67. Pokud jde o program Clo 2020, i když závěrečné hodnocení programu Clo 2013 uvádí doporučení „vyvinout ucelený monitorovací rámec pro sledování výkonnosti a včasné odhalování problémů“, žádné důkazy o tom, že členské státy shromažďují ukazatele výkonnosti pro měření míry konvergence mezi členskými státy (tj. nakolik pracují jako jeden celek) jsme nezjistili.

68. Podle čl. 1 odst. 2 písm. a) rozhodnutí o programu Hercule II³⁷ bylo jedním z cílů programu posílit mezinárodní a multidisciplinární spolupráci mezi orgány členských států, Komisí a úřadem OLAF. V závěrečném hodnocení se však uvádí, že program Hercule II primárně posílil mezinárodní a multidisciplinární spolupráci mezi členskými státy³⁸. Na posílení spolupráce se nejvíce podílela odborná příprava v oblasti boje proti podvodům a školení, semináře a konference s právním zaměřením.

³⁷ Rozhodnutí č. 804/2004/ES o zavedení akčního programu Společenství na podporu akcí v oblasti ochrany finančních zájmů Společenství (program „Hercule II“) v platném znění.

³⁸ Ramboll, *Evaluation of the Hercule II programme – Final Report* (Hodnocení programu Hercule II – závěrečná zpráva), 2014.

69. Informace o stupni plnění ukazatelů dopadu programu Clo 2020 nejsou k dispozici. Dále nejsou k dispozici ani žádné informace o dosažení ukazatelů výstupu, výsledků a dopadů týkajících se programu Hercule III. Účinnost těchto programů proto nemůžeme předběžně posoudit.

EU pokročila k jednotnému uplatňování celních právních předpisů

70. K zajištění ochrany finančních zájmů EU a rovnocenného postavení pro všechny obchodníky, kteří operují na vnitřním trhu, musí EU jako celní unie uplatňovat společný celní sazebník a celní právní předpisy EU jednotně.

71. Sazebníkem se souhrnně rozumí nomenklatura (nebo sazební zařazení zboží) a celní sazby pro jednotlivé třídy zboží. Sazebník je společný pro všechny členské státy EU, ale celní sazby se odvozují od povahy dováženého zboží a jeho původu. Zahrnuje všechny ostatní právní předpisy EU, které mají dopad na výši cla splatného při konkrétním dovozu, např. společnou obchodní politiku³⁹.

Jednotné uplatňování sazebních opatření obecně zajišťuje TARIC

72. TARIC, integrovaný celní sazebník EU, je vícejazyčná databáze, v níž jsou integrována veškerá opatření týkající se společného celního sazebníku, obchodních a zemědělských právních předpisů. Přispívá k zajištění jednotného uplatňování těchto předpisů všemi členskými státy a nabízí hospodářským subjektům přehled veškerých opatření, jež je nutno provést při dovozu zboží do EU nebo při jeho vývozu z EU⁴⁰.

73. Komise monitoruje, zda je databáze TARIC integrována nebo propojena se systémy pro propuštění zboží v členských státech dvěma způsoby: i) montovacími návštěvami u celních orgánů členských států a ii) průběžným monitorováním kvality/správnosti (kontroly

³⁹ Viz https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff_en.

⁴⁰ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff/taric_en.

důvěryhodnosti) celních prohlášení evidovaných v členských státech prostřednictvím databáze Surveillance 2.

74. Zjistili jsme, že Spojené království nepoužívá aktuální verzi systému TARIC, TARIC 3, protože britský systém pro elektronické propouštění zboží je schopen pracovat pouze s TARIC 1. Údaje systému TARIC 3 se manuálně konvertují a ukládají do systému TARIC 1. V britském národním systému TARIC dále některá restriktivní opatření chybí. Spojené království také používá jiné kódy celních režimů než ostatní členské státy⁴¹.

75. U databáze Surveillance 2 Spojené království navíc Komisi separátně nevykazuje záznamy o dovozních prohlášeních s hodnotou nižší než 1 000 EU⁴² u zjednodušených postupů, protože uplatňuje práh stanovený pro poskytování statistických údajů o vnějším obchodu s nečlenskými zeměmi EU Eurostatu. Dovozní položky pod tímto prahem se agregují pod zvláštním komoditním kódem, který byl dohodnut s Eurostatem, aby byly splněny podmínky vyplývající z tohoto aspektu právních předpisů. V letech 2014 a 2015 bylo ve Spojeném království 88 % dovozních prohlášení na úrovni výrobku podáno pomocí zjednodušených postupů.

76. Obchodníkům dovážejícím zboží do Spojeného království hrozí vysoké riziko nejednotného uplatnění právní předpisů EU z důvodu:

- a) manuální aktualizace systému TARIC v systému pro elektronické propouštění zboží, což obnáší riziko nepřesností a neúplného inkasa příjmů;
- b) absence restriktivních opatření v britském systému TARIC, což přináší rizika v oblasti bezpečnosti a ochrany;
- c) absence kontrol důvěryhodnosti záznamů k dovozním prohlášením u hodnot nižších než 1 000 EUR, což dále zvyšuje riziko nesprávného uplatnění sazebníku TARIC;

⁴¹ <https://www.gov.uk/government/publications/uk-trade-tariff-customs-procedure-codes/imports-home-use-with-simultaneous-entry-for-free-circulation>.

⁴² Práh pro rok 2017 byl stanoven na 873 GBP.

- d) používání jiných kódů dovozních celních režimu, což obchodníky působící v různých členských státech zatěžuje a nese sebou riziko chybného uplatnění celních ustanovení.

77. Komise dále provádí aktualizace sazebníku TARIC s retroaktivním účinkem, což může ovlivnit finanční zájmy EU. Generální ředitelství pro rozpočet však není o těchto aktualizacích systematicky informováno, aby mohlo provést následnou kontrolu jejich jednotného uplatňování v členských státech.

78. Pro uplatňování opatření obchodní politiky, jako pozastavení cel⁴³, celních kvót, kvót, celních stropů⁴⁴ a dohledových opatření⁴⁵, jsou licence a dokumentace k dohledu důležité. Při uplatňování těchto opatření je nutno kontrolovat objem dováženého zboží, který v některých případech nelze překročit, a pokud k jeho překročení dojde, uplatňují se standardní celní sazby.

79. Licence a kontrolní dokumenty se vydávají pro pevně stanovené množství zboží. Aby bylo zaručeno, že na trh EU nebude propuštěno zboží bez platného dokumentu, musí být množství zboží z licence odepsáno a potvrzeno celními orgány pro každý jednotlivý dovoz v okamžiku propuštění⁴⁶.

⁴³ Pozastavení cla obnáší snížení nebo eliminaci celní sazby na určité kategorie zboží v uvedeném období za účelem uspokojení určitých potřeb surovin a zboží, jejichž domácí produkce v EU není dostatečná.

⁴⁴ Celní kvóty se podobají pozastavení cla, ale omezují se na stanovený objem zboží. Pokud objem dovozů překročí daný práh, uplatňují se standardní celní sazby. Je nutno je odlišovat od kvót, které omezují maximální objem dovozu určité kategorie zboží na práh, jež v žádném případě nelze překročit. Celní stropy jsou obdobou celních kvót, k uplatnění standardní celní sazby po překročení dovozního prahu je zde však nutný právní akt Unie.

⁴⁵ Některé kategorie zboží, které ohrožují zájmy producentů EU, jako zemědělské a textilní produkty, musí mít kontrolní doklad, aby mohly být propuštěny do volného oběhu. Kontrolní doklad vydaný členským státem platí na celém celním území EU. Viz databáze dohledových opatření v níže uvedeném odkazu:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/surv/surv_consultation.jsp?Lang=en.

⁴⁶ Viz bod 68 zvláštní zprávy č. 1/2010.

80. Účetní dvůr ve své zvláštní zprávě č. 1/2010 „Je kontrola zjednodušených celních postupů pro dovozy účelná?“ doporučil⁴⁷ Komisi „povzbuzovat všechny členské státy, aby zpracovávaly zjednodušené postupy v informatizované podobě, včetně elektronického řízení (online odpisy v okamžiku propuštění zboží) licencí a podobných dokumentů a využívání elektronických profilů rizika pokrývajících problematiku tradičních vlastních zdrojů i společné obchodní politiky“.

81. Toto doporučení má být realizováno do konce roku 2020 spolu s úplným zavedením CKU o zjednodušených postupech⁴⁸. Nebude se nicméně vztahovat na odpisy online na licencích a obdobných dokumentech v momentu propuštění zboží ve všech členských státech. Dovozy bez platné dokumentace mají negativní dopad na zájmy producentů v EU, jež má toto opatření obchodní politiky chránit. V případě pozastavení cel, celních kvót, kvót a celních stropů mohou navíc ovlivnit finanční zájmy EU.

Komise realizovala doporučení EÚD týkající se závazných informací o sazebním zařazení zboží

82. Závazné informace o sazebním zařazení zboží (ZISZ) je písemné úřední rozhodnutí vydané celním orgánem a platné po dobu tří let, v němž se před dovozem (nebo vývozem) posuzuje sazební zařazení zboží žadatele v sazební nomenklatuře EU. Informace o sazebním zařazení zboží jsou závazné pro všechny celní orgány EU i držitele rozhodnutí. Pokud je dovozce držitelem ZISZ, měla by být tato skutečnost uvedena v celním prohlášení k dovozu zboží spadajícího do kategorie z rámce příslušného rozhodnutí o ZISZ. ZISZ skýtá obchodníkům jistotu a přispívá k jednotnému uplatňování právních předpisů.

83. Kontrolovali jsme také, nakolik Komise realizovala naše doporučení uvedená v předchozí zvláštní zprávě⁴⁹. Zjistili jsme, že i když některé nově vyvinuté IT prvky⁵⁰ budou

⁴⁷ Viz bod 91, odrážka 3 zvláštní zprávy č. 1/2010.

⁴⁸ Výroční zpráva o činnosti GŘ TAXUD za rok 2015.

⁴⁹ Zvláštní zpráva č. 2/2008 o závazných informacích o sazebním zařazení zboží (ZISZ) (Úř. věst. C 103, 24.4.2008, s. 1).

k dispozici až od října 2017, všechna doporučení byla vyřešena tím, že dne 1. května 2016 vstoupil v platnost CKU a jeho prováděcí akt a akt v přenesené pravomoci.

84. Celní orgány námi vybraných členských států však při propuštění neověřují, zda držitel ZISZ tento doklad pro dovozy zboží uvedeného v tomto dokumentu skutečně využívá. Na dovozní prohlášení, která uvádějí kód TARIC, který je podobný kódu v ZISZ, ale nikoliv zcela identický, systém pro řízení rizik pro kontroly pro propuštění zboží neupozorňuje. Držitel ZISZ, který nebyl s rozhodnutím o ZISZ spokojen, tedy může sazební zařazení zboží neoprávněně změnit, aby se platbě vyšších cel uvedených v ZISZ vyhnul.

Rozhodnutí o celní hodnotě platná v celé EU se zatím nevydávají

85. Rozhodnutí o celní hodnotě platné v celé EU by bylo úřední písemné rozhodnutí vydané celním orgánem, který žadateli poskytuje posouzení celního odbavení, které by se mělo po stanovené období před dovozem uplatňovat na určitý prvek celní hodnoty. Rozhodnutí by stanovilo, jak například zacházet s platbou provizí a tantiém nebo s aspekty dohody o převodních cenách pro účely stanovení celní hodnoty⁵¹.

86. Rozhodnutí o celní hodnotě platné v celé EU by poskytlo právní jistotu a zajistilo rovnocenné postavení všem obchodníkům, kteří operují na vnitřním trhu. Komisi jsme doporučili⁵², aby přijala příslušná legislativní a správní opatření, jež jí umožní vypořádat se se skutečností, že Společenství nedisponuje právními ustanoveními, že by umožnila zavést rozhodnutí o celní hodnotě platná v celé EU.

87. CKU⁵³ aktem v přenesené pravomoci zmocnila Komisi rozšířit rozsah rozhodnutí o závazných informacích „na další skutečnosti, na jejichž základě se uplatňují dovozní nebo

⁵⁰ Např. potvrzení platnosti EORI Nos v databázi EBTI.

⁵¹ Srov. WCO, Příjmový balíček, *Technical guidelines on advance rulings for classification, origin and valuation, and Practical guidelines for valuation control* (Technické pokyny k předběžným rozhodnutím o sazebním zařazení, původu a hodnotě a praktické pokyny pro kontrolu celní hodnoty), 2015.

⁵² Viz bod 86 zvláštní zprávy č. 23/2000 „Stanovení celní hodnoty dováženého zboží pro celní účely (stanovení celní hodnoty)“.

⁵³ Článek 35 a čl. 36 písm. b) CKU.

vývozní cla a další opatření stanovená v rámci obchodu se zbožím“, zahrnula tedy i problematiku stanovení celní hodnoty. Komise však dosud tohoto zmocnění nevyužila.

88. Komise zatím toto doporučení Účetního dvora nezavedla. Ani po 17 letech tedy není možné vydávat rozhodnutí o celní hodnotě, která by platila v celé EU.

Členské státy nepřístupují k celním kontrolám dovozů jednotně, což může vést ke krácení cla

89. Celní správy členských států mají postupovat jednotně „jako jeden subjekt“. To bylo jedním z hlavních cílů programu Clo 2013. Pokud členské státy nepřístupují k celním kontrolám jednotně, podvodníci si pro své podvodné dovozní operace mohou zvolit nejslabší článek řetězce.

90. Zjistili jsme, že členské státy při provádění celních kontrol nepostupují harmonizovaným a standardizovaným způsobem, jenž by zajišťoval jednotnou úroveň celních kontrol v celé Unii, aby tak na různých místech vstupu do Unie a výstupu z ní nedocházelo k jednání narušujícímu hospodářskou soutěž.

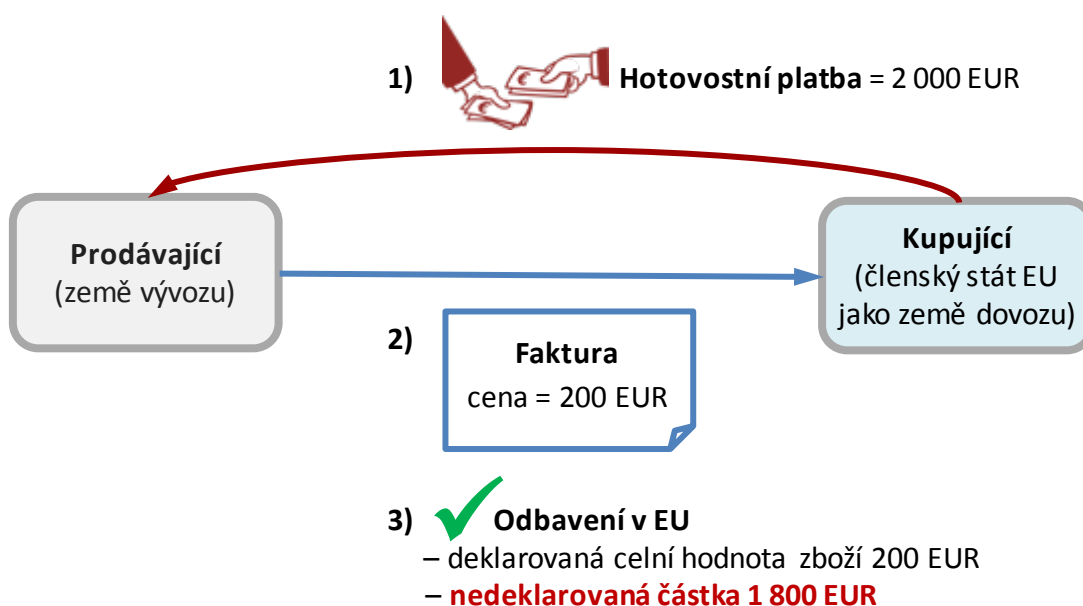
Neexistence jednotného přístupu k celním kontrolám podceňování celní hodnoty zboží deformuje volbu členského státu dovozu

91. Členské státy se potýkají s výzvou v podobě podvodů s podhodnocováním celní hodnoty zboží. V takových případech možného podvodu by se měly upřednostňovat kontroly při propuštění, protože dovozci mohou následně zbankrotovat nebo zmizet. Pokud existují důvodné pochybnosti o tom, zda deklarovaná hodnota je skutečnou převodní hodnotou, mohou celní orgány při provádění kontrol při propuštění požádat o další informace a předložení dodatečné dokumentace. Důvodné pochybnosti mohou vzniknout, zejména pokud deklarovaná hodnota nedosahuje stanovené prahové hodnoty rizika.

