

Brusel 22. listopadu 2022
(OR. en)

15105/22

UD 262
ENFOCUSTOM 167
MI 857
COMER 143
TRANS 732
ECOFIN 1194

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	18. listopadu 2022
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2022) 635 final
Předmět:	ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ o závěrečném hodnocení programu Clo 2020

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2022) 635 final.

Příloha: COM(2022) 635 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 18.11.2022
COM(2022) 635 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o závěrečném hodnocení programu Clo 2020

{SWD(2022) 363 final}

1. SOUVISLOSTI

Celní unie je jedním ze základů EU a je zásadním prvkem fungování jednotného trhu. Území celní unie EU se řídí společnými pravidly a postupy stanovenými v celním kodexu Unie (UCC)¹. Ty vyžadují řádné a jednotné provádění a uplatňování ve všech členských státech. Celní politika a orgány celní správy se navíc musí neustále přizpůsobovat moderním obchodním podmínkám, narůstající odpovědnosti a moderním komunikačním nástrojům. Celní kodex Unie je milníkem v modernizaci celnictví v EU, jehož cílem je dosáhnout vytvoření bezpapírové a plně automatizované celní unie. Program EU Clo 2020, víceletý akční program pro oblast cel v EU, který byl zaveden [nařízením \(EU\) č. 1294/2013](#), je při podpoře jeho provádění nepostradatelný. Poskytuje zdroje nezbytné pro fungování stávajících evropských informačních systémů (dále jen „EIS“) pro cla (a pro vývoj nových systémů nutných k provádění celního kodexu Unie) a pro usnadnění a posílení spolupráce mezi vnitrostátními celními správami.

V souladu s čl. 18 odst. 1 a 3 nařízení (EU) č. 1294/2013, podle kterého je Komise povinna předložit Evropskému parlamentu a Radě zprávu v polovině období a závěrečnou hodnotící zprávu o programu Clo a podle kterého tato hodnocení provádí nezávislý externí hodnotitel, byla zadána externí studie jako podklad závěrečného hodnocení programu. Její výsledky jsou uvedeny v připojeném pracovním dokumentu útvarů Komise a tvoří základ této zprávy.

Toto závěrečné hodnocení navazuje na hodnocení programu Clo v polovině období, které bylo zveřejněno v roce 2019. Jeho účelem je posoudit program Clo 2020 od jeho zahájení dne 1. ledna 2014 až do jeho ukončení dne 31. prosince 2020. V rámci hodnocení jsou v plném rozsahu zohledněny financované činnosti programu a zúčastněné strany.

V souladu s čl. 18 odst. 1 nařízení (EU) č. 1294/2013 se v této zprávě předkládají výsledky závěrečného hodnocení v těchto oblastech: i) pokrok dosažený při plnění cílů programu; ii) nákladová efektivnost jednotlivých financovaných činností; iii) soudržnost programu a jeho přínos k širším politikám a prioritám EU; iv) trvalá relevance programu a v) přidaná hodnota působení na úrovni EU. V průběhu celé analýzy byly zohledňovány dlouhodobé dopady a udržitelnost účinků programu.

2. ÚČINNOST

Obecným cílem programu je podpořit fungování a modernizaci celní unie prostřednictvím spolupráce mezi zúčastněnými zeměmi, jejich celními orgány a úředníky.

Hodnocení potvrdilo, že program Clo 2020 je klíčovým nástrojem na podporu provádění a důsledného uplatňování nového celního legislativního rámce (celního kodexu Unie). Zvláště důležitý byl při postupném **vývoji a fungování evropských informačních systémů (EIS) v**

¹ [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).

oblasti cel, kdy vytvářel informační prostředí pro spolupráci, v němž celní orgány spolupracují a sdílejí údaje o dodavatelském řetězci a informace významné z hlediska rizik.

Evropské informační systémy v oblasti cel financované z programu poskytl prostředky pro automatizovanou, stabilní a spolehlivou výměnu údajů mezi vnitrostátními celními správami a hospodářskými subjekty i dalšími orgány státní správy. Počet zpráv vyměněných mezi celními správami prostřednictvím zabezpečené platformy podporované v rámci programu se od roku 2014 neustále zvyšoval a jen v roce 2020 dosáhl přibližně 8,4 miliardy. Některé oblasti výměny informací s hospodářskými subjekty se výrazně zlepšily díky zavedení obchodního portálu EU a zvláštních obchodních portálů některých systémů². Tyto portály mají centralizovaný přístup k několika evropským informačním systémům v oblasti cel a umožňovaly tak jednoduchou výměnu údajů mezi celními orgány a hospodářskými subjekty. Hospodářským subjektům poskytovaly služby při podávání žádostí a doplňujících informací a při přijímání oznámení od celních orgánů. Výměnu informací s jinými orgány státní správy podporoval jednotný celní portál EU pro výměnu certifikátů (EU CSW-CERTEX), který propojil vnitrostátní celní systémy zúčastněných zemí s databázemi EU³ spravujícími podpůrné dokumenty týkající se jiných než celních požadavků, jako jsou společné zdravotní vstupní doklady, licence FLEGT pro dovoz dřeva a dřevařských výrobků a osvědčení o kontrole pro dovoz ekologických produktů.

