

Brusel 22. května 2023
(OR. en)

9622/23

UD 111
ENFOCUSTOM 58
ECOFIN 455
MI 433
COMER 59
TRANS 195
FISC 96

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	22. května 2023
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2023) 257 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ A EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU Celní reforma: posunutí celní unie na další úroveň

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2023) 257 final.

Příloha: COM(2023) 257 final



V Bruselu dne 17.5.2023
COM(2023) 257 final

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

Celní reforma: posunutí celní unie na další úroveň

1. Úvod

Nastal čas pozvednout celní unii na další úroveň tím, že pro ni vytvoříme silnější rámec, který nám umožní lépe chránit naše občany a jednotný trh. Mám v úmyslu navrhnout ambiciózní soubor opatření, jehož cílem je integrovaný evropský přístup k posílení řízení rizik v oblasti cel a k podpoře účinných kontrol ze strany členských států. Předsedkyně Evropské komise Ursula von der Leyen, červenec 2019¹.

Celní unie představuje skutečný úspěch evropské integrace a prosperity: pro Evropskou unii je velkým přínosem, že je prostřednictvím mezinárodního obchodu propojena se zbytkem světa, přičemž zboží se může volně pohybovat v rámci jednotného trhu EU, který je největším integrovaným jednotným trhem na světě². V roce 2021 činila hodnota obchodu EU s ostatními zeměmi 4,3 bilionu EUR, což představovalo 14 % světového obchodu, přičemž na obchodu uvnitř EU závisí až 56 milionů pracovních míst v EU³.

Celní orgány jsou strážcem vnějších hranic EU, pokud jde o zboží a o bezpečnost našich dodavatelských řetězců. Celní orgány dohlíží na veškeré zboží, které vstupuje do celní unie nebo ji opouští, 24 hodin denně a 365 dní v roce, přičemž v roce 2021 zpracovaly 691,5 milionu dovozních prohlášení, 17,5 milionu tranzitních operací a 486,3 milionu vývozních prohlášení⁴. Celní orgány identifikují rizika na základě obchodních a bezpečnostních zpravodajských informací a provádějí kontroly s cílem zajistit uplatňování pravidel EU. V roce 2021 vybraly celní orgány více než 50 miliard EUR ročně na daních a přibližně 25 miliard EUR na clech. Z prostředků vybraných na clech je 75 % použito k financování rozpočtu EU, což představuje 8 % příjmů rozpočtu EU. V době, kdy se zvýšily potřeby financování veřejných investic, má vybavení celních orgánů v EU nástroji na ochranu finančních zájmů EU a členských států strategický význam. Cla a další obchodní opatření zároveň chrání EU před nekalými obchodními praktikami. Úloha celních orgánů při ochraně EU stále více přesahuje výběr cel, neboť společně s dalšími orgány prosazují normy týkající se např. zdraví, životního prostředí, zabezpečení a bezpečnosti, zejména prostřednictvím zákazů a omezení⁵, například obchodování s nelegálními drogami a střelnými zbraněmi.

Od roku 2020 jsme svědky zásadních změn geopolitického prostředí, které vedly k narušení globálních dodavatelských řetězců a znovu zdůraznily, že je nutné, aby EU identifikovala a snížila své strategické závislosti. Toho by mělo být dosaženo kombinací opatření, jak je stanoveno v průmyslovém plánu Zelené dohody pro Evropu⁶. Aby mohly podniky z EU v této nové éře prosperovat a aby si byly schopny udržet a rozvíjet výrobní kapacity v rámci jednotného trhu, zejména v kritických odvětvích, je zásadní, aby měly rovné podmínky s výrobci ze zemí mimo EU. Mezinárodní konkurence může fungovat ke vzájemnému prospěchu obchodních partnerů pouze tehdy, jsou-li uplatňována pravidla a je-li vymáháno jejich uplatňování. Boj proti nekalé soutěži a výrobním metodám, které oslabují normy EU v oblasti zdraví, zabezpečení a bezpečnosti nebo poškozují životní prostředí či zneužívají nucenou práci, je v zájmu EU i jejích obchodních partnerů.

¹ [Politické směry pro příští Evropskou komisi 2019–2024](#), s. 16.

² Měřeno v paritě kupní síly, Světový ekonomický výhled MMF.

³ [Mezinárodní obchod se zbožím – Statistics Explained \(europa.eu\)](#).

⁴ [EU Customs Union – unique in the world \(europa.eu\)](#) (Celní unie EU – světový unikát).

⁵ Evropská komise, Generální ředitelství pro daně a celní unii, [Integrated EU prohibitions and restrictions list: indicative calendar and list as of 1.1.2022 legal notice](#) (Integrovaný seznam zákazů a omezení EU: orientační kalendář a seznam k datu právního upozornění 1.1.2022), Úřad pro publikace Evropské unie, 2022.

⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Průmyslový plán Zelené dohody pro věk s nulovými čistými emisemi, COM(2023) 62 final.

Dobře fungující celní unie má proto zásadní význam pro konkurenceschopnost, udržitelnost a odolnost EU. Reformovaná a posílená celní unie zachová integritu jednotného trhu a pomůže zachovat konkurenceschopnost EU během souběžné zelené a digitální transformace. To znamená, že účinné sledování a kontrola dodavatelských řetězců ve vztahu ke zboží na vnějších hranicích EU má nyní více než kdy dříve pro EU strategický význam.

2. CELNÍ ORGÁNY V PŘECHODNÉM OBDOBÍ A POD TLAKEM

Evropské celní orgány v současné době dosud nefungují jako jeden celek. Celní unie je tak vydána na milost a nemilost svému nejslabšímu článku. V průběhu let bylo nutné zavádět postupné změny [...]. Tyto změny jsou však v rychle se měnícím světě nedostatečné vzhledem k rozsahu výzev, s nimiž se celní orgány potýkají. Celní unie neplní dobře svůj účel. Skupina odborníků k budoucnosti celních orgánů⁷

Celní orgány v průběhu nedávných krizí navzdory omezením stávajícího rámce úspěšně a rychle plnily své závazky. Celní orgány hrají zásadní úlohu v koordinované a důrazné reakci EU na nevyprovokovanou ruskou invazi na Ukrajinu: od prosazování zákazů vývozu – včetně zboží dvojího užití a vojenského zboží – a kontrol dovozu až po podporu humanitární pomoci prostřednictvím osvobození od cla a tzv. „zelených pruhů“. Stalo se tak pouhý rok poté, co celní orgány sehrály rozhodující úlohu během pandemie COVID-19 při monitorování přepravy život zachraňujících vakcín a zdravotnického vybavení, přičemž se současně musely přizpůsobit narušeným a měnícím se globálním dodavatelským řetězcům. Konec přechodného období po vystoupení Spojeného království z EU zároveň v roce 2021 fakticky změnil hranice celní unie; to vše představovalo obrovskou výzvu, s níž se celní orgány úspěšně vyrovnaly.