92. Prahovou hodnotu rizika pro účely řízení rizika lze stanovit na základě spravedlivých cen (viz **bod 48**). Dovožci v určitých případech předkládají podkladové důkazy (faktury, prodejní smlouvy, výpisy z bankovních účtů), které odpovídají vykázaným (falešným) nízkým hodnotám. V dokumentaci předložené celní správě tedy všechno odpovídá, odhalit podhodnocení je proto obtížné. V takových případech mohou existovat další platby, buď

hotovostní, nebo provedené prostřednictvím třetích stran, které odpovídají rozdílu mezi deklarovanou (podhodnocenou) a skutečnou cenou. **Obrázek 2** níže uvádí příklad podhodnocení se zálohovou hotovostní platbou.

Obrázek 2 – Podhodnocení se zálohovou hotovostní platbou



Zdroj: EÚD na základě příkladu WCO.

93. Celní režim 42 (CR 42) je režim používaný dovozcem pro účely osvobození od DPH v případech, kdy se dovezené zboží následně přepravuje do jiného členského státu. DPH je v takovém případě splatná až v členském státě určení⁵⁴. Pokud dovoz probíhá v rámci CR 42, měly by se od celních orgánů členského státu určení prostřednictvím vzájemné pomoci vyžadovat dodatečné informace o skutečné převodní hodnotě, neboť v těchto případech může konečný příjemce zboží provést platbu, např. čínskému dodavateli, která je mnohem vyšší než fakturovaná hodnota prezentovaná celním zástupcem celním orgánům členského

⁵⁴ Zvláštní zpráva č. 13/2011 „Umožňují kontroly v rámci celního režimu 42 zabránit daňovým únikům v oblasti DPH a odhalovat je?“

státu dovozu. To však může být časově náročné nebo neúspěšné, neboť uvedený nabyvatel a konečný příjemce zboží mohou být různé subjekty nebo může jít o chybějícího obchodníka⁵⁵.

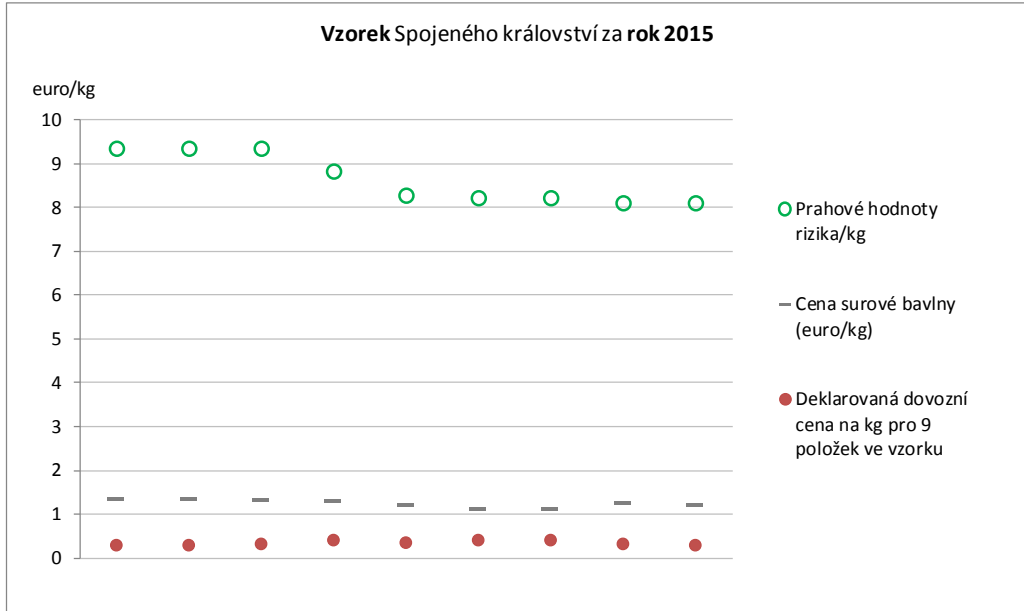
94. Pokud i pak přetrvávají pochybnosti, lze odebrat vzorky zboží a požadovat zajištění⁵⁶ k pokrytí možných ztrát cla. Komise poskytla členským státům jasné pokyny, jak proti podhodnocování bojovat při provádění společné prioritní kontrolní akce DISCOUNT týkající se podhodnocování textilu a obuvi z asijských zemí. Praktické obtíže nicméně stále trvají.

95. V každém z navštívených členských států jsme vybrali vzorek 30 potenciálně podhodnocených dovozů textilu a obuvi z Asie z roku 2015, abychom mohli ověřit, zda bylo žádostem týkajícím se podhodnocování uvedeným ve sděleních v rámci vzájemné pomoci vyhověno. Zjistili jsme, že členské státy prováděly příslušná sdělení v rámci vzájemné pomoci různě a že žádostem úřadu OLAF nebylo vyhověno ve všech případech. Rovněž jsme zjistili, že všechny položky ve vzorcích byly výrazně podhodnoceny. V některých případech byly ceny zpracované bavlny vykázané při dovozu dokonce nižší než cena surové bavlny. Níže uvedený **obrázek 3** a **obrázek 4** ukazují srovnání rizikových prahových hodnot u zpracované bavlny, cen surové bavlny a cen vykázaných při dovozu u vzorku Spojeného království a Polska:

⁵⁵ Obchodník registrovaný jako plátce DPH, který s možným podvodným úmyslem pořizuje nebo zdánlivě pořizuje zboží nebo služby, aniž by zaplatil DPH, a toto zboží nebo služby dodává s DPH, aniž by však daň odvedl příslušným vnitrostátním daňovým orgánům.

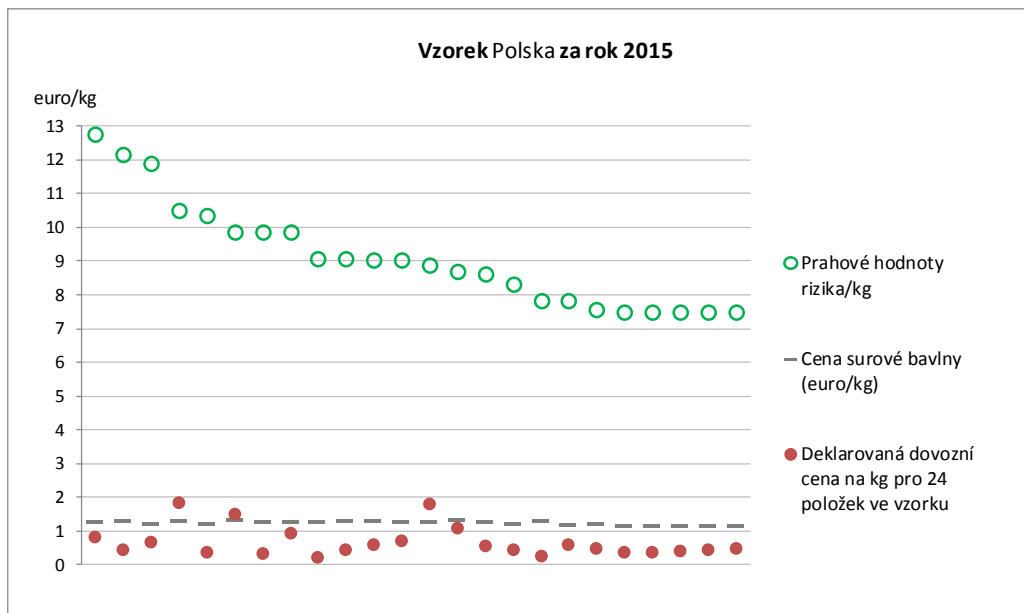
⁵⁶ Podle článku 191 CKU a článku 244 CKU PA.

Obrázek 3 – Ceny dováženého zboží ze zpracované bavlny ze vzorku Spojeného království a srovnání s rizikovými prahovými hodnotami a cenou surové bavlny



Zdroj: EÚD, na základě údajů z internetové databáze THESEUS (<https://theseus.jrc.ec.europa.eu>) a z <http://www.finanzen.net/rohstoffe/baumwollpreis/euro/historisch>.

Obrázek 4 – Ceny dováženého zboží ze zpracované bavlny ze vzorku Polska a srovnání s rizikovými prahovými hodnotami a cenou surové bavlny



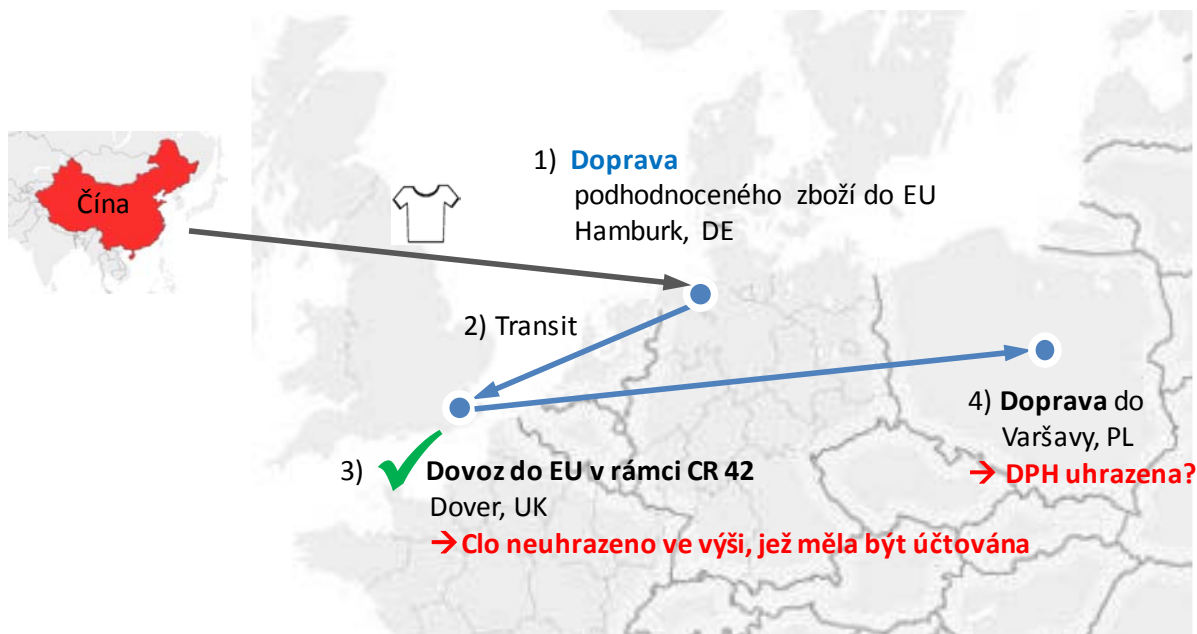
Zdroj: EÚD, na základě údajů z internetové databáze THESEUS (<https://theseus.jrc.ec.europa.eu>) a z <http://www.finanzen.net/rohstoffe/baumwollpreis/euro/historisch>.

96. Rovněž jsme zjistili, že členské státy, které provádí méně kontrol při propouštění zboží, přitahují více dovozů. To je zřejmé zejména v případě kontrol týkajících se podhodnocování textilu a obuvi z Číny, kde členské státy, které kontroly při propuštění zboží neprovádějí, přetahují provoz z jiných členských států.

97. Spojené království neuplatňuje rizikové prahové hodnoty popsané v bodu 92, ani v případě propuštění zboží, které bylo procleno s potenciálně podceněnou celní hodnotou, nevyžaduje při propuštění zajištění k pokrytí možné ztráty cla. OLAF nicméně všechny členské státy požádal, aby přijaly veškerá náležitá preventivní opatření k ochraně finančních zájmů Evropské unie a v případě určených podezřelých zásilek vybíraly zálohu na platbu cla, aby se předešlo budoucí celní ztrátě.

98. Zjistili jsme, že skutečnost, že Spojené království nevyžaduje zajištění potenciálně podhodnoceného zboží, vede k přesměrování provozu: dovozy výrazně podhodnoceného čínského zboží jsou sem přepravovány z jiných členských států a poté, kdy je zboží v CR 42 ve Spojeném království procleno, je opět odesláno do kontinentální Evropy, např. textil nebo obuv z Číny odeslané v režimu vnějšího tranzitu z Hamburku do Doveru, kde je toto zboží propuštěno do volného oběhu v rámci CR 42 bez kontrol při propuštění zboží a následně odesláno zpět, například od Polska nebo na Slovensko. **Obrázek 5** uvádí příklad tohoto výběhu „nejvýhodnější celnice“ s využitím CR 42:

Obrázek 5 – Příklad výběhu „nejvýhodnější celnice“ s využitím celního režimu 42 (CR 42)



Zdroj: EÚD.

99. V roce 2016 provedly francouzské celní orgány ve spolupráci s úřadem OLAF operaci Octopus. Operace byla zaměřena na dovozy v rámci CR 42. Tato akce správní spolupráce odhalila, že k podvodům s podhodnocováním dochází především ve Spojeném království, a toho zjištění ještě nabylo na závažnosti s faktem, že DPH nebyla v členských státech určení uhrazena. Hodnoty deklarované na základě falešných faktur byly podhodnoceny pět až desetkrát, což mělo významný dopad na vybrané clo a daně⁵⁷.

100. Pokud jde o dopad podvodného využívání CR 42 na ztráty DPH a cla, jak uvádíme v bodu 83 naší zvláštní zprávy č. 24/2015⁵⁸, ve Spojeném království jsme „zjistili dva případy podhodnoceného dovozu v rámci celního režimu 42, které odhalila již HMRC díky společné celní operaci úřadu OLAF. Podle odhadu HMRC činí dopad na výběr DPH ve Spojeném království 0,5 milionu GBP a 10,6 milionu GBP v jiných členských státech. Odhadovaný dopad

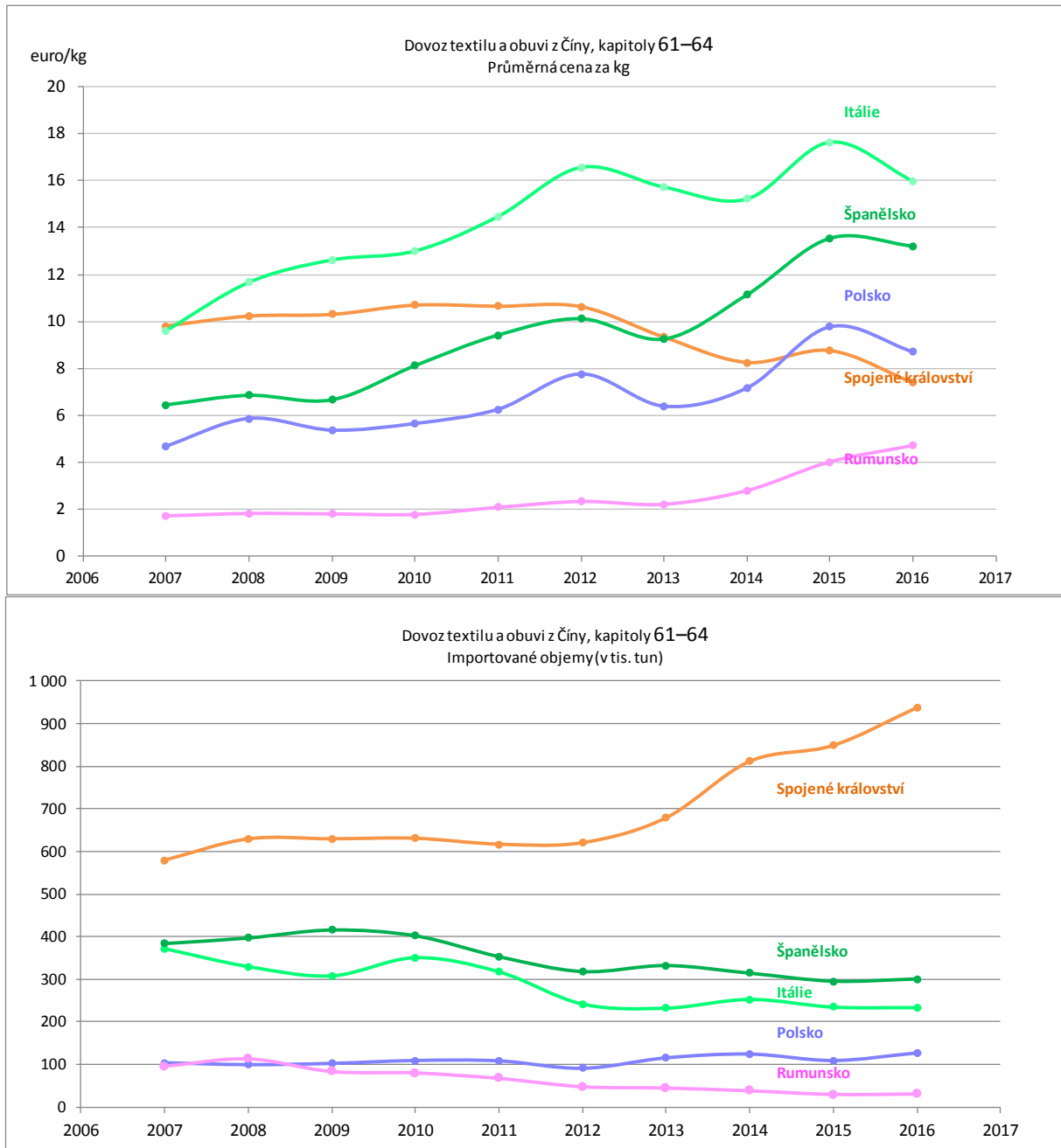
⁵⁷ Viz výsledky společné celní operace Octopus na stránce <http://www.douane.gov.fr/articles/a12973-la-douane-et-l-olaf-presentent-les-resultats-de-l-operation-octopus>.