Společné akce programu Clo 2020 byly **nástrojem pro výměnu poznatků a osvědčených postupů** mezi celními orgány i s jinými orgány státní správy v rámci zúčastněných zemí. Prostřednictvím všech druhů společných akcí včetně zapojení týmů odborníků (nový nástroj, který podporuje posílenou operativní spolupráci na regionální nebo tematické bázi) pomohl program vypracovat pokyny a určit, šířit a uplatňovat osvědčené postupy, což vedlo ke zdokonalení pracovních metod a důslednějšímu a harmonizovanějšímu uplatňování právních předpisů Unie v oblasti cel a souvisejících záležitostí. **Společné akce rovněž pomohly při přípravě nových legislativních iniciativ**, jako je návrh nařízení o jednotném portálu EU pro oblast celnictví⁴, čímž přispěly k modernizaci celní unie a lepšímu fungování jednotného trhu.

Činnosti odborného vzdělávání v rámci programu Clo 2020 **hrály důležitou roli při podpoře jednotného uplatňování nového celního legislativního rámce (celního kodexu Unie)**, který se začal uplatňovat během období financování. To usnadnilo jeho pochopení ze strany celních orgánů i hospodářských subjektů a přispělo k plynulejšímu provádění. Činnosti odborného vzdělávání i s několika společnými akcemi také sloužily jako vodítko při přípravě vystoupení Spojeného království z Evropské unie.

² Systém oprávněných hospodářských subjektů, evropský systém závazných informací o sazebním zařazení zboží 3 a informační listy pro zvláštní postupy.

³ tj. obchodní řídicí a expertní systém (TRACES) a systém udělování licencí pro látky poškozující ozonovou vrstvu.

⁴ COM (2020) 673 final.

Program Clo 2020 **posílil důvěru** mezi celními správami a jejich úředníky a podpořil pracovní vztahy a výměny, které pokračovaly i po skončení konkrétních činností programu. Tyto příležitosti k navazování kontaktů, které byly vždy považovány za klíčový prvek programu, se však s nástupem pandemie COVID-19 poněkud zmenšily, což vyvolalo potřebu přehodnotit způsob optimalizace využívání osobních a online setkání a také prozkoumat vhodnější platformy a/nebo kanály, které by mohly zajistit, aby navazování kontaktů pokračovalo virtuálními prostředky, jež by nahradily nebo doplnily běžné způsoby navazování kontaktů.

Na základě výše uvedených skutečností hodnocení ukázalo, že program Clo 2020 měl **pozitivní dopad na fungování a modernizaci celní unie a vnitřního trhu**, což zase podpořilo zákonný obchod a zabránilo protiprávnímu jednání. **Program podpořil legální hospodářské činnosti** různými způsoby. Za prvé, **digitalizace celních postupů financovaná z programu některé z těchto činností zjednodušila a harmonizovala** (a očekává se, že toto bude nadále pokračovat, jakmile budou zprovozněny další systémy), čímž se snížily náklady na dodržování předpisů a zvýšila právní jistota pro obchodníky, což v konečném důsledku posílilo konkurenceschopnost evropských podniků. Za druhé, k tomuto cíli dopomohly i školicí materiály, které měly celní orgány i hospodářské subjekty k dispozici. Osvědčené postupy, které byly výsledkem společných akcí, navíc přispěly ke zlepšení podmínek a postupů k provozování obchodu.

Jak již bylo však uvedeno, **digitalizace je stále probíhající proces a některé z informačních systémů plánovaných v celním kodexu Unie dosud nebyly vyvinuty nebo aktualizovány⁵, čímž se realizace očekávaných přínosů zpozdila**. Oslovené hospodářské subjekty spatřují prostor pro další celkové usnadnění obchodu a poukázaly na problémy související se složitostí informačního prostředí, nerovnoměrným vývojem vnitrostátních složek v členských státech a nedostatečnou komunikací o nich. Ačkoli tyto otázky souvisejí především s politikou a odpovědnost za ně nesou hlavně členské státy EU, poukazují na možnost lepšího zapojení hospodářských subjektů v rámci dalšího cyklu programu.