Tyto krize však zároveň zdůraznily nespornou potřebu strukturální modernizace s cílem učinit z celního systému EU strategickou přednost Evropské unie. Podle stávajícího nařízení o celním kodexu Unie⁸ a rámce pro správu, který vytváří, spadají celní předpisy a jednotné sazby do výlučné pravomoci EU, přičemž členské státy jsou odpovědné za jejich provádění, zejména prostřednictvím řízení rizik a kontrol na místě. Podle Evropského účetního dvora (EÚD) vede toto uspořádání k podstatným a do značné míry nežádoucím rozdílům v uplatňování celních předpisů mezi členskými státy, což oslabuje celní unii, poškozují finanční zájmy EU a umožňuje *hospodářským subjektům, které nedodržují předpisy, [...] zaměřit se na místa vstupu do EU s nižší mírou kontrol*⁹. Tytéž nedostatky a slabiny využívají také obchodníci, kteří nedodržují předpisy, a organizovaná trestná činnost, a oslabují tak bezpečnost EU a integritu jednotného trhu. Nezávislé studie soustavně poukazují na vysokou míru nedodržování předpisů u dovážených výrobků v různých výrobních odvětvích, jako jsou chemické látky¹⁰ a hračky¹¹. Nevyhovující výrobky vstupující do EU oslabují konkurenceschopnost společností dodržujících předpisy a představují závažná rizika pro zdraví a životy spotřebitelů v EU, neboť v souvislosti s nimi dochází ke zraněním i k

⁷ Putting more Union in the European Customs: Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a Geopolitical Europe – [Report by the Wise Persons Group on the Reform of the EU Customs Union](#) (Posílení Unie v evropském celním prostředí: deset návrhů, jak učinit celní unii EU připravenou na geopolitickou Evropu. Zpráva skupiny odborníků o reformě celní unie EU), Brusel, březen 2022.

⁸ 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).

⁹ Evropský účetní dvůr, zvláštní zpráva 04/2021: [Celní kontroly: nedostatečná harmonizace brání ochraně finančních zájmů EU](#).

¹⁰ Na základě nejnovější zprávy o prosazování nařízení REACH a CLP není až 28 % dovozů v souladu s nařízením REACH a s nařízením o klasifikaci, označování a balení (CLP). Podle nedávné zprávy CEFIC (Evropské rady chemického průmyslu) pocházelo v roce 2020 80 % nevyhovujících výrobků obsahujících zakázané nebo omezené chemické látky ze zemí mimo EU/EHP.

¹¹ V letech 2016–2021 představovaly nebezpečné hračky zjištěné na trhu EU více než čtvrtinu celkového počtu varování v systému RAPEX / Safety Gate, přičemž významný podíl nebezpečných hraček pocházel ze zemí mimo EU (jen z Číny to bylo 85 %).

předčasným úmrtím, což způsobuje postiženým osobám nezměrnou bolest. Z nedávné zprávy vyplynulo, že 95 % výrobků prodávaných prostřednictvím internetových tržišť není z různých důvodů v souladu se zákony o chemických látkách¹². Společenské náklady jsou v této souvislosti odhadovány na 76,6 miliardy EUR ročně¹³.

Celní orgány jsou stále více zatěžovány neustále rostoucím rozsahem úkolů. EU v posledních letech schválila značný počet velmi ambiciózních právních předpisů, které stanoví environmentální, bezpečnostní, zdravotní, sociální a digitální normy, které určují způsob fungování podniků na jednotném trhu i mimo něj. Z nedávných příkladů lze uvést aktualizované nařízení o obecné bezpečnosti výrobků¹⁴, nařízení o minimalizaci odlesňování vyvolaného ze strany EU¹⁵, nařízení o zákazu produktů pocházejících z nucené práce¹⁶, mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích EU¹⁷ a evropský akt o přístupnosti¹⁸. V současnosti musí zboží splňovat více než 370 právních předpisů EU, které mají celní orgány povinnost uplatňovat. Setrvalý růst počtu úkolů souvisejících s prosazováním právních předpisů EU týkajících se zákazů a omezení vede ke značnému tlaku na celní orgány. Bez centrálního dohledu nad dodavatelským řetězcem navíc EU nemá úplný přehled a kontrolu nad tím, které zboží vstupuje na jednotný trh nebo jej opouští. To oslabuje nejen důvěryhodnost odvětvových politik EU, ale rovněž postavení EU jako geopolitického subjektu.

Tyto problémy jsou ještě umocněny drastickým nárůstem objemu obchodu, do značné míry způsobeným mimořádným nárůstem elektronického obchodu, který vede k exponenciálnímu nárůstu počtu malých balení zboží nízké hodnoty. Reforma DPH v oblasti elektronického obchodu z roku 2017, jejímž cílem bylo reagovat na prudký nárůst elektronického obchodu, zavedla několik zjednodušení výběru daně z transakcí v rámci elektronického obchodování a zrušila osvobození dováženého zboží od DPH¹⁹. Tato reforma sice nezrušila osvobození od cla pro zásilky v hodnotě do 150 EUR, zavedla však povinnost podávat elektronické celní prohlášení, což vedlo k podání další 1 miliardy prohlášení roce 2022 nad rámec standardních celních prohlášení, přičemž jen počet těchto standardních celních prohlášení se téměř zdvojnásobil z 376,8 milionu v roce 2019 na 691,5 milionu v roce 2021. Zachování osvobození od cla pro zboží v hodnotě do 150 EUR navíc ponechalo prostor pro systematické zneužívání této prahové hodnoty formou podhodnocování a rozdělování zásilek. Přibližně 65 % zásilek v rámci elektronického obchodu je podhodnoceno²⁰ s cílem vyhnout se celním poplatkům, přičemž studie naznačují, že 66 % výrobků zakoupených

¹² [EEB report on Online Platforms](#): Role and Responsibility in Ecodesign policy (Zpráva EEB o on-line platformách: úloha a odpovědnost v politice ekodesignu).