⁵⁸ Zvláštní zpráva Účetního dvora č. 24/2015 „Boj s podvody v oblasti DPH: jsou nutná další opatření“.

na výběr cla ve Spojeném království dosahuje 81 milionů GBP. Tyto odhady vypracovala HMRC pro všechny položky, které tito dva příslušní obchodníci určeni ve vzorku dovezli během období tří let“.

101. **Obrázek 6** prezentuje údaje Eurostatu pro pět členských států vybraných Účetním dvorem za období 2007–2016. Členské státy, které prováděly důkladné kontroly při propuštění zboží v oblasti podhodnocování textilu a obuvi z Číny, dosáhly zvýšení průměrné deklarované dovozní ceny, ale jejich objem dovozů se snížil. Objem dovozů do Spojeného království se zvýšil o 358 000 tun, zatímco celkový pokles v ostatních čtyřech členských státech činil 264 000 tun.

Obrázek 6 – Mediánové ceny a objemy dovozů textilu a obuvi v letech 2007–2016



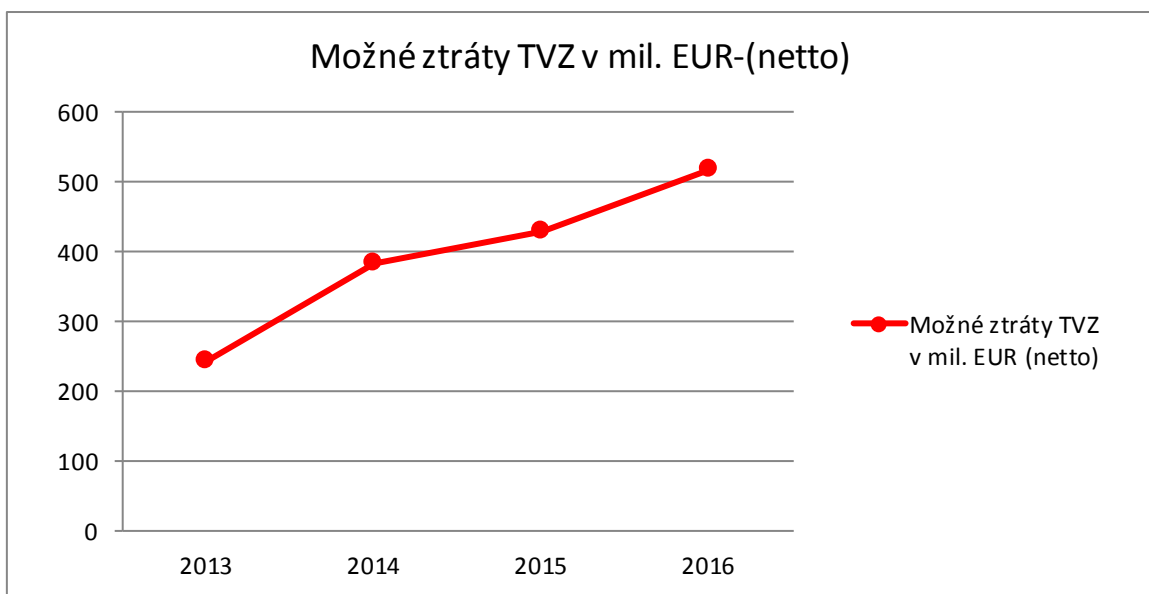
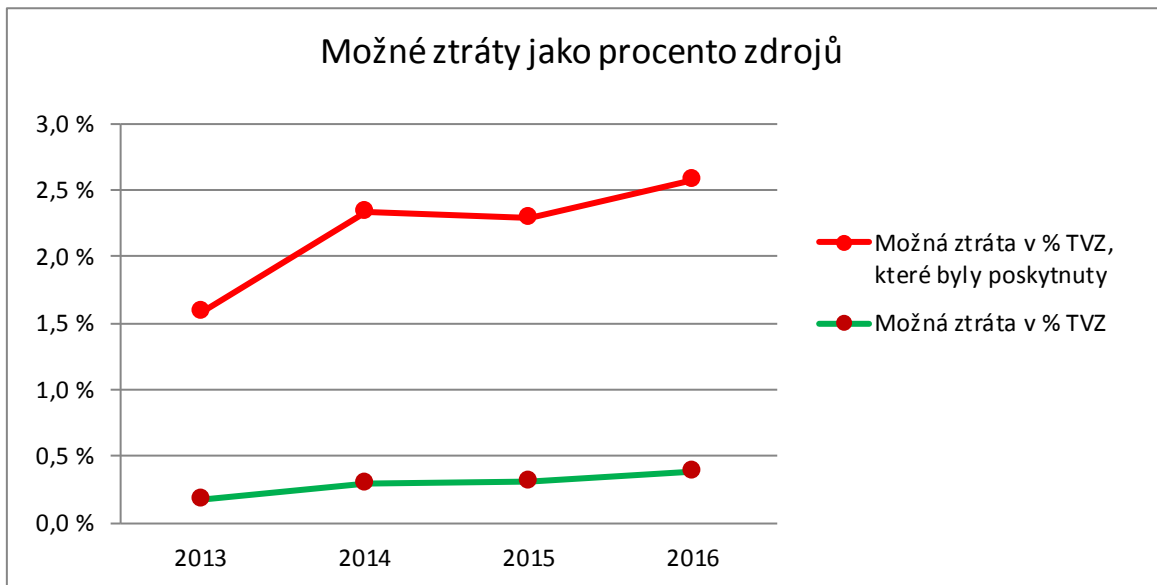
Zdroj: Eurostat.

102. Tyto skutečnosti dále potvrzují odhady možných celních ztrát v důsledku podhodnocení textilu a obuvi vyčíslené úřadem OLAF za období 2013–2016.

103. Podle úřadu OLAF⁵⁹ mělo Spojené království v období 2013–2016 poskytnout odhadem o 1,9874 miliardy EUR (hrubá částka) nebo 1,5736 miliardy EUR (čistá částka) více tradičních vlastních zdrojů, než poskytlo. Vyčíslení možné ztráty (čistá částka po odečtu nákladů na výběr) ve srovnání s celkovými vlastními zdroji a tradičními vlastními zdroji, které členské státy v tomto období skutečně poskytly, je uvedeno níže v **obrázku 7**.

⁵⁹ Výroční zpráva o činnosti GŘ pro rozpočet za rok 2016.

Obrázek 7 – Dopad odhadované částky potenciálních ztrát ve Spojeném království na rozpočet EU



Zdroj: výroční zpráva o činnosti GŘ pro rozpočet za rok 2016.

104. Tyto skutečnosti dále potvrzují zjištění uvedená v naší zvláštní zprávě č. 23/2016, že díky rozdílům v celních kontrolních postupech členských států „může být určitý přístav pro celosvětové lodní linky přitažlivější než jiný“⁶⁰.

Členské státy přistupují k boji proti podvodům v oblasti původu a sazebního zařazení zboží různě

105. OLAF může rozesílat upozornění na podvod členským státům pomocí sdělení v rámci vzájemné pomoci. Tato sdělení obsahují žádosti celních orgánů členských států o ochranu finančních zájmů EU.

106. Zjistili jsme, že pět vybraných členských států přistupovalo k následným kontrolám sdělení v rámci vzájemné pomoci úřadu OLAF 2015/15 o závadném sazební zařazení a 2014/21-2015/18 o závadném popisu původu různě. Nepoctiví obchodníci mohou různé přístupy k celním kontrolám využívat ke krácení cla.

107. Rovněž jsme zjistili, že následná kontrola sdělení v rámci vzájemné pomoci je snazší v těch členských státech, kde je povinné uvádět v celním dovozním prohlášení odesílatele.

Členské státy mají různé koncepce sankčních režimů

108. Uplatňování celních právních předpisů v EU je povinností členských států⁶¹, které mohou za účelem potírání protiprávního jednání využívat pestrou řadu občanskoprávních, správních anebo trestních postihů. Hospodářská soutěž legitimních obchodníků na vnitřním trhu tak může být narušena a podvodníci mohou těchto rozdílů využívat a poškozovat finanční zájmy EU.

109. Zjistili jsme, že v Polsku, Belgii a ve Francii se porušení celních předpisů považuje za akt trestní povahy, který vždy vede k zahájení trestního řízení. V Polsku není za porušení celních předpisů stanoven žádný správní, ani občanskoprávní postih.

⁶⁰ Viz body 82 a 93 až 99 zvláštní zprávy č. 23/2016 „Námořní doprava v EU: v neklidných vodách – mnoho neúčinných a neudržitelných investic“.

⁶¹ Na základě čl. 4 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie.

110. Komise předložila návrh směrnice o právním rámci Unie, který se týká porušení celních předpisů a sankcí⁶² a který nyní zkoumá Rada a Evropský parlament. Návrh směrnice je výsledkem studie⁶³ o právním rámci členských států pro porušování celních předpisů a související sankce.

Celní kontrola dovozů má mezery

111. Řízení rizika prováděné celními orgány členských států zahrnuje určování, posuzování, analýzu a zmírňování různých typů a úrovní rizika spojených s mezinárodním obchodem se zbožím.

112. Řízení celních rizik v EU funguje na základě zásady „posuzuj předem a kontroluj, pokud je to nutné“. V závislosti na souvisejících rizicích je možné kontroly provádět před naložením zboží ve vyvázející zemi, před jejich příjezdem na území EU nebo v místě vykládky, v době dovozu nebo po propuštění zboží do volného oběhu⁶⁴.

113. Dovozy mohou probíhat s využitím běžných nebo zjednodušených postupů. Dovoz zboží s využitím zjednodušených postupů podporuje obchod zvýšením rychlosti propouštění zboží. Komise každoročně připravuje zprávu o výkonnosti celní unie, v níž uvádí přehled četnosti a účinnosti různých typů prováděných celních kontrol.

Členské státy kontroly před příjezdem zboží k ochraně finančních zájmů EU neprovádí

114. Ve fázi před příjezdem zboží mohou celní orgány získat předběžné informace o blízkém příjezdu nákladu ze seznamů lodního nákladu a z jiných zdrojů. V rámci EU mohou dopravci nebo jejich oprávnění zástupci v předepsanou dobu před příjezdem zboží podat elektronické vstupní souhrnné celní prohlášení (ENS) v přístavu/letišti prvního vstupu na celní území EU. Týmy pro analýzu celních rizik mohou tyto údaje analyzovat a provést předběžný zacílený výběr. V této fázi jsou však k dispozici pouze omezené informace neumožňující podrobné

⁶² KOM(2013) 884 v konečném znění.

⁶³ Zpráva projektové skupiny programu Clo 2013 o celních sankcích.

⁶⁴ Srov. COM(2014) 527 final ze dne 21. srpna 2014.

kontroly pro fiskální účely, např. pokud jde stanovení celní hodnoty nebo sazební zařazení dováženého zboží⁶⁵.

115. Celní orgány pěti vybraných členských států argumentovaly, že nemohou provádět kontroly před příjezdem zboží s využitím ENS pro fiskální účely z důvodu absence relevantních údajů. Nicméně účast podezřelých (obchodníků (se špatnou pověstí) může být faktorem, který povede k iniciaci kontroly před příjezdem relevantní pro fiskální účely, pokud jsou v ENS uvedeny údaje o odesílateli a příjemci. I když tomu tak obvykle je, mohou tyto údaje chybět⁶⁶.

Členské státy ne vždy provádějí kontroly navrhované jejich vlastními systémy pro řízení rizika

116. Systém řízení rizika navrhuje kontroly při propuštění, jež mohou být buď fyzické, dokumentární, anebo mohou sestávat z odběru vzorku zboží pro další analýzu, včetně laboratorní analýzy.

117. Zjistili jsme, že v navštívených členských státech, s výjimkou Spojeného království, může celník kontrolní opatření navržené filtrem rizika anulovat, aniž by k tomu potřeboval souhlas či potvrzení svého nadřízeného. Jde o mezeru v systému vnitřní kontroly, která narušuje účinnost celního systému pro řešení rizik.

118. Ve Spojeném království se dokumentární a fyzické kontroly uplatňují pouze u standardních dovozních režimů, na něž připadá 12 % dovozních prohlášení. Zjistili jsme, že 99,77 % dovozů deklarovaných v roce 2015 v rámci standardních postupů bylo odbaveno během jedné hodiny a že v rámci dokumentárních kontrol při propuštění, které mají bojovat proti závadnému popisu původu, se nezjišťuje případný nesoulad mezi originály dokladů

⁶⁵ Viz WCO, Příjmový balíček, *Technical guidelines on advance rulings for classification, origin and valuation, and Practical guidelines for valuation control* (Technické pokyny k předběžným rozhodnutím o sazebním zařazení, původu a hodnotě a praktické pokyny pro kontrolu celní hodnoty), 2015.

⁶⁶ To se stává, pokud dopravci podávají ENS se souhrnným konosamentem s údaji o nákladu, a nikoliv dílčí konosament s údaji o nákladu od zasilatelů.

o původu a databází ConTraffic. To účinnost kontrol při propuštění ve Spojeném království zpochybňuje. Zbývajících 88 % dovozních prohlášení bylo podáno s využitím zjednodušených postupů a nebylo předmětem kontrol při propuštění.

Kontroly po propuštění zboží nekompensují snížení počtu kontrol při propuštění u zjednodušených postupů

119. Obchodníci, kteří jsou oprávněni využívat zjednodušené dovozní postupy, využívají zrychleného celního propuštění zboží. Celní orgány se spoléhají na správnost jejich dovozních prohlášení a provádějí méně kontrol před propuštěním, což by se mělo kompenzovat audity před udělením tohoto statusu a audity *ex post*⁶⁷. V roce 2015 proběhly téměř čtyři pětiny všech dovozů do EU s využitím zjednodušených postupů, z toho 0,2 % bylo předmětem kontrol při propuštění.