Podle hodnocení **program podpořil celní orgány při prevenci protiprávních činností**, a tím i při ochraně finančních a hospodářských zájmů Unie a členských států. Proces digitalizace, který program Clo 2020 podpořil, poskytuje prostředky k provádění automatických kontrol, křížového ověřování a validace údajů, což může přispět ke snížení počtu podvodů a chyb. Činnosti zaměřené na budování kapacit v oblasti informačních technologií a společné akce (zejména nové skupiny odborníků) navíc umožnily zlepšení koordinace mezi celními orgány a Komisí v souvislosti s prevencí podvodů. Činnosti v oblasti budování odborné způsobilosti posílily kompetence celních úředníků v souvislosti s kontrolami na celním území Unie.

⁵ V roce 2019 byl celní kodex Unie změněn tak, že termín pro zavedení tří vnitrostátních systémů byl posunut na rok 2022 a šesti transevropských systémů na rok 2025. Jedná se o systém týkající se vstupních souhrnných celních prohlášení, systém týkající se vnějšího a vnitřního tranzitu, systém týkající se zboží opouštějícího celní území Unie, systém týkající se jistot za celní dluh, který by mohl vzniknout, nebo který vznikl, celního statusu zboží a centralizovaného celního řízení.

Navzdory těmto pozitivním zjištěním **existují důkazy o nedůsledném uplatňování celních kontrol**⁶, z čehož je patrná potřeba upravit rámec řízení rizik, který Komise zavedla s podporou programu, aby zabránila nezákonným činnostem. Kromě toho několik konzultovaných zúčastněných stran označilo **za nevyřešený problém podvody v oblasti DPH v rámci elektronického obchodu**.

3. EFEKTIVNOST

Program Clo 2020 vyčlenil na **období 2014–2020** rozpočet ve výši **531,7 milionu EUR**. Tento rozpočet je podstatně vyšší než 272 milionů EUR vyčleněných na předchozí programové období (2007–2013), a to především z důvodu většího zaměření na rozvoj evropských informačních systémů v souvislosti s prováděním celního kodexu Unie. **87 % rozpočtu bylo vynaloženo na vývoj, údržbu a provoz evropských informačních systémů v oblasti cel**. Tyto společné informační systémy jsou bezesporu náročné na zdroje. Jsou však pro každodenní práci celních správ nepostradatelné a přinášejí řadu výhod ve všech oblastech celní činnosti. Ačkoli nebylo možné tyto výhody kvantifikovat, většinou se týkají zjednodušení a standardizace celních postupů prostřednictvím automatizace, účinnějšího provádění a důsledného uplatňování celních předpisů a větší interoperability a sdílení informací mezi celními orgány. Vývojem a provozováním společných složek pro evropské informační systémy vedl program k významným úsporám z rozsahu, čímž se zamezilo zdvojování úsilí členských států a zároveň se snížily náklady na dodržování předpisů a administrativní zátěž pro hospodářské subjekty. Přestože hodnocení nemohlo potvrdit nákladovou efektivnost činností souvisejících s budováním kapacit v oblasti informačních technologií (zejména kvůli obtížím s kvantifikací jejich přínosů), poskytlo celkově pozitivní obraz o jejich účinnosti.

Společné akce představovaly 11 % přidělených rozpočtových prostředků a významně přispěly k dosažení cílů programu. Průměrné náklady na jednoho účastníka akce u všech druhů společných akcí (s výjimkou skupin odborníků) činily přibližně 742 EUR. Téměř polovinu výdajů na společné akce představovaly projektové skupiny, ale vzhledem k jejich dosahu (více než 33 000 účastníků) a relativně nízkým nákladům (průměrné náklady na účastníka ve výši 676 EUR) jsou pravděpodobně nákladově nejefektivnějším druhem akcí. Posílily spolupráci a pracovní vztahy mezi účastníky a podpořily přípravu nových celních předpisů a účinné provádění platných právních předpisů tím, že identifikovaly osvědčené pracovní postupy pro správní řízení. Z hodnocení vyplynula potřeba zajišťovat pozvánky na zasedání časněji, aby byla zajištěna účast co nejlepších odborníků při co nejnižších nákladech. Vzhledem k odlišné povaze nově zavedených týmů odborníků (a tedy i odlišným údajům ze sledování) je obtížné porovnat nákladovou efektivnost týmů odborníků s ostatními společnými akcemi. Během hodnocení však

⁶ Evropský účetní dvůr, Zvláštní zpráva – Celní kontroly: nedostatečná harmonizace brání ochraně finančních zájmů EU (04/2021).

byl zdůrazněn jejich potenciál ke snížení nákladů, **neboť členským státům poskytují příležitost sdílet zdroje a odborné znalosti, místo aby jednaly samostatně.**