¹³ Posouzení dopadů připojené k dokumentu „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on general product safety“ (návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o obecné bezpečnosti výrobků) (SWD (2021) 168 final).

¹⁴ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o obecné bezpečnosti výrobků, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1025/2012 a o zrušení směrnice Rady 87/357/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES (COM(2021)346).

¹⁵ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o dodávání na trh Unie a vývozu z Unie určitých komodit a produktů spojených s odlesňováním a znehodnocováním lesů a o zrušení nařízení (EU) č. 995/2010 (COM(2021) 706).

¹⁶ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zákazu produktů pocházejících z nucené práce na trhu Unie (COM(2022) 453).

¹⁷ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích (COM(2021) 564 final).

¹⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/882 ze dne 17. dubna 2019 o požadavcích na přístupnost u výrobků a služeb (Úř. věst. L 151, 7.6.2019, s. 70).

¹⁹ Směrnice Rady (EU) 2017/2455 ze dne 5. prosince 2017, kterou se mění směrnice 2006/112/ES a směrnice 2009/132/ES, pokud jde o určité povinnosti v oblasti daně z přidané hodnoty při poskytování služeb a prodeji zboží na dálku (Úř. věst. L 348, 29.12.2017, s. 7).

²⁰ Copenhagen Economics (2016), E-commerce imports into Europe: VAT and Customs treatment (Dovozy do Evropy v rámci elektronického obchodu – zacházení pro účely DPH a cla).

online nesplňuje bezpečnostní požadavky EU²¹. A konečně rozdíl mezi zacházením se zbožím zasílaným v rámci elektronického obchodu z hlediska DPH a z hlediska cel činí systém pro zúčastněné strany příliš složitým. Celní orgány v současné době nemají prostředky k řádnému prosazování pravidel mezinárodního obchodu v oblasti přeshraničního elektronického obchodu. Je zapotřebí zavést celní režim uzpůsobený konkrétně pro elektronický obchod.

Celní reforma z roku 2013, která zavedla celní kodex Unie a která je v platnosti od května 2016, přesunula celní řízení EU do bezpapírového, integrovaného a plně elektronického prostředí. Zavádění reformy z hlediska informačních technologií v současné době probíhá a bude dokončeno do konce roku 2025. Zaměřuje se na digitalizaci stávajících procesů, aniž by se změnila základní zásady. Jak již bylo zdůrazněno ve sdělení nazvaném „Posunutí celní unie na další úroveň: akční plán“²², kterému Rada ve svých závěrech z prosince 2020 vyjádřila širokou podporu, je průběžné dokončování zavádění celního kodexu Unie potřebné, avšak není dostatečné pro řešení nových výzev. Evropský parlament rovněž zdůraznil význam plné digitalizace celních informačních systémů do roku 2025, avšak vyzval k další reformě s cílem zdokonalit celní kodex Unie a upravit jej, zejména s cílem „jeho přizpůsobení výzvám a rizikům vyplývajícím z elektronického obchodování“²³. Současný přístup propojování vnitrostátních informačních systémů na úrovni EU se blíží svému limitu. Nejenže je nákladné provádět vývoj a údržbu 27+1 informačních systémů, a pro obchodní subjekty zase připojovat se k různým vnitrostátním systémům, ale přizpůsobování se změnám postupuje jen pomalu a celní údaje zůstávají i nadále roztržité.

3. DALŠÍ ÚROVEŇ – HLAVNÍ ZÁSADY A KLÍČOVÉ RYSY REFORMY

Aby Komise vnesla do celní unie zásadní změnu, která obstojí ve zkoušce času v nadcházejících desetiletích, předložila nyní nejambicióznější a nekomplexnější reformu celní unie od jejího vzniku v roce 1968, založenou na třech hlavních zásadách:

1. **Účinná celní unie** se zjednodušenými a modernizovanými celními postupy, která umožní podnikům, které si počinají poctivě, využívat obchodní příležitosti a mít jistotu, že i jejich konkurenti dodržují širokou škálu pravidel prosazovaných v zastřešujícím rámci upravujícím oblast cel bez ohledu na to, kde zboží vstupuje do EU.
2. **Geopolitická celní unie**, která je schopna lépe hájit finanční zájmy EU a jejich členských států, jakož i zabezpečení, bezpečnost, zdraví, hospodářské či environmentální zájmy a hodnoty EU, a která spočívá v koordinaci obchodních omezení a utváření mezinárodní celní spolupráce prostřednictvím spojení pravomocí a odborných znalostí na centrální úrovni Celního úřadu EU.
3. **Pružná celní unie připravená na budoucnost**, která se bude flexibilně přizpůsobovat změnám v dodavatelských řetězcích, ať už se jedná o souběžnou zelenou a digitální transformaci v probíhajícím desetiletí, nebo o budoucí vývoj v řízení dodavatelských řetězců. To bude podpořeno novým celním datovým centrem EU, které je navrženo tak, aby se v průběhu času vyvíjelo v souladu s novými požadavky v oblasti celních operací na rozdíl od tradičních informačních systémů, které jsou vytvářeny pouze pro konkrétní procesy a účely.

²¹ https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-004_is_it_safe_to_shop_on_online_marketplaces.pdf

²² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru „Posunutí celní unie na další úroveň: akční plán“, (COM(2020) 581 final).

²³ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 18. ledna 2023 o třicátém výročí jednotného trhu: oslava úspěchů a výhled do budoucna (2022/3015(RSP)).

Rámeček č. 1: Celní reforma v kostce

Cílem této reformy je vytvořit nákladově efektivnější a účelnější rámec spolupráce upravující celní unii, založený na **novém partnerství mezi celními orgány EU, jakož i mezi celními orgány a podniky**, se dvěma zastřešujícími cíli:

- i) **snížit náklady** správních orgánů a podniků na **dodržování předpisů** prostřednictvím zjednodušených a modernizovaných postupů (kapitola 4);
- ii) umožnit celním orgánům EU **lépe chránit finanční i nefinanční zájmy EU a jejích členských států, jakož i jednotný trh**, a to na základě společného celounijního řízení rizik a harmonizovanějších kontrol (kapitola 5).