120. Zjistili jsme nicméně, že ve Španělsku a ve Spojeném království se u zjednodušených postupů neprovádějí žádné kontroly při propuštění. Jde o vážnou věc, zejména v případě Spojeného království, protože valná většina dovozních prohlášení se podává v rámci zjednodušených postupů.

121. Oprávněný hospodářský subjekt (OHS) je spolehlivý obchodník s výhodou menšího počtu fyzických a dokumentárních kontrol při odbavení. Status OHS uděluje celní správa za předpokladu, že obchodník splní určitá kritéria⁶⁸.

122. Jedno ze zjednodušení stanovených v CKU umožňuje podávat dovozní prohlášení zápisem do evidence držitele oprávnění. V takovém případě je obchodník povinen oznámit předložení zboží celnímu úřadu, toto oznámení nicméně neuvádí žádné údaje o původu zboží, jeho sazebním zařazení a hodnotě⁶⁹, které by celní správě umožnily provést

⁶⁷ Zvláštní zpráva č. 1/2010 „Je kontrola zjednodušených celních postupů pro dovozy účelná?“

⁶⁸ Kritéria pro přiznání statusu oprávněného hospodářského subjektu stanoví článek 39 CKU.

⁶⁹ Sdělení I2 o oznámení o předložení zboží celnímu úřadu v případě zápisu do záznamů deklaranta podle přílohy B CKU AAP.

smysluplnou analýzu rizika pro fiskální účely. Celní orgány dále mohou OHS zprostit povinnosti předkládat zboží celnímu úřadu⁷⁰.

123. Zjistili jsme případy, kdy OHS působící v sektoru kurýrních služeb zneužívají osvobození od cla pro zásilky nízké hodnoty, a jiné případy OHS, které v době naší návštěvy nesplňovaly podmínky pro přiznání statusu OHS nebo které buď v roli deklaranta, nebo jeho zástupce předložily podhodnocené dovozy textilu a obuvi z Číny.

124. Zjistili jsme, že Itálie neprovádí audity pro propuštění zboží, jak jsou definovány v průvodci celním auditem, a to ani u OHS. Ve Spojeném království jsme prověřovali 10 spisů k auditům po propuštění zboží, které se týkaly OHS, ani v jednom z těchto případů však nešlo o skutečný audit po propuštění zboží, ale spíše o posuzování a monitoring trvalého plnění podmínek statusu OHS.

125. V červenci 2016 Komise zaregistrovala, že šest členských států⁷¹ buďto žádné audity po propuštění zboží neprovádí, nebo je provádí, ale neposkytuje o nich žádné informace. Tyto členské státy byly zdrojem přibližně 20 % všech cel vybraných v EU⁷². Smyslem auditů po propuštění zboží je boj proti zbytkovým rizikům po propuštění a další kontroly po propuštění zboží, pokud se však takové audity neprovádějí, rizika přetrvávají.

Kontroly po propuštění zboží málokdy pokrývají dovozy do jiných členských států

126. Pokud dovozce s ústředím v jednom členském státě (členský stát 2) provádí dovozní operaci v jiném členském státě (členský stát 1), provádí celní kontroly členský stát 1⁷³.

⁷⁰ V souladu s článkem 182 UCK.

⁷¹ Belgie, Estonsko, Itálie, Portugalsko, Rumunsko a Slovinsko.

⁷² Viz bod 4.18 výroční zprávy EÚD za rok 2016.

⁷³ Výbor pro celní kodex (oddíl Obecná celní pravidla) dospěl dne 19. května 2000 během svého 30. zasedání k závěru, že provádět kontroly má stát, kde bylo zboží odbaveno. Připustil možné obtíže, pokud by se účty a zboží nacházely na jiném místě, měl nicméně za to, že členské státy by měly vhodným způsobem spolupracovat.

127. Zjistili jsme, že celní orgány členského státu 1 se neobracejí na celní orgány členského státu 2 s žádostmi o účetní záznamy, bankovní účty apod. obchodníka sídlícího na jeho území a celní orgány členského státu 2 si nejsou vědomy realizovaných dovozů, neboť orgány členského státu 1 nejsou povinny je na ně upozorňovat.

128. To ještě zhoršuje skutečnost, že pokud jde o audity pro propuštění zboží, je užitečnost informací uvedených ve stávající databázi dovozů do členských států, „Surveillance2“, omezená, neboť se zde neuvádí jméno dovozce anebo deklaranta. Neočekává se, že by databáze Surveillance3, která tyto i jiné informace uvádí, byla uvedena do plného provozu⁷⁴ před 1. říjnem 2018.

129. Zjistili jsme, že tento stav se týká zejména CR 42. V rámci tohoto režimu může dovozce sídlící v členském státě 2 jmenovat zástupce v členském státě 1, aby dovoz provedl tam, což provedení kontroly po propuštění zboží ztěžuje.

130. Podle úřadu OLAF je přibližně 57 % všech dovozů z Číny v oblasti textilu a obuvi, u nichž je podezření na podhodnocení, odbaveno v CR 42, ačkoliv v tomto režimu se jinak odbavuje pouze 16 % dovozů.

131. Komise rovněž v průběhu kontroly na Slovensku v prosinci 2016 zjistila, že hlavní riziko podhodnocení bylo odhaleno u dovozů v rámci CR 42, kdy dovozce obvykle sídlí v jiném členském státě, což boj proti podhodnocování formou kontrol po propuštění zboží ztěžuje.

Nedostatečné kontroly osvobození zásilek nízké hodnoty od cla vedou k nedostatečným platbám cla

132. Celní právní předpisy stanoví, že zásilky zanedbatelné hodnoty jsou osvobozeny od cla. Zboží, jehož hodnota nepřekračuje určitý práh, je osvobozeno od cla a dalších daní. Je tomu tak, protože malé potenciální inkaso příjmu u zásilek nízké hodnoty nepokrývá správní a obchodní náklady nutné pro zajištění souladu s celními pravidly.

⁷⁴ Podle prováděcího rozhodnutí Komise (EU) 2016/578 ze dne 11. dubna 2016, kterým se zavádí pracovní program pro vývoj elektronických systémů stanovených v celním kodexu Unie a jejich uvedení do provozu (Úř. věst. L 6, 15.4.2016, s. 6).

133. Rychlé rozšíření elektronického obchodování tuto tento stav změnilo. Jak připouští Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD)⁷⁵, v době, kdy, byly od cla osvobozeny nejběžnější nízkohodnotové dovozy, nakupování na internetu prakticky neexistovalo a míra dovozů, jež z tohoto osvobození profitovaly, byla relativně malá.

134. Dodávky zboží zakoupeného v nečlenských zemích EU zákazníkům (B2C) jsou jako zásilky nízké hodnoty osvobozeny od DPH (a cla), pokud jejich hodnota nepřesáhne práh 10 nebo 22 EUR. Kromě DPH musí být na zboží, jehož hodnota přesahuje 150 EUR, uvaleno clo. Dar zaslaný soukromou osobou jiné soukromé osobě (P2P) je osvobozen od cla a DPH, pokud jeho hodnota nepřesahuje 45 EUR. Jestliže jeho hodnota přesáhne 45 EUR, ale je nižší než 700 EUR, bez DPH, lze uplatnit standardní paušální celní sazbu ve výši 2,5 %. Všechny tato osvobození od cla platí i pro zboží koupené na internetu v nečlenských zemích EU.

135. Zjistili jsme, že elektronické systémy pro propouštění zboží ve vybraných členských státech akceptovaly i) dovozy žádající o osvobození od cla u zboží zanedbatelné hodnoty, i když jejich deklarovaná hodnota⁷⁶ byla vyšší než 150 EUR, a ii) dovozy obchodních zásilek deklarovaných jako dary.

136. Rovněž jsme zjistili, že osvobození od cla na dovozy realizované po vstupu aktu v přenesené pravomoci a prováděcího aktu UCK⁷⁷ v platnost dne 1. května 2016 zneužívali i dopravci, kteří mají status OHS. Jde o zásadně závažnou skutečnost, neboť OHS musí mít vnitřní kontroly umožňující zamezit nezákonným nebo nestandardním transakcím a odhalovat je⁷⁸.

⁷⁵ OECD, *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy* (Jak řešit daňové výzvy digitální ekonomiky), *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project* (Projekt eroze základny a přesunu zisku), OECD Publishing, 2014.

⁷⁶ Vlastní hodnota definovaná jako hodnota položky bez nákladů na dopravu a pojištění.

⁷⁷ Prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/2447 ze dne 24. listopadu 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (UCK PA)(Úř. věst. L 343, 29.12.2015, s. 558).

⁷⁸ Podle čl. 25 odst. 1 písm. f) CKU PA.

137. Důkazy o elektronickém obchodu shromážděné Spojeným královstvím svědčí o masivním podhodnocování zboží dováženém z Dálného východu a v rostoucí míře i z USA, a to 10 až 100krát pod správnou celní hodnotu.

138. Podle belgické celní správy zboží zakoupené na neevropských internetových stránkách je systematicky deklarováno jako zboží s hodnotou nižší než 22 EUR, i když zákazník ve skutečnosti zaplatil více⁷⁹.

139. Podle studie konzultační firmy Copenhagen Economics⁸⁰ jsou dovozní cla uvalována pouze na 47 % poštovních zásilek, na něž se clo vztahuje, a tato nesoustavnost se přímo promítá do celních ztrát v EU částkou přibližně 0,25 miliardy EUR.

140. Ke ztrátám cla tedy dochází dvěma způsoby: i) podhodnocováním zboží, kdy je zboží chybně deklarováno jako způsobilé pro osvobození od cla na základě nízké hodnoty zásilky, a ii) uplatněním osvobození od cla u zboží, jež k tomu není způsobilé, např. zboží s deklarovanou hodnotou vyšší než 150 EUR, které systém pro celní propuštění zboží akceptoval, protože má mezery, nebo obchodní zásilky (B2C) deklarované jako dary (P2P), protože je celní správa nekontroluje.

141. U dopravců, kteří mají status OHS, je to dokonce pravděpodobnější, neboť v jejich případech se provádí méně fyzických a dokumentárních kontrol i méně kontrol v místě dovozu a status OHS lze zohlednit u kontrol po propuštění zboží⁸¹.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

142. Audit se zabýval otázkou, zda dovozní režimy EU chrání finanční zájmy EU. Odhalili jsme závažné mezery, z nichž vyplývá, že příslušný právní rámec vykazuje nedostatky a že

⁷⁹ Viz např.: *Cel Cybersquad spoorde al 858 frauderende webshops op*, článek v De Standaard ze dne 27. července 2015, k dispozici zde: http://www.standaard.be/cnt/dmf20150727_01793127.

⁸⁰ Copenhagen Economics, *E-commerce imports into Europe: VAT and customs treatment* (Dovozy do Evropy v rámci elektronického obchodu: DPH a celní odbavování), 2016.

⁸¹ Srov. Generální ředitelství Evropské komise pro daně a celní unii, *Authorised Economic Operator Guidelines* (Pokyny k oprávněným hospodářským subjektům), 2016.

uplatňování celní kontrol dovozů členskými státy je neúčinné, což má negativní dopad na finanční zájmy EU.

143. Z hlediska ochrany finančních zájmů EU má skutečnost, že neexistuje odhad nezaplaceného cla, negativní dopad na hodnocení výkonnosti celní unie a brání účinnému rozdělování zdrojů mezi jednotlivé oblasti, např. na podhodnocování nebo členské státy, v nichž byly zjištěny nejvyšší potenciální ztráty (viz **body 26–28**).

Doporučení 1

Aby byla schopna vyhovět žádosti Evropského parlamentu, měla by Komise vyvinout metodiku pro výpočet nezaplaceného cla a počínaje rokem 2019 provádět pravidelné odhady nezaplaceného cla a tento výsledek zohledňovat při alokaci zdrojů a stanovování operačních cílů.

Termín pro splnění doporučení: 2019.

144. Členské státy nejsou k provádění celních kontrol a zlepšení výběru cla pro rozpočet EU dostatečně finančně motivovány: Členské státy, které provádějí celní kontroly, ale nejsou při výběru dlužného cla úspěšné, riskují, že ponесou finanční důsledky těchto ztrát, oproti tomu členské státy, které žádné takové kontroly neprovádějí, nelogicky žádné negativní důsledky riskovat nemusí. Jeden členský stát si navíc stěžoval, že čím usilovněji bojuje proti podvodům, tím větší je riziko, že po něm Komise bude vyžadovat finanční náhradu škody (viz **body 29–32**).

145. I když akční programy EU poskytují finanční prostředky, není toto financování vždy provázáno s ochranou finančních zájmů EU. Členské státy ne vždy poskytují nutné finanční zdroje na provádění neunijních složek evropských informačních systémů, které akční programy nefinancují, což může vést ke zpoždění v provádění CKU. Některé členské státy, v nichž se nacházejí hlavní přístavy/letišť vstupů, souhlasí s tím, že jejich podíl zadržovaných TVZ je příliš vysoký (viz **body 33–40**).

Doporučení 2

Komise by měla uvážit všechny dostupné možnosti, jak posílit podporu vnitrostátních orgánů celní správy v jejich z hlediska EU významné roli v novém víceletém finančním rámci (VFR), včetně přezkumu vhodné míry nákladů na výběr.

Termín pro splnění doporučení: začátek příštího VFR.

Doporučení 3

Komise by měla v příštím víceletém finančním rámci navrhnout, aby se budoucí akční programy EU, které podporují celní unii, využívaly k podpoře finanční udržitelnosti celních evropských informačních systémů.

Termín pro splnění doporučení: začátek příštího VFR.

146. Výměna informací a spolupráce v celních záležitostech probíhá hladce. Z auditu nicméně vyplynulo, že nástroje pro výměnu informací mají stále nedostatky, a to jak z hlediska obsahu, tak z hlediska využití (viz **body 41–69**).

Doporučení 4

Komise by měla:

- a) v roce 2018 navrhnout úpravy celních právních předpisů, aby bylo uvádění odesilatele v celním dovozním prohlášení povinné;
- b) být v žádostech obsažených ve sděleních v rámci vzájemné pomoci přesnější a zajistit tak, aby je členské státy prováděly jednotným způsobem.

Cílové datum provedení: okamžitě

Doporučení 5

V roce 2018 by Komise měla v nečlenských zemích EU, kde ve svobodných pásmech dochází k většině podvodných překládek, jmenovat kontaktní osobu OLAF pro zámorí.

147. Pokud jde o jednotné uplatňování celních právních předpisů EU, integrovaný sazebník Evropské unie (TARIC) je uplatňován jednotně ve čtyřech z pěti auditovaných členských států. V systému TARIC nicméně došlo k retroaktivním změnám, jež mají finanční dopad a jež musí členské státy pečlivě uplatňovat. Členské státy řádně nekontrolují, zda vydaná rozhodnutí o závazných informacích o sazebním zařazení zboží (ZISZ) držitelé při dovozu

skutečně používají. Ačkoliv CKU udělil Komisi pravomoc vydávat rozhodnutí o hodnotě platná v celé EU, Komise tak zatím nečinila (viz **body 70–88**).

Doporučení 6

Komise by měla:

- a) do roku 2020 realizovat pečlivé následné kontroly kontrol souladu se ZISZ prováděných členskými státy;
- b) bez prodlení umožnit vydávání rozhodnutí o hodnotě platných v celé EU, jak jsme doporučili ve zvláštní zprávě č. 23/2000.

148. Pokud jde o celní kontroly, přístup členských států k boji s podhodnocováním, závadným původem zboží, chybným sazebním zařazením zboží a uvalováním sankcí se liší. Nalézt rovnováhu mezi potřebou podporovat obchod rychlejšími, plynulými dovozními postupy a potřebou provádět celní kontroly je pro celní orgány výzvou. Zatěžující celní kontroly mohou mít dopad na volbu hospodářského subjektu, pokud jde o celnici dovozu, a přístavy/letiště s menším počtem celních kontrol přitahují větší provoz. Účetní dvůr zjistil případy tzv. volby nejvýhodnější celnice, kdy obchodník volí pro dovoz podhodnoceného zboží členské státy s méně přísnými kontrolami (viz **body 89–100**).