Přestože činnosti zaměřené na **budování odborné způsobilosti** pohltily pouze 2 % rozpočtu programu, jsou považovány za činnosti, které za vynaložené prostředky přinášejí vysokou hodnotu, a to zejména školení prostřednictvím elektronického učení, která lze používat opakovaně, aniž by vznikly další náklady (kromě provádění nezbytných aktualizací). Jak vyplývá z hodnocení, jsou hlavní přínosy činností odborného vzdělávání v rámci programu Clo 2020 spojeny s **důslednějším uplatňováním celních předpisů a v konečném důsledku s účinnějším a efektivnějším fungováním celní unie, neboť zvyšují schopnost celních úředníků plnit své povinnosti a zlepšují porozumění celním předpisům ze strany hospodářských subjektů.** To bylo důležité zejména v tomto období programu, kdy začal platit nový celní legislativní rámec. V této souvislosti byl v roce 2016 vydán program elektronického vzdělávání celního kodexu Unie EU, který se skládá z 15 modulů na podporu uplatňování celního kodexu Unie. Následující roky byly zaměřeny především na aktualizaci a vývoj překladů stávajících modulů (se dvěma až třemi novými moduly v angličtině ročně). V souladu se záměrem při vydání modulů se v průběhu trvání programu zvýšil i počet modulů elektronického vzdělávání, které zúčastněné země využívají. Počet stažení veřejně dostupných modulů elektronického vzdělávání (zejména těch, které jsou k dispozici hospodářským subjektům) se zvýšil z 3 219 v roce 2014 na 30 408 v roce 2020 a počet celních úředníků v členských státech vyškolených pomocí společných školicích materiálů EU se během tohoto programového období zvýšil desetkrát (z více než 4 000 v roce 2014 na 40 000 v roce 2019). Tato školení byla celkově vnímána jako kvalitní.

4. SOUDRŽNOST

Závěrečné hodnocení bylo zaměřeno na **vnější soudržnost** programu s širšími politikami a prioritami EU. Zjištění hodnocení v polovině období, které bylo zaměřeno na **vnitřní soudržnost** mezi různými prvky, složkami a strukturou programu, zůstávají v platnosti. Z hodnocení vyplynulo, že **program Clo 2020 podporoval ostatní iniciativy a programy EU a zároveň z nich těžil.** Jak je podrobně popsáno v pracovním dokumentu útvarů Komise, který je připojen k této zprávě, příkladem takového propojení je případ „zákazů a omezení“, které se týkají necelních regulačních formalit (hygienických, fytosanitárních, ekologických, zemědělských atd.) vyžadovaných při dovozu a vývozu zboží, jejichž vymáháním na hranicích EU jsou celní orgány pověřeny. V přiměřené míře bylo dosaženo i soudržnosti s dalšími výdajovými programy, jako je Fiscalis 2020, program na podporu strukturálních reforem nebo program Hercule III, a jejich příslušnými oblastmi politiky, přičemž se zamezilo překrývání a dosáhlo se doplňkovosti.

K zajištění této soudržnosti bylo využito několika mechanismů, jako jsou meziútvarové schůzky a meziútvarové konzultace mezi různými útvary Komise, smíšené projektové a expertní skupiny, účast pozorovatelů z různých útvarů Komise na schůzkách nebo činnostech projektových skupin nebo posuzování návrhů projektů úředníky z různých útvarů Komise. Navzdory zjištěným

pozitivním výsledkům ukázalo hodnocení i posouzení dopadů provedené pro příští program financování, že v některých oblastech existuje prostor pro další doplňkovost a synergie. Bylo by například možné prozkoumat synergie s programem navazujícím na program Hercule III v oblasti rozvoje datových úložišť nebo společné analýzy údajů nebo s Fondem pro vnitřní bezpečnost a Nástrojem pro správu hranic a vízové politiky, a to prostřednictvím snahy o společný a meziodvětvový přístup na operační úrovni. Jako potenciální oblast, v níž by bylo možné posílit soudržnost, byla rovněž vyzdvižena spolupráce se třetími zeměmi při plnění cílů EU a mezinárodních cílů v oblasti životního prostředí.

A v neposlední řadě byly v hodnocení navrženy další způsoby, jak zlepšit soudržnost, jako je další strukturování nebo formalizace spolupráce mezi zúčastněnými útvary Komise podle zásad a doporučení Evropského rámce interoperability⁷, zviditelnění programu a zvýšení jeho doplňkovosti s jinými fondy EU v členských státech nebo zkoumání synergií v oblasti IT s jinými programy EU, které provozují významné elektronické systémy.

V zájmu dalšího zajištění bezproblémových přeshraničních interakcí mezi jednotlivými oblastmi by nástupnická iniciativa mohla těžit z připravovaného návrhu nařízení o vysoké úrovni interoperability veřejného sektoru v celé Unii⁸. To by také přispělo k identifikaci úspěšných řešení a praktických zkušeností, které by mohly být přínosem pro ostatní.

5. RELEVANCE

Celní unie je základní a nedílnou součástí fungování jednotného trhu. Vzhledem k tomu, že se jedná o výlučnou pravomoc EU, jsou celní předpisy přijímány na úrovni EU, ale provádějí je členské státy. Přímá potřeba bezproblémového fungování celní unie je tedy převážně na straně celních správ, které fungují v podmínkách zvýšené nutnosti výměny informací, spolupráce a budování své správní kapacity. Sekundární cílovou skupinou, jejíž potřeby by měly být rovněž zohledněny, jsou hospodářské subjekty.