Tyto dva cíle jsou spolu neodmyslitelně spjaté: čím více jsou posíleny kontrolní možnosti, tím více lze zjednodušit postupy. Čím více se zjednoduší postupy, tím více zdrojů bude možné uvolnit na boj proti nezákonnému obchodu. K naplnění této ambice navrhuje reforma zřídit dva klíčové nástroje: Celní úřad EU a celní datové centrum EU.

Klíčovou funkcí **Celního úřadu EU** (viz rovněž rámeček č. 5) bude **sdužovat odborné znalosti a kompetence**, které jsou v současné době v EU rozptýleny, a řídit, koordinovat a podporovat vnitrostátní celní orgány v rámci EU. To umožní posílený dohled nad dodavatelskými řetězci, kdy celní orgány na úrovni EU a na vnitrostátní úrovni budou při kontrole vnějších hranic EU ve vztahu ke zboží fungovat „**jako jeden celek**“.

Nové **celní datové centrum EU** (viz rovněž rámeček č. 3) bude tvář a motorem celní unie a nezbytným předpokladem pro posílení dohledu a zjednodušení postupů. V průběhu času se začlení do stávající infrastruktury celních informačních technologií, nahradí ji a zároveň zlepší interoperabilitu se souvisejícími oblastmi politiky (viz také kapitola 6). EU a její členské státy tak oproti současnému stavu **ušetří ročně náklady na vývoj a údržbu informačních technologií v řádu miliard²⁴**.

Obchodníkům se díky těmto zjednodušeným postupům sníží náklady na dodržování předpisů o přibližně 2,7 miliardy EUR ročně. Reforma navíc zajistí několik miliard dodatečných veřejných příjmů v EU tím, že omezí daňové a celní podvody a vyřeší podhodnocování. Rovněž režim uzpůsobený konkrétně pro elektronické obchodování přinese dodatečné příjmy, které jsou odhadovány na 1 miliardu EUR ročně.

4. JEDNODUŠŠÍ CELNÍ POSTUPY – NOVÉ PARTNERSTVÍ MEZI CELNÍMI ORGÁNY A PODNIKY

Tato reforma zahrnuje tři úrovně zjednodušení: První soubor opatření omezí formality pro všechny obchodníky, aniž by však omezil možnosti celních kontrol. Druhý soubor zjednodušení se bude vztahovat pouze na vybranou skupinu obchodníků na bázi „důvěřuj a prověřuj“ („Trust and Check traders“), přičemž bude vycházet ze stávajícího konceptu *oprávněných hospodářských subjektů*, který dále zdokonalí²⁵. A konečně pak reforma zavede režim uzpůsobený konkrétně pro elektronický obchod s cílem snížit náklady na dodržování předpisů spojené se zpracováním transakcí elektronického obchodu a zajistit plnou transparentnost pro spotřebitele. Transparentnost představuje celkovou hlavní zásadu této reformy: čím transparentnější jsou obchodníci vůči celním orgánům ohledně svých dodavatelských řetězců, tím méně zásahů v terénu je zapotřebí. To představuje zásadní posun

²⁴ Přínosy a úspory jsou ještě výraznější v porovnání s hypotetickým srovnávacím scénářem nekoordinovaného zavádění datových center na vnitrostátní úrovni, které by znamenalo další tříštění celní unie.

²⁵ Status oprávněného hospodářského subjektu je certifikované standardní oprávnění vydávané celními správami. Osvědčuje, že hospodářský subjekt splňuje určité normy týkající se např. bezpečnosti a zabezpečení, dodržování celních předpisů a finanční solventnosti.

ve vztahu mezi celními orgány a podniky, který sníží administrativní formality a zbytečnou byrokracii a zároveň posílí schopnosti řízení rizik.

Rámeček č. 2: Významná zjednodušení pro podniky a orgány

Mezi hlavní zjednodušení této reformy patří:

- **Jednotné rozhraní EU.** Celní údaje bude třeba předkládat pouze celnímu datovému centru EU, a nikoli celé řadě rozhraní v rámci 111 samostatných systémů, které jsou v současné době zavedeny po celé EU. Vzhledem k tomu, že informace jsou získávány ze stabilních údajů týkajících se dodavatelského řetězce, je u opakovaných zásilek třeba předložit podpůrné dokumenty pouze jednou. Povinnost předkládat standardizovaná prohlášení bude zrušena a nahrazena povinností příslušných subjektů poskytovat příslušné informace včas. Tímto způsobem by zboží splňující předpisy mohlo obíhat bez jakéhokoli zásahu celních orgánů²⁶.
- **Jedno správní místo pro vyřizování celních záležitostí** Partnerem obchodníků na bázi „důvěřuj a prověřuj“ při působení v celé EU bude *jediná* celní správa. Namísto toho, aby obchodníci museli jednat až s 27 vnitrostátními celními správami využívajícími různorodé postupy, budou si díky celnímu datovému centru EU moci vyměňovat informace jen s jedinou celní správou v místě svého usazení. Tento přístup bude možno po důkladném přezkumu v roce 2035 rozšířit na všechny obchodníky.
- **Jednodušší a transparentnější dovozní postupy v oblasti elektronického obchodu.** Platformy budou považovány za dovozce zboží, které prodávají, a jsou povinny tyto prodeje ohlašovat celním orgánům. To zajistí plnou transparentnost pro občany EU, kterým již nehrozí, že jim budou provozovatelé poštovních služeb nebo expresní dopravci účtovat neočekávané poplatky.
- **Zjednodušená metoda se 4 skupinami pro výpočet cla u zboží nízké hodnoty.** Reforma zavede nový systém pro zásilky nízké hodnoty, který podstatně zjednoduší klasifikaci a oceňování zboží nízké hodnoty, aniž by vytvářel mezery umožňující podvody. Díky tomu bude možné zrušit osvobození od cla u zboží v hodnotě do 150 EUR, které je v současné době zdrojem podvodů v oblasti cel a DPH.