Doporučení 7

Komise by měla navrhnout legislativní změny, jež by jí umožnily uvalovat od roku 2021 finanční opravy na ty členské státy, které adekvátním způsobem neřeší související rizika a potenciálně podporují volbu nejvýhodnější celnice.

149. Protože členské státy nemají k dispozici dostatečné údaje, analýzu rizika pro fiskální účely ve fázi před příjezdem zboží ani po oznámení obchodníků o dopravě zboží do jejich prostor neprovádějí. V kontrolovaných pěti členských státech navíc celníci mohou kontroly navržené vnitrostátním systémem pro řízení rizika ignorovat, a to bez souhlasu svých nadřízených. Pokud jde o zjednodušené postupy, členské státy nekompensují sníženou míru kontrol při propuštění kontrolami po propuštění zboží. Pokud navíc obchodník dováží do členského státu, v němž nesídlí, jsou takové dovozy jen zřídkaždy předmětem kontrol

ex post. Při zajišťování dodržování pravidel pro osvobození od cla u zásilek nízké hodnoty se členské státy potýkají s obtížemi, což rozpočtům členských států i rozpočtu EU způsobuje ztráty. Zjistili jsme, že oprávněné hospodářské subjekty působící v sektoru kurýrních služeb osvobození od těchto cel zneužívají (viz **body 111–141**).

Doporučení 8

V roce 2018 by Komise měla:

- a) navrhnout legislativní opatření, jež stanoví povinnost poskytovat dodatečné údaje umožňující provádět analýzu finančního rizika ve fázi před příjezdem zboží a po oznámení obchodníků o doručení zboží do jejich prostor;
- b) zdokonalit databázi Surveillance tak, aby umožňovala identifikovat příjemce zboží, pokud je uplatněn celní režim 42;
- c) vyšetřovat zneužívání osvobození od cla u zásilek nízké hodnoty v rámci elektronického obchodu se zbožím s nečlenskými zeměmi EU.

Doporučení 9

Členské státy by neprodleně měly:

- a) podmínit anulování kontrol navržených konkrétním flitrem rizika předchozím nebo bezprostředním souhlasem nadřízených pracovníků;
- b) zabudovat do svých celních elektronických systémů pro propuštění kontroly umožňující blokovat přijetí celního prohlášení, jež žádá o osvobození od cla pro zásilku s deklarovanou vlastní hodnotou, která přesahuje 150 EUR, nebo u obchodních zásilek (B2C) deklarovaných jako dary (P2P);
- c) ověřovat *ex post*, zda obchodník dodržuje pravidla pro osvobození zásilek nízké hodnoty od cla, a to i u oprávněných hospodářských subjektů;
- d) stanovit plány vyšetřování pro boj se zneužíváním osvobození od cla v rámci elektronického obchodu se zbožím s nečlenskými zeměmi EU.

Tuto zprávu přijal senát IV, jemuž předsedá Baudilio TOMÉ MUGURUZA, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 7. listopadu 2017.

Za Účetní dvůr

předseda

Klaus-Heiner LEHNE

Koncepce auditu EÚD na úrovni Komise

Náš audit v Komisi měl dvě etapy: přípravnou fázi a auditní práci v terénu.

1. Během přípravné fáze jsme shromažďovali informace prostřednictvím návštěv GŘ pro daně a celní unii, GŘ pro rozpočet, úřadu OLAF a Společného výzkumného střediska (SVS).

Auditní metodiku (auditní otázky, kritéria a standardy), včetně auditní metodiky členských států a odpovědí Komise na náš dotazník zaslaný před vlastní návštěvou, jsme projednávali s Komisí. Rovněž jsme obdrželi zpětnou vazbu a návrhy týkající se podhodnocování, závadného popisu původu a závadného sazebního zařazení zboží a hlavních přirozených rizik, jež mají dopad na propuštění zboží do volného oběhu, a shromáždili jsme relevantní dokumentaci.

Ve společném výzkumném středisku Komise prezentovala své vědecké projekty týkající se sledování kontejnerů (ConTraffic) a odhadu spravedlivých cen (THESEUS). Společné výzkumné středisko auditorům zajistilo přístup do databáze ConTraffic i internetového zdroje THESEUS.

Generální ředitelství pro daně a celní unii auditorům zpřístupnilo Surveillance 2, databázi evidence dovozních prohlášení, a systém správy vzorků (SMS), databázi pravých razítek a orgánů, které jsou oprávněny vydávat osvědčení o preferenčním původu nebo průvodní osvědčení.

Generální ředitelství pro rozpočet poskytlo auditorům přístup k OWNRES, databázi případů podvodů a nesrovnalostí, jež se týkaly částek přesahujících 10 000 EUR, a databázi WOMIS, jež obsahuje zprávy o částkách nad stanoveným prahem, které nebude možné získat zpět v případech, kdy členské státy příslušné částky nedaly k dispozici pro účely rozpočtu EU, neboť se domnívají, že důvody, proč tyto částky nelze získat zpět, se jich netýkají. Komise se ke zprávám vyjadřuje do šesti měsíců od jejich přijetí.

Zkoumali jsme relevantní informace jako výroční zprávy o činnosti, zprávy o výkonnosti celní unie vypracované GŘ pro daně a celní unii a zprávy o pokroku a hodnotící zprávy týkající se

akčních programů EU Hercule II/III a Clo 2013/2020. Rovněž jsme prověřovali databázi obsahující aktuální informace o následné kontrole předchozích doporučení EÚD (databáze RAD).

Navštívili jsme Světovou celní organizaci, kde jsme prezentovali náš audit, diskutovali o jeho úloze, povinnostech a výzvách souvisejících s podhodnocováním, pravidlech určování celní hodnoty, původu, neinkasovaných příjmů a elektronickém obchodu. Debatovali jsme také o relevantních mezinárodních standardech, jako je Dohoda o provádění článku VII Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT), tzv. dohoda o stanovování celní hodnoty, revidované Kjótské úmluvě (Světová celní unie) o zjednodušení a harmonizace celní postupů a o pokynech Světové celní unie. Smyslem této návštěvy bylo posoudit, zda Komise dodržuje mezinárodní osvědčené postupy. Prověřovali jsme nejrelevantnější a nejaktuálnější pokyny WCO, zejména příjmový balíček. Využili jsme jej jako srovnávací hodnotu pro přípravu dotazníku o stanovování hodnoty, původu a sazebního zařazení, který byl zaslán do vybraných členských zemí.

2. V průběhu auditní práce v terénu jsme zaslali Komisi obecný dotazník. Dotazník se zaměřil na to, zda Komise zajišťuje, aby dovozní režimy chránily finanční zájmy EU. Shromáždili jsme důkazy o stávajícím vývoji a činnosti Komise v oblasti neuhrazeného cla, akčních programů EU týkajících se spolupráce celních správ členských států, vzájemné pomoci, následné kontroly jednotného uplatňování celních ustanovení ze strany členských států a o tom, zda Komise koncipovala robustní dovozní postupy, aby se vyhnula mezerám, jež vedou k nedostatečným platbám TVZ.

Odpovědi na tento obecný dotazník zaslalo GŘ pro rozpočet, úřad OLAF a GŘ pro daně a celní unii. Následně jsme jim zaslali dva doplňkové dotazníky a zorganizovali jsme pohovory se zástupci oddělení, která odpovídají za různé oblasti, o nichž se v dotaznících pojednávalo.

Provedli jsme následnou kontrolu plnění ze strany Komise, pokud jde o zvláštní zprávy relevantní pro tento audit, jako je zvláštní zpráva č. 2/2008 o závazných informacích o sazebním zařazení zboží (ZISZ), zvláštní zpráva č. 1/2010 „Je kontrola zjednodušených celních postupů pro dovozy účelná?“ a zvláštní zpráva č. 2/2014 „Jsou preferenční obchodní režimy vhodným způsobem řízeny?“.

Koncepce EÚD v členských státech

Audit jsme prováděli ve dvou fázích: příprava a auditní práce v terénu.

1. V průběhu přípravné fáze jsme vybrali pět členských států: Španělsko, Itálii, Maďarsko, Polsko a Spojené království. Výběr členských států byl proveden na základě těchto kritérií rizika: i) velikost jejich příspěvku TVZ do rozpočtu EU, ii) výskyt případů podhodnocení v členském státě a iii) podíl auditních kontrol na celkových kontrolách po propuštění zboží.

Vybraným členským státům jsme rovněž zaslali dotazník. Dotazník se zaměřil na to, zda členské státy zajišťují, aby dovozní režimy chránily finanční zájmy EU. Všech pět vybraných členských států nám písemně odpovědělo.

Před každou návštěvou členského státu jsme vybrali:

- a) 30 potenciálně podhodnocených dovozních operací. U těchto vybraných operací jsme u základního souboru dovozů evidovaných v roce 2015 s využitím *Tableau* v databázi *Surveillance 2* každým členským státem provedli vizuální analýzu údajů. Možné podhodnocení bylo pak srovnáno se spravedlivými cenami na kg, které Společné výzkumné středisko zveřejnilo v databázi *THESEUS* a s průměrnou cenou na jednotku uvedenou v databázi *Surveillance 2*;
- b) 30 dovozních operací, na něž se vztahovala sdělení o vzájemné spolupráci vydaná úřadem OLAF v rámci boje proti závadnému sazebnímu zařazení zboží. Náhodně jsme vybrali dovozy zaevidované v roce 2015 do databáze *Surveillance 2* těmito členskými státy s využitím *ACL*;
- c) celý základní soubor dovozů dotčených sdělením v rámci vzájemné pomoci vydaným v rámci boje proti závadnému popisu původu v roce 2015 podle databáze *Surveillance 2*;
- d) vzorek 10 souborů, vybraných na základě analýzy rizika, týkajících se auditů provedených členskými státy v uplynulých šesti letech u oprávněných hospodářských subjektů;

- e) vzorek 10 souhrnných prohlášení pro dočasné uskladnění, vybraných na základě analýzy rizika, k jejich dalšímu sledování až po propuštění zboží do volného oběhu a k ověření souladu s pravidly pro maximální lhůtu pro propuštění zboží, stanovení hodnoty, osvobození od cla a paušální zdanění, jak byly obvykle prováděny typickým oprávněným hospodářským subjektem ze sektoru kurýrních služeb v roce 2016 po vstupu ustanovení CKU v platnost dne 1. května 2016;
- f) vzorek 10 položek, vybraných na základě analýzy rizika, propuštěných tímto oprávněným hospodářským subjektem do volného oběhu v roce 2016 po vstupu ustanovení CKU v platnost dne 1. května 2016 ke zpětnému sledování po souhrnné prohlášení pro dočasné uskladnění a ověření souladu s pravidly pro maximální lhůtu pro propuštění zboží, stanovení hodnoty, osvobození od cla a paušální zdanění.

2. V průběhu auditní práce v terénu jsme navštívili celní orgány ve Španělsku, Itálii, Polsku, Rumunsku a ve Spojeném království. V každém vybraném členském státě jsme diskutovali o odpovědích na otázky v předem zaslaném dotazníku a vedli jsme pohovory s úředníky odpovědnými za různé oblasti, jichž se dotazník týkal, zejména s osobami odpovědnými za stanovování celní hodnoty, původ zboží, sazební zařazení zboží, řízení rizika, oprávněné hospodářské subjekty, kontroly pro propuštění zboží a programy Clo 2013/2020.

Na základě mezinárodních standardů jsme kontrolovali, zda: i) kontroly členských států po propuštění zboží řídily zbytková rizika po kontrolách při propuštění zboží; ii) kontroly členských států po propuštění zboží pokryly dovozy do jiných členských států; iii) celní správy členských států prováděly své povinnosti jako jeden subjekt; iv) celní správy členských států věnovaly náležitou pozornost kurýrním zásilkám. Na základě kontrolního seznamu jsme analyzovali dosažené efekty a hovořili jsme o nich.

Zvláštní pozornost byla věnována systému a kontrolám a zahrnovala test v modelovém prostředí celních systémů pro propouštění zboží, jež se týkal důvěryhodnosti kontrol zásilek nízké hodnoty.

ODPOVĚDI KOMISE NA ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVU EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA

„DOVOZNÍ POSTUPY: NEDOSTATKY V PRÁVNÍM RÁMCI A NEÚČINNÉ PROVÁDĚNÍ MAJÍ DOPAD NA FINANČNÍ ZÁJMY EU“

SHRNUTÍ

I. Komise poznamenává, že hlavní zjištění obsažená v této zprávě se týkají nedostatků u kontrol prováděných členskými státy a úkolů v oblasti provádění předpisů, jež jsou prováděny pod plnou odpovědností vnitrostátních orgánů. Komise nicméně kontroluje výběr a poskytování tradičních vlastních zdrojů ze strany členských států, což má nápravný účinek.

Pokud Komise zjistí, že kontroly členských států nejsou účinné a vedou ke ztrátám tradičních vlastních zdrojů, jsou členské státy pokládány za odpovědné za tyto ztráty a v případě opožděné platby jsou účtovány velmi vysoké úroky z prodlení. To znamená, že inspekce ze strany Komise zabraňuje nepříznivému dopadu neúčinných kontrol prováděných členskými státy na finanční prostředky EU. Úroky z prodlení více než kompenzují zpoždění při odvodech do rozpočtu EU, takže inspekce prováděná Komisí zajišťují komplexní ochranu finančních zájmů EU.

Komise vítá veškeré návrhy na zlepšení kontroly.

VI. Nedostatky v celním právním rámci se zabývá celní kodex Unie, který nabyt účinnosti dne 1. května 2016. Jeho úplných přínosů bude dosaženo, jakmile budou funkční všechny elektronické systémy potřebné pro jeho provádění. Hlavním cílem celního kodexu Unie je lepší ochrana finančních zdrojů Unie (vlastních zdrojů), a to i) zabezpečením celních právních předpisů proti podvodům (tj. odstranění nedostatků, omezení nejednotného výkladu a uplatňování pravidel a umožnění elektronického přístupu celních orgánů k příslušným informacím), ii) zajištěním harmonizovanějšího a standardizovanějšího provádění celních kontrol ze strany členských států na základě společného rámce pro řízení rizik a elektronického systému pro jeho provádění a iii) zavedením společného systému jistot. Tato opatření mají nejen lépe chránit finanční zájmy EU a bezpečnost a zabezpečení občanů EU, nýbrž rovněž zamezit jednání narušujícímu hospodářskou soutěž na různých místech vstupu do Unie a výstupu z ní.

VII. Komise zastává názor, že členské státy mají dostatečné finanční pobídky k provádění celních kontrol. Členské státy, které uplatňují legislativní rámec EU v oblasti cel s řádnou péčí, nečelí finanční odpovědnosti za tradiční vlastní zdroje (dále jen „TVZ“), které nelze z různých důvodů, jež jsou mimo jejich kontrolu, vymáhat.

VIII. Podle čl. 46 odst. 1 celního kodexu Unie je na celních orgánech členských států, aby prováděly veškeré celní kontroly, které považují za nezbytné. Postupy se proto budou mezi jednotlivými členskými státy v tomto ohledu poněkud lišit. Celní kontroly však musí být založeny především na analýze rizik. S cílem přispět k jednotnému uplatňování kritérií rizika a standardů se připravuje prováděcí akt týkající se společných kritérií EU pro finanční rizika. Nyní se vyhotovují potřebné pokyny na podporu společného chápání a provádění. Pilotní realizace členskými státy je naplánována v roce 2018.

XI.

a) Komise s tímto doporučením nesouhlasí.

Evropský parlament Komisi požádal, aby „shromážďovala spolehlivé údaje o výpadech příjmů z cel ... v členských státech“. Komise již poskytuje každoroční výpočty rozdílu ve výběru cla, který byl zjištěn při jejích kontrolách týkajících se TVZ. Dotyčné částky jsou od členských států vymáhány a vybrány ve prospěch rozpočtu EU.