Relevanci programu Clo potvrdilo hodnocení v polovině období, které dospělo k závěru, že specifické a operační cíle programu odpovídají potřebám dotčených zúčastněných stran a že bez tohoto programu by nebylo možné realizovat ambiciózní politiky. **Závěrečné hodnocení se proto zaměřilo na trvalou relevanci s ohledem na vývoj**, k němuž došlo od hodnocení v polovině období, zejména na **brexit a pandemii COVID-19**. **Hodnocení dále zkoumalo, zda je program v souladu s problémy a opatřeními uvedenými v akčním plánu v celní oblasti na rok 2020** „Posunutí celní unie na další úroveň“⁹, který navrhuje revidovanou strategii celní unie.

⁷ Viz [Evropský rámec interoperability podrobně | Joinup \(europa.eu\)](#).

⁸ Začleněno do pracovního programu Komise na rok 2022, s. 7 ([resource.html \(europa.eu\)](#)).

⁹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru „Posunutí celní unie na další úroveň: akční plán“, COM(2020) 581 final.

Závěrečné hodnocení ukázalo, že **program je i nadále relevantní a potřebný** a že potřeby zúčastněných stran se od hodnocení v polovině období v podstatě nezměnily. To je také v souladu s **posouzením dopadů programu Clo po roce 2020, které tyto potřeby potvrdilo**. V **akčním plánu v celní oblasti na rok 2020 byl navíc navržen soubor opatření, která souvisejí se specifickými a operačními cíli programu**, čímž je potvrzena jejich trvalá relevance. Navrhovaná opatření, která jsou v souladu s cíli programu, se týkala oblastí řízení rizik, řízení elektronického obchodu, podpory dodržování předpisů a operativní spolupráce mezi celními orgány¹⁰.

Bylo zjištěno, že program je nadále relevantní zejména v souvislosti s **potřebou harmonizovat uplatňování a účinné provádění pravidel celní unie**. Celní orgány, ale i hospodářské subjekty v rámci hodnocení uvedly, že činnosti programu pomohly členským státům sblížit se, a tím se přiblížit jednotnějšímu chápání těchto pravidel. Za důležité aspekty těchto činností byly považovány navazování kontaktů, výměna názorů a postupů a také formulace společných pokynů a norem. Celní orgány rovněž potvrdily, že **je nadále zapotřebí, aby program podporoval členské státy v digitalizaci a modernizaci celních postupů, což stále probíhá**.

Dotazované **hospodářské subjekty** obecně **požadovaly ještě větší zjednodušení a harmonizaci celních předpisů a postupů, což potvrzuje, že tato potřeba trvá**. V souvislosti s řízením programu **některé hospodářské subjekty požadovaly aktivnější zapojení a komunikaci s podnikatelským sektorem** a lepší poskytování informací podnikům. To bylo doporučeno již v hodnocení programu v polovině období a bude dále řešeno v příštím období financování.

Celkově se program dobře přizpůsobil nepředvídaným událostem, jako bylo onemocnění COVID-19 a vystoupení Spojeného království z Evropské unie. **Činnosti programu přispěly k vytvoření podmínek pro vystoupení Spojeného království z EU** a ukázaly jeho flexibilitu při řešení nepředvídatelných událostí. Celní orgány byly o pokroku v této oblasti pravidelně informovány a účastnily se různých setkání a seminářů¹¹ na toto téma. V této klíčové oblasti probíhaly konkrétní společné akce s cílem podpořit přípravu, uplatňování a provádění práva Unie a v roce 2019 byla rovněž poskytnuta konkrétní podpora v oblasti odborné přípravy při přípravě vystoupení Spojeného království z Evropské unie¹². Kromě toho byly včas a koordinovaným způsobem připraveny a provedeny požadované změny transevropských systémů, jako je systém kontroly vývozu (ECS), nový informatizovaný tranzitní systém (NCTS) a další. Navzdory

¹⁰ V akčním plánu je tato oblast označena jako „celní orgány jednající společně“.

¹¹ Příkladem je odborný technický seminář (EU27) o dopadu vystoupení Spojeného království z EU na celní IT (CPG/054/047), který se konal 13. února 2019. Toto setkání bylo určeno odborníkům, kteří se pravidelně účastní koordinační skupiny pro elektronické celnictví.