Celní postupy odrážejí složitou realitu mezinárodního obchodu, neboť se jich účastní celá řada aktérů, jako jsou například dodavatelé, obchodníci, dopravci a poskytovatelé služeb. V současné době jsou informace shromažďovány ve více prohlášeních pro každou zásilku zboží bez ohledu na její velikost a v různých fázích: před vstupem nebo výstupem zboží, při jeho příchodu, při jeho dočasném uskladnění a při propuštění zboží do celního režimu. Deklaranti musí být obeznámeni až s 27 různými vnitrostátními informačními prostředími. Mohou mít rovněž povinnost předložit podklady o původu nebo výrobě zboží v závislosti na jeho povaze, například pokud hrozí, že by jeho produkce mohla porušovat právní předpisy EU týkající se zákazů a omezení (např. geolokalizace lesa za účelem boje proti odlesňování nebo informace o výrobcích zboží, kteří byli odsouzeni za využívání nucené práce). Tyto formality a různé postupy jsou spojeny s administrativními režijními náklady, které zatěžují obchod.

Celní orgány mohou zároveň vymáhat dodržování pravidel pouze tehdy, když předem vědí, které zboží odchází nebo přichází, a mohou rozhodnout, zda a kde jsou nezbytné zásahy a kontroly. V ideálním případě by proto postupy upravující obchodní toky, které jsou v souladu s předpisy, měly být jednoduché, dostupné a plně automatizované. Celní orgány by pak mohly zaměřit své zdroje na lepší zacílení na rizika a provádět kontroly co nejméně rušivým způsobem. Pro dosažení tohoto cíle se pozornost celních orgánů musí přesunout a zaměřit se nikoli na dodržování postupů v případě jednotlivých zásilek, ale na problémy a rizika celkových dodavatelských řetězců na základě informací, které mají k dispozici. Tato celní

²⁶

S výjimkou zboží, které podléhá omezením.

reforma proto posílí schopnost celních orgánů dohlížet na dodavatelské řetězce a v případě potřeby zasáhnout (viz také kapitola 5). Interoperabilita s dalšími příslušnými databázemi, která umožní například propojení mezi jednotným celním portálem EU pro výměnu certifikátů a registrem digitálních pasů výrobků²⁷ bude mít zásadní význam pro usnadnění celních kontrol a kontrol dodržování předpisů tím, že umožní poskytovat standardizované informace v elektronické podobě.

Rámeček č. 3: Celní datové centrum EU – vítaná revoluce v oblasti průmyslových dat

Celní datové centrum EU bude tvář a motorem celní unie. Bude shromažďovat, zpracovávat, propojovat a uchovávat všechny relevantní údaje, což povede k novému způsobu poskytování informací, jejich využívání pro účely celního dohledu a sdílení s partnerskými orgány. Bude rovněž provádět analýzu rizik na úrovni EU. Celní datové centrum EU je klíčovým faktorem a nezbytným předpokladem pro:

- **zjednodušení postupů a snížení nákladů na dodržování předpisů** jak pro podniky, tak pro úřady. Informace mohou být celním orgánům poskytovány na základě přímého připojení k celnímu datovému centru EU namísto několika vnitrostátních systémů. To umožní jednorázové oznamování více informací, přičemž stabilní informace lze poskytnout jen jednou a opakovaně je využívat pro následné dovozy nebo vývozy.
- **Společná analýza rizik pro celou EU, která tvoří podklad pro kontrolní doporučení**, vychází z centralizovaných údajů a bude účinněji a efektivněji chránit vnější hranici EU ve vztahu ke zboží (kapitola 5). Informace poskytované celnímu datovému centru EU budou využívány pro analýzu rizik na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni. Kromě Celního úřadu EU budou mít k celnímu datovému centru EU přístup i vnitrostátní orgány, jakož i Komise, úřad OLAF, Úřad evropského veřejného žalobce (EPPO) a za určitých podmínek i Europol a Frontex, čímž se podstatně posílí jejich analytické možnosti. To umožní získat přehled o rizicích v rámci celé EU a znamená to, že rizika bude možné řešit v celé EU bez ohledu na to, kam zboží vstupuje, což podpoří řízení rizik na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni.

4.1 Zjednodušení pro všechny obchodníky

Celní formality ve stávajícím systému zpravidla vyřizuje deklarant, který nemusí být nutně dovozcem nebo vývozcem. V novém systému bude každá jednotlivá zásilka propojena s **jediným provozovatelem, který ponese odpovědnost za hrazení cel a dodržování pravidel týkajících se výrobků**. Dovozcí a vývozcí ponesou odpovědnost za úhradu příslušných cel a daní a za zajištění souladu s různými procesními a legislativními požadavky.

V rámci tohoto **inovativního nového partnerství** budou podniky moci poskytovat informace o svých dovozech a vývozech, které jsou obvykle povinny poskytovat celním orgánům, přímo prostřednictvím jediného informačního rozhraní – celního datového centra EU. Prostřednictvím tohoto nového nástroje budou zadávat své příslušné datové prvky i jednotlivé subjekty zapojené do přepravy zboží, jako jsou například dopravci nebo provozovatelé skladů. Bude kladen důraz na shromažďování nezprostředkovaných údajů z obchodních a komerčních systémů, webových platforem a dalších zdrojů, přičemž doplňkovým efektem bude snížení závislosti na údajích třetích stran a celkové zjednodušení celních postupů. Bude možné poskytnout stabilní informace o dodavatelských řetězcích, u nichž se v krátkodobém horizontu neočekává změna, pouze jednou a následně je znovu využívat jak pro dovoz, tak

²⁷ Jak je uvedeno v návrhu nařízení o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign udržitelných výrobků a o zrušení směrnice 2009/125/ES, (COM(2022) 142 final).

pro vývoz. Postupem času tak díky tomu vznikne úplný přehled o dodavatelském řetězci a činnostech podniků.

V důsledku tohoto partnerství nevzniknou žádné nové mezery, které by bylo možno zneužít k trestné činnosti: celní orgány budou mít v reálném čase k dispozici všechny potřebné informace o tom, jaké zboží přichází a kdy (viz také kapitola 5). Analýza celních rizik bude posílena shromažďováním kvalitnějších údajů o dodavatelském řetězci a zavedením analýzy rizik na úrovni EU s cílem bojovat proti přeshraničním podvodům, která se bude moci za určitých podmínek promítnout i do analýz posouzení hrozeb vypracovaných jinými agenturami Unie včetně Europolu a Frontexu v rámci jejich příslušných pravomocí. Celní orgány získají celkový přehled o probíhajícím obchodu a dodavatelských řetězcích. Společně s partnerskými orgány budou schopny zasáhnout u jakékoli dané zásilky podle příslušné analýzy rizik před nakládkou, při vstupu, během přepravy nebo v místě určení.