Výpočet Komise založený na konkrétních údajích představuje nejspolehlivější metodiku k zjištění tohoto rozdílu a používá se pro operativní účely, konkrétně při přípravě ročního programu kontrol týkajících se členských států.

Komisi není jiná vhodná metodika známa, posoudí však kladně jakékoli návrhy na proveditelnou metodiku, která by mohla výpočty Komise doplnit.

Viz též odpovědi k bodům 25 a 26.

b) Komise toto doporučení přijímá. Komise v současnosti zvažuje možnosti lepšího financování vnitrostátních celních orgánů v příštím víceletém finančním rámci. Komise se domnívá, že operace celních orgánů členských států a související provozní náklady závisejí na mnoha faktorech, včetně strukturálního uspořádání celní správy v členských státech, zdrojů, které mají vnitrostátní celní orgány k dispozici, a struktury a objemu obchodu v důsledku zeměpisné polohy daného členského státu. Komise v současnosti provádí studii týkající se posouzení dopadů celní unie, která má mimo jiné přezkoumat možnosti financování investic celních orgánů z finančních nástrojů EU.

c) Komise může toto doporučení částečně přijmout, pokud se jedná o to, že souhlasí s cílem doporučení EÚD, podotýká však, že v této fázi není s to přijmout konkrétní závazky v souvislosti s návrhy na příští víceletý finanční rámec.

d) Komise přijímá doporučení týkající se větší přesnosti, pokud jde o opatření vyžadovaná od členských států ve sděleních v rámci vzájemné pomoci, a podotýká, že hlavním cílem bude i nadále zajištění rovnocenných výsledků. Na žádosti úřadu OLAF o vzájemnou pomoc se vztahuje nařízení č. 515/1997, a tyto žádosti jsou tudíž zákonné a závazné. Opatření navrhovaná členským státům představují soubor doporučení, která nejsou nutně v každém případě vhodná pro všechny členské státy.

e) Komise toto doporučení přijímá. Ačkoliv uvedení odesílatele v celním dovozním prohlášení je již v členských státech, které nevyužily možnost upustit od požadování tohoto údaje, povinné, Komise přijme v roce 2018 v součinnosti s členskými státy opatření s cílem zajistit, aby byl tento údaj povinný ve všech členských státech. To může pro členské státy, které tento údaj dosud neshromažďují, znamenat značné náklady. Skutečné datum přijetí bude záviset na jednáních s členskými státy.

ÚVOD

11. Podle čl. 46 odst. 1 celního kodexu Unie je na celních orgánech členských států, aby prováděly veškeré celní kontroly, které považují za nezbytné. Postupy se proto budou mezi jednotlivými členskými státy v tomto ohledu poněkud lišit. Celní kontroly však musí být založeny především na analýze rizik. S cílem přispět k jednotnému uplatňování kritérií rizika a standardů se připravuje prováděcí akt týkající se společných kritérií EU pro finanční rizika. Nyní se vyhotovují potřebné pokyny na podporu společného chápání a provádění. Pilotní realizace členskými státy je naplánována v roce 2018.

13. Společný rámec pro řízení rizik byl do celních právních předpisů EU zaveden nařízením č. 648/2005 a zahrnuje řadu opatření na podporu členských států při systematickém řešení finančních rizik:

- poskytnutí průvodce celním auditem, který se podrobně zabývá prováděním auditů a kontrol po celním odbavení zboží (nyní: kontroly po propuštění zboží),
- poskytnutí příručky o operativních celních kontrolách, která se zabývá kontrolami v době celního řízení a obsahuje osvědčené postupy určené v členských státech, včetně osvědčených postupů v případě finančních rizik souvisejících se sazebním zařazením zboží, určováním celní hodnoty, původem a antidumpingovými opatřeními,
- prioritní kontrolní opatření, která se zevrubně zabývají konkrétními tématy s cílem určit, jak mohou členské státy co nejlépe řešit systematicky rizika a problémy související s celními kontrolami.

14. Vzájemná správní pomoc má zajistit výběr příjmů tím, že se předchází případům porušování celních právních předpisů, tyto případy jsou vyšetřeny a jsou potírány.

15. Na úrovni EU: Elektronický celní systém řízení rizik na podporu elektronické výměny informací o rizicích v reálném čase mezi členskými státy a mezi Komisí a členskými státy spojuje 841 celních úřadů, včetně všech mezinárodních přístavů a letišť, důležitých pozemních hraničních přechodů a všech vnitrostátních středisek pro analýzu rizik a v současnosti má přibližně 4 000 uživatelů. K celnímu systému řízení rizik mají přímý přístup různé útvary Komise: TAXUD, OLAF, SANCO, TRADE, BUDG, JUST, ENV, AGRI, GROW.

Výměna informací se na úrovni EU uskutečňuje na základě nařízení č. 515/97 a na mezinárodní úrovni na základě mezinárodních dohod.

19. Právních základů je skutečně poměrně mnoho. Je například zavedeno 51 ustanovení/protokolů o vzájemné správní pomoci týkajících se 79 zemí/území. Probíhají jednání s dalšími zeměmi/územími, například Mercosurem, a některé čekají na vstup v platnost (některé země s uzavřenými dohodami o hospodářském partnerství).

Mechanismy správní spolupráce nepředstavují jako takové samostatný právní základ pro výměnu informací.

20. Ustanovení o vzájemné správní pomoci jsou součástí dvoustranných preferenčních režimů (dohod o volném obchodu), avšak i samostatné preferenční režimy jako systém GSP vyžadují, aby země, na něž se vztahuje preferenční režim, poskytovaly pomoc, která umožňuje předcházet podvodům či nesrovnalostem s ohledem na přiznání celních preferencí.

Účinná opatření proti podvodům – například doložka umožňující pozastavení celních preferencí v případě nedostatečné pomoci – mají zajistit dostatečnou úroveň vzájemné správní pomoci ze strany zemí využívajících při dovozu do EU celní preference.

PŘIPOMÍNKY

25. Komise již vypočítává rozdíl ve výběru TVZ na základě nedostatků při výběru cla, které jsou zjištěny v důsledku kontrolních činností GR BUDG.

Právní předpisy týkající se vlastních zdrojů stanoví účinné pobídky k tomu, aby členské státy prováděly kontroly, a to ve formě velmi vysokých úroků z prodlení.

Financování celních programů EU bylo pro stávající víceletý finanční rámec dohodnuto s členskými státy a s ohledem na příští víceletý finanční rámec je předmětem přezkumu.

26. Komise již poskytuje každoroční výpočty výpadku příjmů z cel, který byl zjištěn při kontrolách týkajících se TVZ. Dotyčné částky jsou od členských států vymáhány a vybrány ve prospěch rozpočtu EU. DPH představuje jiný zdroj příjmů, takže přístup, který se používá k odhadu výpadků příjmů z DPH, není na „výpadek příjmů z cel“ použitelný.

Výpočet Komise založený na konkrétních údajích představuje nejspolehlivější metodiku k zjištění tohoto rozdílu.

Komisi není jiná vhodná metodika známa, posoudí však kladně jakékoli návrhy na proveditelnou metodiku, která by mohla výpočty Komise doplnit.

27. Potenciální ztráty, které úřad OLAF vypočetl pro Spojené království, jsou řešeny v probíhajícím sporném řízení s tímto členským státem. Komise se nemůže k probíhajícím řízením vyjadřovat. Komise zkoumá možné případy podhodnocení v ostatních členských státech.

28. Komise používá svůj výpočet výpadku příjmů systematicky společně se všemi ostatními příslušnými ukazateli rizika za účelem efektivního přidělování zdrojů na kontroly. Viz odpovědi

k bodům 25 a 26. Komisi není jiná vhodná metodika známa, uváží však jakékoli návrhy na proveditelnou metodiku, která by výpočty Komise doplnila.

30. Komise provádí kontroly s cílem zajistit jednotné uplatňování celních právních předpisů EU ve všech členských státech a ochranu finančních zájmů Unie. Členské státy, které neprovádějí kontroly, a způsobují tudíž ztráty tradičních vlastních zdrojů, čelí riziku odpovědnosti za tyto ztráty, což jim poskytuje pobídku k tomu, aby jednaly s řádnou péčí s cílem vyhnout se odpovědnosti.

V případě dluhů insolventních obchodníků je třeba postupovat s řádnou péčí, přičemž se přihlíží ke zbývajícím aktivům a přednosti celních orgánů členských států v případě likvidace. Celní orgány Spojeného království nemají v případě likvidace přednost.

V rámci příprav na příští víceletý finanční rámec Komise uváží, zda mohou změny stávajícího právního rámce pro vlastní zdroje zvýšit pobídky k účinným kontrolám prováděným členskými státy.

31. Zavedené celní právní předpisy EU neupřednostňují kontroly po propuštění zboží a snížení počtu žádostí o úhradu po propuštění zboží vysvětluje řada faktorů, k nimž patří mimo jiné provádění jiných kontrol než kontrol po propuštění zboží ze strany členských států.

Komise podotýká, že v zemích, které EÚD zmiňuje, došlo v roce 2016 k nárůstu dovozních prohlášení, jež byla ověřena po propuštění zboží.

32. Jak bylo uvedeno výše (viz odpověď k bodu 26), Komise již provádí výpočet výpadku příjmů. Zvýšení/snížení výpadku příjmů z cel mohlo být mimoto zapříčiněno mnoha faktory. Je obtížné (ne-li nemožné) určit u jednotlivých faktorů vztah mezi příčinou a následkem.

33. Do prosince 2020 bude realizováno 80 % prací na systémech celního kodexu Unie. V rámci připravované revize víceletého strategického plánu pro elektronické celní prostředí v roce 2017 bylo zjištěno, že kvůli omezením souvisejícím s lidskými a finančními zdroji je nutné datum uvedení šesti systémů v souladu s celním kodexem Unie do provozu stanovené na 31. prosinec 2020 posunout. Tento přístup je v současnosti projednáván s členskými státy a Komise zvažuje vhodné legislativní kroky.

38. Komise neví o žádném členském státě, který by tvrdil, že jeho podíl nákladů na výběr TVZ je příliš vysoký. Stávající systém nákladů na výběr byl členskými státy schválen jednomyslně.

40. Granty na technickou pomoc udělené v rámci programů Hercule umožňují vnitrostátním a regionálním správním orgánům v členských státech pořídit vybavení používané při operacích na podporu vyšetřování týkajících se porušení předpisů, jako jsou nesrovnalosti, podezření na podvod a korupce, jež poškozují finanční zájmy EU. K těmto operacím patří například činnosti k identifikaci a odhalení organizovaných zločineckých skupin podílejících se na pašování cigaret a tabáku, avšak také drog nebo obchodování s lidmi či zbraněmi. Používání tohoto vybavení nelze omezit předem na operace na ochranu finančních zájmů EU.

41. Komise v současnosti zvažuje možné iniciativy k většímu využívání dostupných zdrojů údajů.

44. Členské státy obohacují žádosti uvedené ve sděleních v rámci vzájemné pomoci o vlastní zpravodajskou práci. V některých případech může být nejednotnost opatření odůvodněná, jsou-li výsledky rovnocenné.

Kontroly týkající se TVZ prováděné Komisí pravidelně zkoumají opatření přijatá členskými státy v návaznosti na sdělení úřadu OLAF v rámci vzájemné pomoci. Jestliže členské státy nepřijmou náležitá následná opatření, což má za následek ztráty TVZ, pokládá Komise členské státy za finančně odpovědné za tyto ztráty.

45. Celní informační systém (CIS) je k dispozici celním orgánům ve všech členských státech. Ačkoli všechny členské státy používají systém k zamýšleným účelům, jeho využití se v jednotlivých členských státech liší.

Úřad OLAF v úzké spolupráci s členskými státy v současnosti pracuje na nové verzi CIS, která má začlenit změny zavedené novelou nařízení č.515/97 a vyhovět žádostem členských států o jeho zlepšení.

46. Celní systém řízení rizik podporuje elektronickou výměnu informací o rizicích v reálném čase mezi členskými státy a mezi Komisí a členskými státy.

Úplný přehled systémů, jejich rozsahu, cílů a časového plánu je uveden ve verzi víceletého strategického plánu z roku 2016, která je zveřejněna na portálu Europa¹.

Systémy slouží svým vlastním cílům a účelům a mají rozdílné právní základy. Členské státy označily opakované vykazování za významný problém. Synergie a vazby mezi systémy jsou zdokumentovány v modelech obchodních procesů, jež jsou rovněž k dispozici na portálu Europa².

47. Projektová skupina, která byla zřízena za účelem řešení problému uvedeného ve zprávě, mezitím odhalila komplikovanost opakovaného vykazování a zjistila, že tento problém nelze odstranit „jednoduchým“ řešením v oblasti informačních technologií, a to předáváním údajů mezi dvěma systémy. V současnosti jsou doporučení skupiny projednávána.

50. Členské státy používají řízení rizik a vytvořily profily rizika za účelem výběru zásilek, u nichž mohlo dojít k chybné klasifikaci zboží nebo u nichž mohl být deklarován nesprávný původ.

K řešení těchto záležitostí Komise brzy navrhne prováděcí akt týkající se společných kritérií pro finanční rizika (viz rovněž odpověď k bodu 11).

Komise pravidelně posuzuje postupy členských států s cílem předcházet těmto mechanismům podvodů a bojovat proti nim při kontrolách týkajících se TVZ.

51. Co se týká otázky podvodů na základě nesprávného prohlášení o původu dováženého zboží, provedla Komise výzkum s cílem určit nákladově efektivní podpůrné nástroje. Byl zhotoven model určeného řešení založeného na údajích ze zpráv o stavu kontejneru, který byl otestován prostřednictvím systému ConTraffic. Tato technologie umožňuje automatizované křížové kontroly původu nahlášeného dovozců na základě trasy kontejneru a označení neshod.

Rámeček 1

– Je třeba uvést, že od 1. září 2016 je prostřednictvím platformy AFIS k dispozici nová aplikace umožňující sledovat kontejnery. Aplikace nazvaná AFIS-CSM obsahuje údaje o pohybech kontejnerů, které vstupují na území EU a opouštějí je, přičemž tyto údaje hlásí námořní dopravci přímo centrálnímu úložišti.

52. Co se týká analýzy původu uvedeného v dovozních celních prohlášeních v období 2008–2015 a 1 187 signálů zaslaných členským státům, Komise objasňuje, že se tato analýza uskutečnila v rámci zkušebního pilotního projektu probíhajícího ve spolupráci s dvanácti dobrovolně se účastnícími členskými státy a že vydané signály identifikovaly případy možných celních podvodů. Tyto informace byly předány členským státům, aby mohly lépe zaměřit své kontroly po celním odbavení zboží.

¹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs_en

² https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/union-customs-code/ucc-bpm_en

Souhrnná odpověď k bodům 54 a 55.

Právní povinnost týkající se výměny informací o riziku prostřednictvím celního systému řízení rizik je zmíněna v čl. 46 odst. 5 celního kodexu Unie, který stanoví druh informací, jež mají být vyměňovány. Komise mimoto na podporu rozhodnutí členských států o příslušných informacích, které mají být uvedeny ve formuláři pro oznamování rizik (RIF), a zejména nových rizicích a zacílení, vypracovala pokyny, jež jsou k dispozici ve všech jazycích EU. Komise neobdržela v minulých letech žádné stížnosti, v posledních pěti letech zaznamenala značné zvýšení kvality RIF a domnívá se, že systém vnitrostátních kontaktních míst pro celní systém řízení rizik, poskytovaná rozsáhlá odborná příprava a pokyny zajistí potřebnou kvalitu. Viz rovněž odpověď Komise k bodu 46.