¹² Prostřednictvím rozvoje programů urychleného prohlubování dovedností a náborových školicích programů v oblasti celnictví, které budou přímo využívat vnitrostátní orgány.

tomuto pozitivnímu hodnocení se konzultované celní orgány domnívají, že **v této oblasti je stále zapotřebí další programová podpora.**

Program se také dobře přizpůsobil pandemii COVID-19 a nové realitě. Celní orgány i hospodářské subjekty, s nimiž byly vedeny konzultace, se shodly na tom, že **útvary Komise odpovědné za oblast cel reagovaly na krizi rychle**, přijímaly právní předpisy, vydávaly pokyny a aktivně podporovaly členské státy a podniky, aby zajistily flexibilitu v souvislosti s celními povinnostmi a celním odbavením. Pokud jde o činnosti programu, **program se po několika počátečních přerušeních a zpožděních společných akcí a testování nových informačních systémů dobře přizpůsobil situaci.** Zdá se však, že **virtuálnější prostředí ovlivnilo možnosti navazování kontaktů a některé celní orgány považují systémy řízení programu za zastaralé a nepřizpůsobené nové realitě rozšířených virtuálních způsobů práce a navazování kontaktů.**

Hospodářské subjekty pak poukázaly na **řízení elektronického obchodu a technologické inovace v celních postupech** jako na dvě vyvíjející se potřeby, které Komise a členské státy prostřednictvím programu dostatečně neřešily, čímž se potvrzuje jeho trvalý význam.

6. PŘIDANÁ HODNOTA EU

Celní politika spadá do výlučné pravomoci EU. Provádění celních předpisů EU však náleží členským státům. Právní rámec EU však sám o sobě řádné fungování celní unie dostatečně nezaručuje. Měl by být doplněn o podpůrná opatření podle programu Clo 2020 s cílem zajistit, aby celní předpisy EU byly na vnitrostátní úrovni uplatňovány soudržným a konzistentním způsobem.

Jak již bylo uvedeno výše, program Clo 2020 hrál významnou úlohu v podpoře všech aspektů provádění celního kodexu Unie. Celní kodex Unie by byl proveden samostatně, ale bez podpory programu pravděpodobně s většími obtížemi a menší harmonizací. Program Clo 2020 zajistil finanční udržitelnost evropských informačních systémů, které mají zásadní význam pro zajištění dostupnosti a sdílení údajů o dodavatelském řetězci a informací významných z hlediska rizik. Program Clo 2020 tak přinesl **úspory z rozsahu a úspory z důvodu vyšší efektivity**, což vnitrostátním správám – a v mnoha případech i hospodářským subjektům – pomohlo ušetřit čas a zdroje, zejména v případě zúčastněných zemí s menšími celními správami a menšími zdroji. Vše, co souvisí s interoperabilitou a propojitelností centrálních informačních systémů, je přidanou hodnotou EU. Struktura centrálních evropských informačních systémů má zcela mimořádné symbiotické vlastnosti, které nelze reprodukovat na vnitrostátní úrovni.

Společné akce umožnily shromáždění odborných znalostí a vědomostí zúčastněných zemí a poskytly správním orgánům **jedinečné možnosti spolupráce**, komunikace a navazování kontaktů; v konečném důsledku posilují důvěru a vedou k většímu sblížení přístupů a postupů. Totéž platí pro činnosti odborného vzdělávání, které vnitrostátním celním správám nejen pomohly lépe porozumět celním předpisům EU a souvisejícím postupům a provádět je nejen

lépe, ale také – a to je možná ještě důležitější – jednodušji. Úspory z důvodu vyšší efektivity byly největší zejména u těch zúčastněných zemí, které buď neměly odborné znalosti v určité oblasti, nebo které dosud vnitrostátní programy odborného vzdělávání nevytvořily. Realizovat tyto programy samostatně bylo by to obtížné a nákladnější, nebo by k tomu vůbec nemohlo dojít. Program Clo 2020 nakonec přispěl ke sblížení vnitrostátních přístupů, k posílení důvěry a k vytvoření společného projevu a společné vize.

Kdyby tento program neexistoval, byla by spolupráce mezi zúčastněnými zeměmi mnohem obtížnější, založená na nestrukturovaných vztazích, formálních časově náročných kanálech a dohodách o vzájemnosti (dvoustranných nebo mnohostranných dohodách, v nichž se ustanovení uplatňují reciprocně), což by bylo z hlediska provádění v praxi a z hlediska zachování spolupráce výrazně obtížnější a nákladnější. Vzhledem k rozsahu operací v rámci programu Clo 2020, pokud jde o samotný počet společných akcí, všestrannost témat, jejich evropský rozměr nebo celoevropskou účast na akcích a odborném vzdělávání, je obtížné si představit, že by podobné činnosti byly organizovány na jakékoli jiné úrovni. Co se týče evropských informačních systémů, kdyby nebylo zajištěno budoucí financování jejich průběžného rozvoje a údržby, bylo by obtížné je nadále využívat nad rámec střednědobého horizontu. Existovalo by vysoké riziko jejich zastarávání a došlo by ke ztrátě úspor z rozsahu a ke ztrátě možnosti dosáhnout snížení celkových nákladů.