4.2 Zjednodušení pro obchodníky na bázi „důvěřuj a prověřuj“ („Trust and Check traders“)

Malá skupina vybraných obchodníků na bázi „důvěřuj a prověřuj“ bude moci využívat ještě větších zjednodušení, která by omezila na minimum administrativní náležitosti a formality²⁸. Transparentní obchodní toky budou moci probíhat v tzv. „zelených pruzích“ bez formální interakce celních orgánů a bez administrativní zátěže, přičemž celní orgány si vyžádají kontrolu pouze v případě potřeby. Koncept obchodníků na bázi „důvěřuj a prověřuj“ vychází ze současného statusu oprávněného hospodářského subjektu a zároveň jej modernizuje a posiluje. Stejně jako oprávněné hospodářské subjekty budou i obchodníci na bázi „důvěřuj a prověřuj“ povinni splňovat řadu kritérií, jejichž cílem je zajistit, aby byli *důvěryhodnými* hospodářskými subjekty, jako je například čistý rejstřík trestů, vysoká úroveň kontroly jejich provozních činností a dodavatelského řetězce a finanční solventnost. Kromě toho budou povinni provozovat elektronický systém, který prostřednictvím celního datového centra EU zpřístupní v reálném čase údaje o pohybu jejich zásilek a o splnění všech příslušných požadavků.

Vzhledem k tomu, že celní orgány EU budou mít **u těchto obchodníků na bázi „důvěřuj a prověřuj“ úplný přehled o dodavatelském řetězci**, mohly by jim povolit, aby za určitých podmínek sami sledovali soulad svého zboží s předpisy, propouštěli zboží jménem celních orgánů a pravidelně platili clo, aniž by předkládali celní prohlášení na základě transakcí pro každou jednotlivou zásilku. Celní orgány budou moci průběžně provádět analýzu rizik a kontrolovat informace a vyžádat si kontrolu, kdykoli to budou považovat za nezbytné. Kvalita, soudržnost a přesnost obdržených informací umožní sledování důvěryhodnosti daného hospodářského subjektu. V případě potřeby by celní orgány mohly povolení na bázi „důvěřuj a prověřuj“ zrušit nebo pozastavit, pokud by obchodníci na bázi „důvěřuj a prověřuj“ již nesplňovali kritéria pro udělení tohoto povolení nebo se dopustili pochybení.

4.3 Celní režim uzpůsobený konkrétně pro elektronický obchod

Tato reforma vychází z úspěšné modernizace DPH²⁹ a zavádí celní režim uzpůsobený konkrétně pro elektronický obchod³⁰. V roce 2017 se členské státy EU dohodly, že od roku 2021 zruší osvobození od DPH pro dovážené zboží v hodnotě do 22 EUR s cílem přizpůsobit

²⁸ Naproti tomu musí zůstat zachována povinnost poskytovat určité minimální informace před naložením a před příchodem zboží.

²⁹ Poznámka pod čarou 9. Viz rovněž [právní předpisy EU \(europa.eu\)](http://europa.eu) o DPH.

³⁰ Tato nová pravidla řádně zohlední mnohostranná jednání v rámci WTO nebo digitální partnerství uzavřená s Japonskem, Koreou a Singapurem.

pravidla DPH realitě prodeje zboží na dálku vyvolané mimořádným nárůstem elektronického obchodování. Před touto reformou představoval elektronický obchod velké slepé místo. Zboží nízké hodnoty nebylo předmětem celního prohlášení, což vedlo k naprostému nedostatku dohledu nad dodavatelským řetězcem. Od července 2021 je veškeré dovážené zboží předmětem DPH a vztahuje se na něj digitální celní prohlášení. To se týká i zboží v hodnotě do 150 EUR, u něhož se v současné době neplatí žádné clo.

Budou zavedeny nové postupy s cílem dále zjednodušit stávající režim a sladit jej s pravidly v oblasti DPH pro elektronické obchodování. Vzhledem k tomu, že celní orgány nemají k dispozici prostředky k řádnému prosazování pravidel mezinárodního obchodu v oblasti přeshraničního elektronického obchodování, **stanou se „předpokládanými dovozci“ digitální platformy** (namísto spotřebitelů), které budou považovány za odpovědné za všechny celní formalities a platby. Budou účtovat clo v okamžiku prodeje a platit je příslušným členským státům, stejně jako to již činí v případě DPH³¹.

Kromě toho bude v revidovaném společném celním sazebníku zavedena **zjednodušená metoda výpočtu dovozních cel platných pro zboží nízké hodnoty** prodávané spotřebitelům prostřednictvím prodeje na dálku. Spolu s využitím celního datového centra EU se předpokládá, že tato zjednodušená metoda vykompenzuje potenciální zvýšení administrativních nákladů na režim elektronického obchodování. Bude založen na **čtyřstupňovém systému skupin** s příslušnými valorickými (*ad valorem*) celními sazbami³² ve výši 5 % (např. pro hračky, domácí potřeby), 8 % (např. pro výrobky z hedvábí, skleněné výrobky), 12 % (např. pro příbory, elektrické stroje) a 17 % (např. pro obuv). Tím se zjednoduší pravidla, obdobně jako to již praktikují mezinárodní partneři, například Kanada³³, a zároveň se zacelí mezera, která v současné době vede k ušlým příjmům rozpočtů EU ve výši nejméně 1 miliardy EUR.

Vzhledem k tomu, že celní orgány budou z této platformy získávat relevantní informace o všech prodejích, **umožní jim tato nová pravidla rovněž lépe prosazovat dodržování požadavků na výrobky.** Pokud celní orgány narazí na problém v souvislosti s konkrétním balíkem, budou moci dále zkoumat, zda se jedná o ojedinělý případ nebo systémový problém. Celní orgány by navíc mohly přispět k prosazování nových pravidel týkajících se odpovědnosti zakotvených v **nařízení o digitálních službách**³⁴.