58. V rámci „akčního plánu pro sledování fungování preferenčních obchodních režimů“ (COM(2014) 105 final) byly v roce 2016 zaslány monitorovací dotazníky a v roce 2017 se v Indii a Indonésii uskutečnily monitorovací návštěvy. V roce 2016 byl zaslán dotazník Vietnamu a reakce na něj objasnila všechny zjištěné problémy. Nepál a Indie zavedly od 1. ledna 2017 systém autocertifikace pro registrované vývozce (systém REX). Komise poskytla těmto zemím zvláštní školení (v září 2017 se konalo dodatečné školení pro Indii). O nových vhodných opatřeních v oblasti monitorování může být rozhodnuto, jakmile bude v těchto zemích systém REX plně zaveden. Má se za to, že Bangladéš je pravidelně sledován prostřednictvím výměn dopisů a úzkých kontaktů s Komisí. K snížení vysokého počtu žádostí o ověření osvědčení pro textil je umožněn a bude prosazován přístup celních orgánů členských států EU do bangladéšské databáze GSP-tracker. Co se týká Afghánistánu, Komise si není vědoma problémů, které daný členský stát nahlásil EÚD. Od tohoto členského státu bude požadováno vysvětlení a bude rozhodnuto o náležitých opatřeních. Systém REX bude každopádně v této zemi zaveden od roku 2018. Orgánům této země bylo navrženo zvláštní opatření v oblasti odborné přípravy, které se uskutečnilo v září 2017.

59. Spolupráci s Čínou v reakci na žádosti o vzájemnou správní pomoc je třeba dále posílit; příliš mnoho žádostí členských států zůstává nezodpovězeno, nebo jsou odpovědi zaslány opožděně či jsou neúplné, nebo dokumenty poskytnuté Všeobecnou čínskou celní správou jsou opatřeny upozorněním, že je nelze použít ve správních řízeních (viz níže). Úřad OLAF sleduje tok informací v rámci těchto žádostí o vzájemnou správní pomoc mezi EU a Čínou.

Již byla přijata tato opatření: lepší stanovení priorit žádostí ze strany EU, opětovné dosazení styčného úředníka v Pekingu, nabídnutí zabezpečeného e-mailového spojení AFIS Číně v zájmu hladší výměny informací. Navzdory těmto iniciativám je spolupráce s Čínou i nadále nedostatečná.

60. Úřad OLAF se domnívá, že uvedené upozornění je v rozporu s čl. 17 odst. 3 dohody mezi EU a Čínou o spolupráci a vzájemné správní pomoci v celních otázkách:

Smluvní strany [...] mohou ve svých záznamech o důkazech, zprávách a svědeckých výpovědích a při správních řízeních používat jako důkazní materiál informace získané a dokumenty zpřístupněné v souladu s touto dohodou.

Čínské orgány však vykládají tato ustanovení jinak.

Úřad OLAF předložil opakovaně (dvě poslední schůze pracovních skupin pro boj proti podvodům, poslední zasedání Smíšeného výboru pro celní spolupráci) tuto záležitost Číně / Všeobecné čínské celní správě na příslušných dvoustranných fórech.

64. Konečné hodnocení programu Clo 2013 bylo pozitivní, pokud jde o přispění programů k politickým cílům a pomoc celním orgánům, aby „jednaly jako jedna celní správa“. Hodnocení rovněž uvádělo, že jednání jako jedna celní správa představuje postupný proces, jehož nelze dosáhnout přes noc, program však pomáhá celním správám při plnění jejich cílů.

Při zahájení programu Clo 2020 vyvinula Komise metodiku pro měření výkonnosti fungování celní unie v rámci projektu nazvaného výkonnost celní unie (*Customs Union Performance, CUP*).

Hlavním cílem projektu CUP je prokázat, jak činnosti a operace celních orgánů podporují dosažení strategických cílů celní unie³. V rámci projektu CUP byl pro jednotlivé strategické cíle (ochrana, celní kontroly, zjednodušení/konkurenceschopnost, spolupráce a základní parametry) stanoven soubor klíčových ukazatelů výkonnosti a ukazatelů sběru údajů; tyto ukazatele jsou podrobně popsány v pokynech k projektu CUP⁴.

Projekt CUP se rozvíjí jako společná akce v rámci programu Clo 2020. Ačkoli cíl projektu CUP je obecný a souvisí se strategickými cíli celní unie, jak bylo uvedeno výše, některé ukazatele projektu CUP lze použít i k měření dosažení obecných a specifických cílů programu. Je však třeba uvést, že řada ukazatelů projektu CUP je klasifikována jako „EU limited“, a jejich použití je proto vyhrazeno.

65. Při použití článků 55 a 56 prováděcího nařízení Komise (EU) 2015/2447 (a dříve článku 308d prováděcích ustanovení k celnímu kodexu) zasílají celní správy členských států údaje získané z celních prohlášení pro propuštění zboží do volného oběhu systému Surveillance 2. Toto předávání údajů Komise pečlivě sleduje a nebyly zjištěny významné nedostatky.

69. Podle rámce pro měření výkonnosti programu Clo 2020 jsou ukazatele na úrovni dopadů pro program získány v době hodnocení v polovině období a konečného hodnocení. Hodnocení programu v polovině období zveřejní své výsledky, včetně ukazatelů dopadů, v červnu 2018. Pokud jde o program Hercule III: hodnocení v polovině období se bude zevrubně zabývat body, které uvedl EÚD, zejména dosažením specifického cíle programu Hercule měřeného prostřednictvím klíčových ukazatelů výkonnosti uvedených v článku 4 nařízení č. 250/2014. Komise předloží Evropskému parlamentu a Radě zprávu o hodnocení v polovině období do konce roku 2017. Informace o výstupech a krátkodobých výsledcích jsou již k dispozici a jsou uvedeny v ročních přehledech o provádění programu Hercule III.

74. Na problém související s tím, že údaje z databáze TARIC nejsou používány náležitě, bylo důrazně upozorněno během monitorovací návštěvy týkající se systému TARIC a ve zprávě o tomto opatření v oblasti monitorování byla Spojenému království vydána řada doporučení.

Spojené království vzalo tato doporučení na vědomí a informovalo Komisi o vývoji nové verze systému.

75. Od roku 2013 zasílá Spojené království databázi Surveillance 2 údaje získané z celních prohlášení s hodnotou nižší než 1 000 EUR.

76. Komise analyzovala problémy uváděné EÚD v rámci monitorovacích návštěv, které se uskutečnily mezi roky 2010 a 2014, a v současnosti se tímto tématem zabývá v rámci případného řízení o nesplnění povinnosti vedeného proti Spojenému království.

c) Absence zmíněných kontrol důvěryhodnosti souvisí s částečným uplatňováním systému TARIC. Spojené království neprovádí kontroly důvěryhodnosti plně (viz rovněž odpověď k bodu 74).

77. Případy, kdy je systém TARIC aktualizován s retroaktivním účinkem, souvisejí s právními předpisy, jež jsou v Úředním věstníku EU zveřejněny se zpětnou účinností. Tyto zvláštní případy jsou oznámeny přímo celním správám členských států, aby mohly přijmout nezbytná finanční opatření (úhrada, zpětné získání).

³ Strategie dalšího vývoje celní unie, KOM(2008) 169 ze dne 1.4.2008; strategické cíle stanovené v roce 2008 byly v závěrech Rady o pokroku dosaženém ve strategii dalšího vývoje celní unie potvrzeny jako „stále platné a přiměřené“ (2013/C 80/05 ze dne 19.3.2013).

⁴ Dokument TAXUD/A1/DB/D(2015) 394984 Rev 1 ze dne 3. února 2016; upozorňuje se, že tento dokument je v lednu/únoru každého roku přezkoumán; revize pro rok 2017 se připravuje a bude zahrnovat potřebné změny založené na provádění celního kodexu Unie.

81. Podle celního kodexu Unie, který platí od 1. 5. 2016, existuje celková povinnost používat při výměně a uchování údajů, včetně zjednodušených postupů, elektronické prostředky. Všechny systémy jsou vyvíjeny a zaváděny podle pracovního programu pro celní kodex Unie.

Co se týká licencí a podobných dokumentů, Komise pracuje od června 2017 na legislativním návrhu týkajícím se „programu jednotného portálu pro celní prohlášení EU“ zahrnujícím rozhraní „jednotného portálu pro celní prohlášení EU: výměna osvědčení“.

Toto rozhraní spojuje vnitrostátní systémy celního řízení s databázemi hostovanými centrálně v Komisi, které podporují elektronické provádění obchodních procesů. To zahrnuje funkci umožňující automatické kontroly dostupnosti osvědčení, jež by měla být celním orgánům poskytnuta při předložení zboží. Budoucí verze tohoto rozhraní, která bude funkční do konce roku 2018, tuto funkci rozšíří, zejména k zvýšení počtu podporovaných osvědčení a k zajištění řízení množství a odpisů na úrovni EU.

Toto rozhraní je pro všechny členské státy na základě dobrovolnosti k dispozici již od roku 2014 (v současnosti je používá sedm členských států) a Komise je přesvědčena o tom, že se tento počet v budoucnu s nárůstem funkcí zvýší. Několik členských států projevilo zájem a záměr připojit se k projektu v příštích letech.

84. Komise modernizovala systémy ZISZ a Surveillance s cílem pomoci členským státům při kontrole používání ZISZ. Jelikož vnitrostátní systémy nejsou dosud modernizovány (podle celního kodexu Unie mají členské státy pro splnění této povinnosti přechodné období do roku 2020), není tato kontrola v rámci systému Surveillance dosud možná.

Možné jsou pouze ruční kontroly celních prohlášení.

Komise bude sledovat provádění nových ustanovení celního kodexu Unie, jakmile bude k dispozici dostatek údajů.

Pokud jde o tento typ chybné klasifikace, viz rovněž odpověď k bodu 50.

86. V době vydání zvláštní zprávy č. 23/2000 neexistoval v EU právní základ pro zavedení systému předběžných rozhodnutí o celní hodnotě.

88. Komise provedla s celními správami členských států a podnikatelskou sférou společně posouzení relevance, proveditelnosti a důsledků (z hlediska nákladů/přínosů atd.) zavedení a uplatňování koncepce „závazné informace o celní hodnotě“ v EU. Komise očekává, že počátkem roku 2018 bude tato práce ukončena a bude rozhodnuto o dalším postupu.

89. Skutečnost, že členské státy neuplatňují jednotný přístup, nevede nutně k nižším platbám cla, může se to však stát. Rozdílné uplatňované přístupy mohou mít stejné účinky.

Viz odpověď k bodu 11.

92. Prahovou hodnotu lze použít pouze jako ukazatel rizika k zaměření se na určitou zásilku, nepředstavuje však doklad o zaplacené ceně (viz rovněž odpověď k bodu 11).

95. Komise již provedla kontroly týkající se podhodnocení, včetně návštěv ve Spojeném království v listopadu 2016 a v květnu 2017 a návštěvy na Slovensku v roce 2016, a v současnosti vyhotovuje související zprávy. Komise si od všech kontrolovaných členských států v roce 2017 vyžádala rovněž informace o jejich postupech v boji proti rizikům podhodnocení a hodlá přiznat řešení této záležitosti vysokou prioritu.

96. Komise v současnosti blíže zkoumá otázku podhodnocování textilu a obuvi z Číny.

97. Komise zkontrolovala případy podhodnocení v rámci svých kontrol týkajících se TVZ, které se ve Spojeném království uskutečnily v listopadu 2016 a květnu 2017. Bude v tom pokračovat i při kontrole týkající se TVZ ve Spojeném království v listopadu 2017. Komise také přijímá aktivně

opatření v návaznosti na zprávu úřadu OLAF o podhodnocování ve Spojeném království. Komise bude podhodnocování ve Spojeném království velmi podrobně sledovat a přijme veškerá vhodná opatření na ochranu finančních zájmů Unie, případně včetně právních kroků stanovených ve Smlouvách. Viz také odpověď na bod 96.

100. Celní režim 42 představuje pro oprávněné podniky významné zjednodušení. Komise však stejně jako Účetní dvůr členské státy řadu let upozorňuje, že tento režim mohou zneužít podvodníci, a celním a daňovým správám byla vydána doporučení ohledně kontroly a výměny informací. Členské státy mají k dispozici právní a operativní nástroje k ověřování transakcí z hlediska rizik souvisejících s cly a DPH; tato kontrola však vyžaduje náležitou spolupráci mezi celní a daňovou správou na vnitrostátní úrovni.

104. Viz odpověď Komise k bodům 82 a 93 až 99 zvláštní zprávy č. 23/2016.

106. Nehledě na existenci konkrétních problémů je Komise je s úrovní spolupráce ze strany většiny členských států celkově spokojena.

Komise věnuje zvláštní pozornost kontrole celních postupů členských států k ukončení a potírání případů nesprávného prohlášení o původu a/nebo chybného popisu zboží se zvláštním zaměřením se na sdělení v rámci vzájemné pomoci citovaná EÚD. Bude tak činit i nadále.

107. Uvedení odesílatele v celním dovozním prohlášení je údaj, od něhož mohou členské státy upustit. V členských státech, které tuto možnost nevyužily, je tento údaj povinný. Komise bude v roce 2018 s členskými státy jednat a v závislosti na výsledku může zvážit podniknutí právních kroků ke stanovení údaje o odesílateli jako povinného ve všech členských státech. Je třeba mít na paměti, že získávání tohoto údaje bude pro členské státy, které jej dosud neshromažďují, znamenat značné náklady. Skutečné datum přijetí bude záviset na jednáních s členskými státy.

112. Je třeba vzít v úvahu, že se toto tvrzení vztahuje stejně i na řízení rizik pro účely bezpečnosti a zabezpečení a nedokládá užitečnost analýzy rizik pro finanční účely před příchodem zboží na území EU.

113. Komise bude i nadále vyhotovovat každoročně zprávu o výkonnosti celní unie. Zpráva se bude týkat i oblasti celních kontrol.

Celní kodex Unie zachoval možnost využít zjednodušení. Vyhrazená projektová skupina vypracovala pokyny k používání zjednodušených postupů.

114. Analýza rizik pro fiskální účely se neprovádí na základě údajů, které jsou obecně dostupné dopravcům podávajícím vstupní souhrnné celní prohlášení (ENS) ve fázi před příchodem zboží, nýbrž na základě údajů z celního prohlášení. Dostupné údaje z ENS však lze použít k označení určité zásilky při jejím příchodu do EU. Viz rovněž odpověď k bodu 115.

115. Účelem ENS je především provádění analýzy rizik pro účely bezpečnosti a zabezpečení (článek 128 celního kodexu Unie). Analýza rizik pro fiskální účely je možná pouze tehdy, je-li společně s ENS podáno celní prohlášení v souladu s článkem 130 celního kodexu Unie. Obchodníci, kteří využijí tuto možnost, mají obvykle prospěch z urychleného celního odbavení zboží při příchodu. Zavedení povinnosti, aby ENS obsahovalo ve všech případech údaje o odesílateli a příjemci, není nutné, jelikož ENS se pro fiskální účely nepoužívá (viz odpověď k bodu 114).

118. Komise zastává názor, že se dokumentární a fyzické kontroly na základě analýzy rizik musí vztahovat i na zboží, které je odbaveno prostřednictvím zjednodušeného postupu.

Přetrvávající postupy, které se jeví jako neslučitelné s platnými celními právními předpisy EU, posoudí Komise v rámci případného řízení o nesplnění povinnosti.

Viz odpověď k bodu 106.

119. Oprávnění k využívání zjednodušených dovozních postupů závisí na předchozích kontrolách provedených celními orgány. Je uděleno obchodníkům, kteří poskytnou podrobné informace o svých obchodních praktikách.

122. Komise v současnosti zkoumá, zda lze v rámci postupu zápisu do záznamu deklaranta posílit oznamování předložení zboží. Možnost osvobodit oprávněné hospodářské subjekty za určitých podmínek od této povinnosti by však měla být zachována, aby se zohlednila skutečnost, že se tyto hospodářské subjekty musí podrobit přísnějším kritériím.

Článek 233 prováděcího aktu celního kodexu Unie dále snižuje možnost případného zneužití EIDR zajištěním důkladného předběžného auditu žadatelů, podrobným sledováním oprávnění a pravidelným dohledem nad operacemi prostřednictvím upraveného plánu kontrol.