Program Clo 2020 vytvořil hmatatelné výstupy a pomohl celním úředníkům získat dovednosti a vyměnit si zkušenosti. Pokud by měl být program zastaven, žádný z výstupů programu by pravděpodobně nepokračoval nad rámec krátkodobého horizontu. Stávající rozdíly by přetrvávaly a sítě vybudované díky mnoha rokům spolupráce by postupně přestaly fungovat.

7. ZÁVĚRY A PONAUCENÍ

Hodnocení ukázalo, že program byl **při dosahování svých cílů účinný a významně přispěl ke zlepšení fungování celní unie** a k její modernizaci. Posílil spolupráci a výměnu informací, od usnadnění sbližování na strategické úrovni až po sbližování přístupů, výklad předpisů, správní postupy, osvědčené postupy a pravidla na operativní úrovni. Program byl zvláště důležitý při přechodu na bezpapírové celní prostředí, které podporuje rozvoj a fungování celních evropských informačních systémů a zajišťuje jejich finanční udržitelnost, dostupnost a výměnu údajů o dodavatelském řetězci a informací významných z hlediska rizik.

Pokud jde o **efektivitu**, obtíže s peněžním vyjádřením přínosů činností v rámci programu Clo 2020 neumožňovaly, aby hodnocení přesně posoudilo, do jaké míry přinesly zdroje programu nejlepší možné výsledky při nejnižších možných nákladech. Zjištění týkající se efektivity společně s údaji o nákladech však ukázala, že **program celkově přinesl EU a vnitrostátním celním orgánům užitek při přiměřených nákladech**.

Pokud jde o **soudržnost programu Clo 2020 s širšími politikami EU**, závěr hodnocení byl pozitivní, a to zejména, avšak nejen, z hlediska zákazů a omezení, které musí celní orgány na

hranicích prosazovat. Hodnocení **potvrdilo** také **přidanou hodnotu programu**, která spočívá v podpoře všech aspektů provádění celního kodexu Unie, což vyžaduje, aby problémy EU byly řešeny na úrovni EU, a aby spolu členské státy úzce spolupracovaly. V rámci programu byla zajištěna finanční udržitelnost interoperabilních a vzájemně propojených evropských informačních systémů splňujících požadavky celního kodexu Unie prostřednictvím větších úspor z rozsahu a efektivity. Z hodnocení tak vyplynulo, že **program Clo má i nadále význam, zejména pokud jde o potřeby vnitrostátních celních správ**, které jsou jeho hlavními příjemci. Celkově program i nadále reaguje na potřeby zúčastněných stran, dobře se přizpůsobuje nepředvídatelným událostem (např. COVID-19 a vystoupení Spojeného království z Evropské unie) a řeší problémy a priority stanovené v posouzení dopadů příštího programu Clo a v akčním plánu v celní oblasti na rok 2020.

Navzdory dosaženému pokroku poukázala analýza provedená v rámci pěti hodnotících kritérií na řadu problémů a získaných poznatků. Upozornila na následující oblasti, v nichž je třeba provést zlepšení:

- Hodnocení přineslo důkazy o **rozdílech v uplatňování celních kontrol**, z čehož vyplývá, že existuje prostor pro revizi zavedeného rámce řízení rizik. Kromě toho několik zúčastněných stran označilo za nevyřešenou otázku podvody v rámci elektronického obchodu a některé celní orgány se domnívají, že je stále zapotřebí další programová podpora důsledků vystoupení Spojeného království z Evropské unie. To je v souladu s hodnocením uvedeným ve zvláštní zprávě Evropského účetního dvora o celních kontrolách¹³ a ve zprávě skupiny odborníků pro výzvy, kterým čelí celní unie, z roku 2022¹⁴. V tomto kontextu by mohla být opatření budoucích programů navržena tak, aby pomohla tyto rozdíly řešit.
- Hodnocení ukázalo, že navzdory významnému pokroku, jehož bylo dosaženo v oblasti rozvoje struktur a informačních systémů, nebyly některé informační systémy předpokládané v rámci celního kodexu Unie dosud vyvinuty nebo aktualizovány, což **vedlo k tomu, že hospodářské subjekty nevnímají přínosy celního kodexu Unie** a vyjadřují obavy ohledně složitosti celního informačního prostředí. Zdůraznily potřebu dalšího zjednodušení a harmonizace celních předpisů a procesů. To je v souladu s výsledky průběžného hodnocení uplatňování celního kodexu Unie, které zjistilo, že *„řada pravidel stále není v členských státech uplatňována jednotně. Plné automatizace*

¹³ Evropský účetní dvůr, Zvláštní zpráva – Celní kontroly: nedostatečná harmonizace brání ochraně finančních zájmů EU (04/2021).