A konečně pak nová pravidla vyjasní rovněž odpovědnost v procesu dovozu, čímž se zvýší transparentnost elektronického obchodu. To ochrání občany EU před nepříjemnými překvapeními, jako jsou například neočekávané náklady a zatěžující celní formalities. Spotřebitelé budou mít k dispozici transparentní informace o celkových nákladech na svůj nákup on-line a uhradí je najednou, stejně jako je tomu již v případě DPH. Navíc budou mít větší jistotu, že výrobky, které kupují, nepoškodí je ani životní prostředí, což bude znamenat motivaci pro podniky k udržitelné výrobě.

³¹ Platformy budou odpovědné rovněž za zajištění registrace prodejců na dálku u organizací odpovědných výrobců u zboží, na které se vztahuje rozšířená odpovědnost výrobce, aby byly zajištěny rovné podmínky s ostatními prodejci.

³² „Clo vybírané jako procentní podíl z hodnoty dovážených služeb nebo zboží a nikoli na základě jeho hmotnosti nebo počtu jednotek“.

³³ Viz https://www.wto.org/english/tratop_e/msmes_e/canada_sept21_e.pdf.

³⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2065 ze dne 19. října 2022 o jednotném trhu digitálních služeb a o změně směrnice 2000/31/ES (nařízení o digitálních službách) (Text s významem pro EHP) (Úř. věst. L 277, 27.10.2022, s. 1).

5. DOHLED NAD DODAVATELSKÝM ŘETĚZCEM JAKO GEOSTRATEGICKÁ PŘEDNOST – NOVÝ PŘÍSTUP K ŘÍZENÍ RIZIK NA HRANICÍCH EU VE VZTAHU KE ZBOŽÍ.

Rámeček č. 4: Klíčové možnosti nového rámce EU pro řízení rizik

Reforma zavede nový rámec pro správu za účelem řízení rizik EU, do něhož budou zapojeny členské státy, Komise, nový Celní úřad EU (viz rovněž rámeček č. 5), jakož i orgány dohledu nad trhem a další příslušné orgány. Důležitým aspektem nového partnerství s podniky je to, že tento nový rámec pro správu podporuje.

Reforma zavede čtyři možnosti, které mají zásadní význam pro zajištění řízení rizik s cílem chránit společnou hranici EU ve vztahu ke zboží:

1. **možnost centrální analýzy rizik**, která je ústředním bodem **nového Celního úřadu EU** a využívá nové velké množství dat v **celním datovém centru EU**;
2. mechanismus, který zajistí **harmonizovanější provádění řízení rizik a kontrol** na společné hranici EU ve vztahu ke zboží;
3. **rámec spolupráce různých orgánů**, které řídí jednotný trh a celní unii;
4. proces vytváření **společného názoru na stanovení pořadí priorit rizik**.

V zájmu vyvážení potřeb a zdrojů jsou celní kontroly do značné míry založeny na automatizovaném a cíleném řízení rizik. V současné době k tomu členské státy využívají vnitrostátní systémy s vnitrostátními údaji, přičemž není prováděn dohled nad dodavatelským řetězcem v rámci celé EU. V současné době nemají členské státy ani Komise úplný přehled o zásilkách, hospodářských subjektech ani dodavatelských řetězcích v celé EU pro účely řízení rizik a kontroly.

EÚD identifikoval strukturální problémy a nedostatky v oblasti řízení **finančních rizik**, které poškozují finanční zájmy EU. Řízení rizik v EU *postrádá důležité prvky, jako například: analýzu v rámci celé EU na základě údajů o všech dovozech do EU; vhodné metody vytěžování údajů a vhodné metody pro řešení finančních rizik u dovozů vyplývajících z elektronického obchodu. Jednotné uplatňování celních kontrol členskými státy je nezbytností, která zabrání podvodným dovozcům zaměřit se na hraniční přechody s nižší úrovní kontrol.*

Ještě horší předpoklady mají celní orgány pro řízení **nefinančních rizik**: stávající rámec řízení rizik odpovídajícím způsobem nezachycuje vzrůstající počet a složitost právních předpisů EU, které vyžadují, aby celní orgány kontrolovaly soulad dovážených výrobků s předpisy. Synergie se souvisejícími politikami zůstávají nevyužity. Neexistuje žádný společný přístup ke stanovování pořadí priorit v oblasti nefinančních rizik. Namísto toho je pořadí rizik v současné době stanovováno nestrukturovaným a nahodilým způsobem, což má za následek 27 různých vnitrostátních přístupů ke kontrole hranic EU ve vztahu ke zboží a otevírá cestu přesměrovávání, obcházení předpisů a podvodům.

Jednoduše řečeno, **celní unie EU postrádá účinný rámec EU pro řízení rizik**, který by umožňoval ochranu hranic EU ve vztahu ke zboží. Koncepční základ uceleného rámce EU pro řízení rizik tvoří pět hlavních zásad, které mají zajistit společné normy a zároveň uznávání specifických vnitrostátních/regionálních/odvětvových charakteristik:

1. **individualizované řízení rizik**, které vzájemně vyvažuje hlavní zásady a vnitrostátní/regionální/odvětvová specifika a řídí nefinanční a finanční rizika;
2. **dynamické řízení rizik**, které se přizpůsobuje neustále se měnícímu prostředí v oblasti rizik a nástrojů k jejich odhalování;
3. **inkluzivní řízení rizik**, které je založeno na spolupráci s dalšími orgány a s obchodníky na bázi „důvěřuj a prověřuj“;

4. **řízení rizik založené na datech**, které účinně a komplexně využívá všechny dostupné údaje;
5. **účinné řízení rizik**, které zajišťuje harmonizovanější uplatňování celních kontrol na celé jednotné vnější hranici.

Mezi členskými státy neexistují žádné celní hranice a kontroly prováděné jedním celním úředníkem slouží všem členským státům. Rozhodnutí o intenzitě kontroly v souvislosti s určitými riziky – například vymáháním sankcí proti Rusku – má dopad na celou EU. Řízení rizik v EU proto musí být založeno na **společném stanovování pořadí priorit rizik v zemích EU-27**. Pokud jde o finanční rizika, Komise již nyní stanovuje určité prioritní oblasti kontroly a společná kritéria rizik, která mají členské státy zavést. Vzhledem ke vzrůstajícímu počtu nefinančních rizik, která musí celní orgány řídit, zavádí tato reforma obdobný postup i pro tato nefinanční rizika. Toto stanovení pořadí priorit rizik bude sloužit Celnímu úřadu EU (viz rovněž rámeček č. 5) jako vodítko při řízení operačního rizika na úrovni EU a celním orgánům členských států při rozhodování v oblasti kontroly. Vzhledem k tomu, že se jedná také o záležitost politickou, mohla by být v budoucnu předmětem výměn názorů o zvažování rizik a stanovování pořadí priorit na politické úrovni v Radě.