123. Povolení AEO podléhá průběžnému sledování. V případě nesplnění kritérií pro AEO musí celní orgány členského státu platnost povolení AEO pozastavit, nebo je zrušit. Má-li Komise podrobné poznatky o tom, že členský stát neuplatňuje právní předpisy EU, může proti němu podniknout příslušné právní kroky.

Komise v současnosti zkoumá dopad rizik konkrétních obchodních modelů, včetně expresních kurýrních služeb, během posuzování žádosti o status AEO a monitorování.

124. Komise členské státy vybízí, aby používaly průvodce celním auditem, přičemž je třeba zohlednit skutečnost, že tyto pokyny nejsou právně závazné.

125. Řada členských států skutečně audity pro propuštění zboží nenahlásila, nebo poskytla údaje, které vyžadovaly objasnění. Komise všem členským státům pravidelně poskytuje metodická vysvětlení, trvá na přesném a spolehlivém podávání zpráv a v případě potřeby vyžaduje poskytnutí chybějících údajů a/nebo objasnění poskytnutých informací. Analýza Komise je obvykle sdílena a projednána s členskými státy na zasedáních Poradního výboru pro (tradiční) vlastní zdroje.

Komise bude nadále posuzovat zprávy členských států a informovat je o nutnosti provádět náležité kontroly, včetně auditů po propuštění zboží. Při kontrolách týkajících se tradičních vlastních zdrojů mimoto Komise členským státům vždy doporučuje, aby dodržovaly průvodce celním auditem, kterého vyhotovila Komise, ačkoliv průvodce ani audity po propuštění zboží nejsou povinné.

127. Tato záležitost se již v několika členských státech řeší. Komise zde žádá o zvýšené úsilí, aby se mezi dotčenými členskými státy rozšířila vzájemná spolupráce a pomoc.

128. Databáze Surveillance 2 zahrnuje od roku 2011 všechna celní prohlášení pro propuštění zboží do volného oběhu. Významné rozšíření údajů, které mají být shromažďovány, je zahrnuto v projektu Surveillance 3, jenž by měl být realizován do října 2018.

131. Komise zastává názor, že kontroly po propuštění zboží jsou mnohem méně účinnými nástroji při předcházení podhodnocování a boji proti němu než kontroly před propuštěním zboží. Komise členské státy systematicky vybízí, aby se podhodnocováním zabývaly v rámci kontrol před propuštěním zboží.

132. Důvodem pro osvobození zásilek zanedbatelné hodnoty od cla byla až doposud skutečnost, že správní a obchodní náklady jsou vyšší než vybrané příjmy.

Komise je však i nadále otevřena možnosti přezkoumat ostatní příslušné faktory a posoudit účinnost a efektivnost platných právních předpisů. Touto otázkou se bude zabývat konkrétně projektová skupina.

134. Kromě osvobození od cla uvedených ve zprávě EÚD existují i jiná osvobození.

Tato osvobození a dopad jejich uplatňování jsou v současnosti projednávány v rámci projektové skupiny.

135. Co se týká akceptování žádostí o osvobození od cla u zboží zanedbatelné hodnoty s ohledem na zboží, jehož deklarovaná hodnota je vyšší než 150 EUR, Komise zastává názor, že by členské státy měly své vnitrostátní systémy pro dovoz upravit tak, aby byly tyto žádosti zamítnuty.

Obchodní zásilky, které jsou nesprávně deklarovány jako dary, mohou být podrobeny celním kontrolám, jelikož celní orgány mohou rozhodnout o ověření toho, zda jsou splněny podmínky pro přiznání osvobození od dovozního cla.

136. Viz odpověď k bodu 123.

137. Podhodnocování představuje jeden z nejdůležitějších problémů. Projektová skupina přezkoumá různé možnosti optimalizace celních formalit k odstranění všech příslušných obav.

138. Komise si je vědoma problému souvisejícího s podhodnocováním zboží. Tento problém je obzvláště palčivý v případě elektronického obchodu. Projektová skupina poskytne příležitost k přezkoumání možných způsobů řešení těchto záležitostí v jednotlivých členských státech a odstranění tohoto problému.

139. Otázka neúplného výběru dovozního cla u poštovních zásilek podléhajících clu bude řešena v rámci projektové skupiny.

140. Otázkou ztráty cla, na kterou upozorňuje EÚD, se bude zabývat projektová skupina pro zásilky nízké hodnoty.

Komise rovněž podotýká, že obchodní zásilky, které jsou nesprávně deklarovány jako dary, mohou být podrobeny celním kontrolám, jelikož celní orgány mohou rozhodnout o ověření toho, zda jsou splněny podmínky pro přiznání osvobození od dovozního cla.

141. Status AEO poskytuje příležitost k zajištění rovnováhy mezi usnadněním obchodu a celními kontrolami.

Viz rovněž odpověď k bodu 123.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

142. Problémy související s právním rámcem jsou řešeny v rámci balíčku týkajícího se celního kodexu Unie (kodex a akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty), který nabyl účinnosti dne 1. května 2016. Jeho úplných přínosů bude dosaženo, jakmile budou funkční všechny elektronické systémy potřebné pro jeho uplatňování. Hlavním cílem celního kodexu Unie je lepší ochrana finančních zdrojů Unie (vlastních zdrojů), a to i) zabezpečením celních právních předpisů proti podvodům (tj. odstranění nedostatků, omezení nejednotného výkladu a uplatňování pravidel a umožnění elektronického přístupu celních orgánů k příslušným informacím), ii) zajištěním harmonizovanějšího a standardizovanějšího provádění celních kontrol ze strany členských států na základě společného rámce pro řízení rizik a elektronického systému pro jeho provádění a iii) zavedením společného systému jistot. Tato opatření mají nejen lépe chránit finanční zájmy EU a bezpečnost a zabezpečení občanů EU, nýbrž rovněž zamezit jednání narušujícímu hospodářskou soutěž na různých místech vstupu do Unie a výstupu z ní. Tento soubor právních předpisů je mimoto průběžně aktualizován s cílem odstranit chyby a rozpory, které se objeví, zejména pokud vedou k neharmonizovanému uplatňování pravidel.

143. Viz odpovědi k bodům 25 a 26.

Doporučení 1

Komise s tímto doporučením nesouhlasí.

Evropský parlament Komisi požádal, aby „shromazďovala spolehlivé údaje o výpadech příjmů z cel ... v členských státech“. Komise již poskytuje každoroční výpočty rozdílu ve výběru cla, který

byl zjištěn při kontrolách týkajících se TVZ. Dotyčné částky jsou od členských států vymáhány a vybrány ve prospěch rozpočtu EU.

Výpočet Komise založený na konkrétních údajích představuje nejspolehlivější metodiku k zjištění tohoto rozdílu a používá se pro operativní účely, konkrétně při přípravě ročního programu kontrol týkajících se členských států.

Komisi není jiná vhodná metodika známa, posoudí však kladně jakékoli návrhy na proveditelné metodiky, která by mohla výpočty Komise doplnit.

Viz též odpovědi k bodům 25 a 26.

144. Komise trvá na tom, že členské státy, které neprovádějí kontroly, podstupují značná rizika spojená s finanční odpovědností, včetně úroků z prodlení, za ztráty pro rozpočet EU. Komise má za to, že možnost, že členské státy mohou nést finanční odpovědnost za správní chyby nebo nevymáhání dluhů, pro ně představuje silnou pobídku k provádění kontrol a jednání s řádnou péčí, aby se vyhnuly finanční odpovědnosti. Pokud členské státy nevymáhají dlužné částky a neodvedou je do rozpočtu EU, nedodrží předpisy týkající se vlastních zdrojů a příslušnou judikaturu Evropského soudního dvora.

V rámci příprav na příští víceletý finanční rámec Komise uváží, zda mohou změny stávajícího právního rámce pro vlastní zdroje zlepšit pobídky k účinným kontrolám prováděným členskými státy.

145. Komisi není znám žádný členský stát, který by tvrdil, že jeho podíl nákladů na výběr TVZ je příliš vysoký, stávající systém zadržovaných nákladů byl členskými státy přijat jednomyslně.

Doporučení 2

Komise toto doporučení přijímá. Komise v současnosti zvažuje možnosti lepšího financování vnitrostátních celních orgánů v příštím víceletém finančním rámci. Komise se domnívá, že operace celních orgánů členských států a související provozní náklady závisí na mnoha faktorech, včetně strukturálního uspořádání celní správy v členských státech, zdrojů, které mají vnitrostátní celní orgány k dispozici, a struktury a objemu obchodu v důsledku zeměpisné polohy daného členského státu. Komise v současnosti provádí studii týkající se posouzení dopadů celní unie, která má mimo jiné přezkoumat možnosti financování investic celních orgánů z finančních nástrojů EU.

Doporučení 3

Komise může toto doporučení částečně přijmout, pokud se jedná o to, že souhlasí s cílem doporučení EÚD, podotýká však, že v této fázi není s to přijmout konkrétní závazky v souvislosti s návrhy na příští víceletý finanční rámec.

146. Komise zlepšila způsoby práce při vývoji nových/aktualizovaných celních aplikací tím, že zapojuje členské státy od počátečních fází vývoje. Otázka opakovaného vykazování celních informací, na niž již bylo poukazováno v bodech 47 a 54, byla velkou měrou projednána s členskými státy s cílem zajistit, aby byla výměna celních informací na úrovni EU nákladově efektivnější. Ve stávajících projektech v oblasti informačních technologií věnuje Komise zvláštní pozornost jejich propojení s ostatními systémy AFIS a externími počítačovými systémy, aby se minimalizovalo úsilí členských států a optimalizovala kvalita údajů a využití a účel těchto systémů.

Rovněž je vyvíjeno značné úsilí o poskytnutí účinných nástrojů pro analytické a statistické využití uchovávaných údajů.

Doporučení 4

a) Komise toto doporučení přijímá. Ačkoliv uvedení odesílatele v celním dovozním prohlášení je již v členských státech, které nevyužily možnost upustit od požadování tohoto údaje, povinné, Komise bude v roce 2018 s členskými státy jednat a v závislosti na výsledku může zvážit podniknutí

právních kroků ke stanovení údaje o odesílateli jako povinného ve všech členských státech. To může pro členské státy, které tyto údaje dosud neshromažďují, znamenat značné náklady.

b) Komise přijímá doporučení týkající se větší přesnosti, pokud jde o opatření vyžadovaná od členských států ve sděleních v rámci vzájemné pomoci, a podotýká, že hlavním cílem bude i nadále zajištění rovnocenných výsledků. Na žádosti OLAF o vzájemnou pomoc se vztahuje nařízení č. 515/1997, a tyto žádosti jsou tudíž zákonné a závazné. Opatření navrhaná členským státům představují soubor doporučení, která nejsou nutně v každém případě vhodná pro všechny členské státy.

Doporučení 5

Komise toto doporučení přijímá s výhradou dostupných zdrojů, priorit při vyšetřování a ochoty třetí země spolupracovat. V současnosti má úřad OLAF styčné úředníky v Číně, ve Spojených arabských emirátech a na Ukrajině.

147. Případy, kdy je systém TARIC aktualizován s retroaktivním účinkem, souvisejí s právními předpisy, jež jsou v Úředním věstníku EU zveřejněny se zpětnou účinností. Tyto zvláštní případy jsou oznámeny přímo celním správám členských států, aby mohly přijmout nezbytná finanční opatření (úhrada, zpětné získání).

Komise bude členským státům nápomocna při sledování využívání ZISZ. Aktualizované verze systémů ZISZ a Surveillance od října 2017 toto sledování usnadňují. Pomocí řady předem stanovených zpráv lze odhalit chybějící nebo neplatné použití. V pravidelné zprávě bude sledováno rovněž množství dovezené na základě prodlouženého používání.

K provádění smysluplné kontroly však musí členské státy své vnitrostátní systémy upravit a musí zasílat nové údaje prostřednictvím systému Surveillance. Podle celního kodexu Unie mají členské státy na splnění této povinnosti přechodné období do roku 2020.

Viz rovněž odpověď k bodu 88.

Doporučení 6

a) Komise toto doporučení přijímá. Komise modernizovala své systémy ZISZ a Surveillance s cílem pomoci členským státům při kontrole používání ZISZ. Jelikož vnitrostátní systémy nejsou dosud modernizovány (podle celního kodexu Unie mají členské státy pro splnění této povinnosti přechodné období do roku 2020), není tato kontrola v rámci systému Surveillance dosud možná.

Možné jsou pouze ruční kontroly celních prohlášení.

Komise bude sledovat provádění nových ustanovení celního kodexu Unie, jakmile bude k dispozici dostatek údajů.

b) Komise s tímto doporučením v této fázi nesouhlasí.

Komise v současnosti provádí studii za účasti odborníků z členských států a zástupců podniků, zejména prostřednictvím veřejné konzultace, s cílem posoudit zájem o systém rozhodnutí týkajících se závazných informací o celní hodnotě a jeho proveditelnost v Unii.

148. Komise se podhodnocováním, nesprávným prohlášením o původu a chybným popisem zboží aktivně zabývá při svých kontrolách týkajících se TVZ, přičemž se zvláštní důraz klade na Spojené království. Komise také přijímá opatření v návaznosti na zprávu úřadu OLAF týkající se podhodnocování. To bude v rámci její činnosti i nadále vysokou prioritou.

Doporučení 7

Komise s tímto doporučením nesouhlasí, jelikož stávající právní předpisy již obsahují velmi silné pobídky pro členské státy, aby se přiměřeně zabývaly riziky ztrát pro rozpočet EU, a to ve formě vysokých úroků z prodlžení.

Komise však posoudí veškerá možná zlepšení systému pobídek v příštím víceletém finančním rámci.

149. Systém řízení rizik v současnosti nevyžaduje povinné kontroly v každém případě. Komise posoudí možné způsoby zlepšení řízení rizik.

Viz odpovědi k bodu 114 a k bodu 123.

Doporučení 8

a) Komise s tímto doporučením nesouhlasí, je však připravena posoudit otázku možného posílení přístupu ke kontrolám v případě zjednodušených postupů, na kterou EÚD upozornil, v rámci probíhajícího přezkumu. Co se týká provádění analýzy finančních rizik ve fázi před příchodem zboží, Komise odkazuje na své odpovědi na body 114 a 115.

b) Komise toto doporučení přijímá; navrhované zlepšení již bylo ve skutečnosti stanoveno v rámci rozvoje systému Surveillance 3, který má být zaveden do října 2018.

c) Komise doporučení týkající se vyšetření zneužívání osvobození od cla v případě zásilek nízké hodnoty v rámci elektronického obchodu se zbožím s nečlenskými zeměmi EU přijímá. Jedná se o jednu z oblastí podvodů v souvislosti s podhodnocováním, kterou prověřuje úřad OLAF.

Komise zřídila projektovou skupinu složenou ze zástupců členských států a obchodu, která bude mimo jiné analyzovat problémy, jimž celní orgány čelí, v zájmu zajištění řádného uplatňování právních požadavků v této oblasti.

Činnost	Datum
Přijetí memoranda o plánování auditu / zahájení auditu	31.5.2016
Oficiální zaslání návrhu zprávy Komisi (nebo jinému kontrolovanému subjektu)	13.7.2017
Přijetí závěrečné zprávy po řízení o sporných otázkách	7.11.2017
Obdržení odpovědí Komise (nebo jiného kontrolovaného subjektu) ve všech jazycích	23.11.2017

Zboží dovážené do EU ze zemí mimo Evropskou unii podléhá před propuštěním do volného oběhu v rámci EU celním kontrolám prováděným členskými státy. Zkoumali jsme, zda Evropská komise a členské státy zajišťují, aby dovozní režimy chránily finanční zájmy EU. Zjistili jsme významné nedostatky a mezery, z nichž vyplývá, že se kontroly neuplatňují účinným způsobem, což má negativní dopad na finanční prostředky EU. Komisi a členským státům předkládáme řadu doporučení, jak koncepci a provádění kontrol zlepšit.

4
1977 - 2017



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCSEMBURSKO

Tel.: +352 4398-1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/Pages/ContactForm.aspx

Internetová stránka: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

© Evropská unie, 2017

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.