¹⁴ Viz [TAX-20-002-Future customs-REPORT BIS v5 \(WEB\).pdf](#). Ve zprávě se uvádí, že „mezi vnitrostátními celními orgány přetrvávají rozdíly v uplatňování pravidel a postupů a celní orgány se při kontrole hranic potýkají s rostoucími obtížemi“.

celních postupů stále ještě nebylo dosaženo (...), i když významné milníky již byly splněny¹⁵.

- Při hodnocení bylo zjištěno, že by bylo možné prozkoumat **další synergie** s programem navazujícím na program Hercule III, například v oblasti vývoje datových úložišť nebo společné analýzy dat, nebo s jinými programy EU, které provozují významné elektronické systémy. Podle hodnocení je stávající koordinace v rámci Komise dobrá, ale bylo zdůrazněno, že je třeba neustále hledat způsoby lepší koordinace s ostatními útvary s ohledem na rychle se měnící svět. Hodnocení rovněž zdůraznilo potřebu zvýšit viditelnost programu. Z průběžného hodnocení provádění celního kodexu Unie rovněž vyplynulo, že *„při provádění celního kodexu Unie nebyly plně využity potenciální synergie se souvisejícími politikami a chybí řádná koordinace mezi celními orgány a dalšími příslušnými vnitrostátními správními orgány odpovědnými za uplatňování politik EU na hranicích.“*
- Proces hodnocení ukázal, že pro Komisi a členské státy by bylo přínosné **sdílet více celních údajů**. To by mimo jiné přispělo k lepšímu měření nákladů a přínosů provedených investic. Na potřebu lepších celních údajů upozornila ve zprávě za rok 2022 také skupina odborníků pro výzvy, kterým čelí celní unie. Z jejich podrobného doporučení č. 2 *„Zavést nový přístup k údajům, který se zaměří na získávání kvalitnějších údajů (...)“* vyplývá, že program Clo by se měl na tento účel zaměřit: *„Stávající rozpočet na období 2021–2027 by mohl být na tyto cíle přeorientován.“*¹⁶
- Z hodnocení vyplynulo, že program je i nadále relevantní pro financování vývoje, zavádění a **provozu infrastruktury IT** a systémů v terénu, neboť jsou náročné na zdroje a mohou těžit z úspor z rozsahu a množství. To je v souladu s doporučením č. 9 zprávy skupiny odborníků pro výzvy, kterým čelí celní unie, z roku 2022, aby *„celní orgány měly odpovídající zdroje, kvalifikace a vybavení s cílem zajistit, aby mohly plnit své úkoly v plném rozsahu.“*
- Hodnocení potvrdilo, že i) společné akce poskytly členským státům možnost přístupu k širšímu okruhu znalostí a odborníků než na individuální úrovni a umožnily dosáhnout úspor z rozsahu a že ii) týmy odborníků posílí operativní spolupráci a důslednější uplatňování celních předpisů. Ukázalo se však také, že vedení expertních týmů je

¹⁵ Viz [PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN PRŮBĚŽNÉHO HODNOCENÍ provádění celního kodexu Unie – Úřad pro publikace EU \(europa.eu\)](#).

¹⁶ Doporučení 2 je následující: *„Zavést nový přístup k údajům, který se zaměří na získávání kvalitnějších údajů založených na komerčních zdrojích, zajistí jejich křížové ověřování v celém řetězci, jejich lepší sdílení mezi správními orgány a jejich lepší využití pro řízení rizik v EU. Vjasnit, které soukromé subjekty – včetně platform elektronického obchodování – musejí poskytovat údaje, a stanovit náklady v případě nedodržení této povinnosti. Poskytnout podnikům jednotné vstupní místo pro celní formality a jednotné kontaktní místo/jednotný portál. Údaje, které mají být uloženy a řádně spravovány v centrálním datovém skladu. Stávající rozpočet na období 2021–2027 by mohl být na tyto cíle přeorientován.“*

zatěžující a že žádný expertní tým nezahrnuje všechny členské státy; spolupráce je tedy nutně omezená. V této souvislosti nemusí nastavení programu Clo 2020 stačit k řešení všech současných problémů, kterým celní unie čelí, a jak je uvedeno ve zprávě skupiny odborníků pro výzvy, kterým čelí celní unie, z roku 2022, může být zapotřebí zřídit nový operační subjekt, který by sloužil členským státům a koordinoval jejich úsilí, zajišťoval integrovanější spolupráci, a tím zajistil, aby celní unie působila jednotně.

Na základě hodnocení programu v polovině období Komise předložila akční plán řešení 13 doporučení, která v něm byla uvedena. Týkaly se „programování a tvorby koncepce“, „provádění“, „monitorování a podávání zpráv“ a „komunikace“. V rámci nového programu bylo provedeno několik opatření a některá z nich probíhají. Komise tyto výzvy celkově uznává a snaží se je řešit v rámci provádění programu Clo 2021–2027.