Vzhledem k různým typům nefinančních rizik (bezpečnost, zabezpečení, životní prostředí atd.) závisí nejúčinnější strategie prosazování právních předpisů na povaze odvětvových právních předpisů. U všech nefinančních rizik je velmi potřebná **užší strategická a operativní spolupráce mezi celními a necelními orgány** (např. orgány dozoru nad trhem, donucovací orgány, orgány odpovědnými za správu hranic a daňovými orgány). Tato koordinace by měla začít inkluzivnější a ucelenější tvorbou politik s přihlédnutím k úloze a možné součinnosti příslušných orgánů v předcházející fázi. To by mělo připravit půdu pro strategičtější přístup k prosazování norem pro výrobky na jednotném trhu. Tento strategický přístup musí být operativně doplňován sdílením údajů a společnou analýzou rizik³⁵. Celní datové centrum EU, které bude vycházet z jednotného portálu EU pro oblast celnictví (EU CSW) a z nového systému kontroly při dovozu (ICS 2), umožní společné využívání údajů nad rámec automatizované křížové kontroly povolení nebo výměny dokumentů s cílem vypracovat společné strategie řízení rizik. Tento přístup doplní zavedení digitálního pasu výrobku, které umožní digitální identifikaci výrobků na individuálním základě nebo na základě šarže či modelu a zajistí přístup k údajům o jejich původu, přítomnosti nebezpečných látek nebo kritických surovin a k dalším informacím týkajícím se jejich složení a udržitelnosti. Kromě toho mohou informace od jiných příslušných orgánů o omezených chemických látkách nebo o dodavatelských řetězcích nevyhovujících předpisům, které budou zjištěny v kterémkoli členském státě, přímo přispět ke společné analýze rizik a zlepšit zpravodajské informace pro rozhodování všech členských států v oblasti kontroly³⁶.

Rámeček č. 5: Úkoly Celního úřadu EU

Zaprvé, Celní úřad EU shromáždí odborné znalosti celních orgánů na centrální úrovni za účelem řízení rizik EU a pro účely analýzy rizik využije velké množství průběžně aktualizovaných údajů v celním datovém centru EU. Na základě této analýzy vydá Celní úřad

³⁵ Pro usnadnění této spolupráce napříč oblastmi bude celní datové centrum EU vybudováno v úzkém souladu s Evropským rámcem interoperability (COM(2017) 134 final) a se souvisejícím rámcem spolupráce navrženým Komisí v rámci aktu o interoperabilitě Evropy (COM(2022) 720 final).

³⁶ Například přímý přístup do databáze Evropské agentury pro chemické látky (ECHA) by umožnil kontrolu existence platného registračního čísla pro každou látku vyráběnou nebo dováženou jedním právním subjektem v množství 1 tuny nebo větším. Bez této registrace není uvádění na trh povoleno. Podobně by přístup do databáze agentury ECHA umožnil celním orgánům kontrolovat rozhodnutí o povolení v případech, kdy Komise udělila výjimku pro látky zakázané podle právních předpisů REACH. V současné době se celní orgány často potýkají s problémy při kontrole těchto informací, neboť rozhodnutí o povolení jsou určena uživatelé dané látky a nikoli jejím dovozci.

EU vnitrostátním celním orgánům **kontrolní doporučení**, která budou tyto orgány povinny buď uplatňovat, nebo odůvodnit, proč je neuplatňují. **Společné řízení rizik**, které se promítne do harmonizovanějšího uplatňování celních kontrol, pomůže vytvořit skutečnou společnou vnější hranici ve vztahu ke zboží. To bude mít klíčový význam v boji proti „přeshraničnímu nakupování“ („border shopping“), což je rozšířená praxe narušující integritu jednotného trhu, při níž se obchodníci zaměřují na nejslabší článek na vnější hranici EU, aby umožnili vstup nedovolených výrobků na jednotný trh. **Řízení rizik na úrovni EU a na vnitrostátní úrovni si budou vzájemně poskytovat informace a navzájem se posilovat.** Vnitrostátní celní orgány budou i nadále provádět vnitrostátní analýzu a řízení rizik přizpůsobené rizikovému profilu daného členského státu na základě výrazně kvalitnějších zpravodajských informací poskytovaných celním datovým centrem EU a sítí spolupráce, které bude toto centrum podporovat.

Zadruhé, Celní úřad EU bude koordinovat operační krizové řízení. Podle platných právních předpisů EU vypracuje Celní úřad EU protokoly a postupy pro různé krizové scénáře a zajistí jejich uplatňování. Celní úřad EU bude rovněž **ústředním celním partnerem pro necelní orgány** (např. orgány dozoru nad trhem a donucovací orgány včetně Europolu), jejichž úkolem je zachovat integritu jednotného trhu³⁷. Zatímco celní datové centrum EU bude poskytovat informační technologie a podpůrné údaje a zajišťovat integraci inovativních zdrojů údajů, jako je například digitální pas výrobku, Celní úřad EU bude zajišťovat spolupráci a koordinaci s příslušnými subjekty, včetně agentur EU, jako je například Europol a Frontex. Mezi těmito dvěma úkoly existují významné synergie, neboť tato nová schopnost EU v oblasti řízení rizik v rámci Celního úřadu EU umožní rovněž mnohem rychlejší, účinnější a komplexnější zacílení na rizika související s krizí a užší spoluprací více orgánů, než je v současné době možné.

Zatřetí, Komise může pověřit Celní úřad EU, aby vyvinul a udržoval celní datové centrum EU a aby dohlížel na migraci a integraci stávajících celních informačních systémů v průběhu času. Kromě toho může Komise, uzná-li to za vhodné, delegovat provádění budoucích celních programů financovaných z rozpočtu EU.

6. HARMONOGRAM REFORMY

Reforma bude zaváděna postupně v průběhu příštích 10 až 15 let. Tak bude zajištěna konsolidace reformy z roku 2016 dříve, než se postupně projeví přínosy nového modelu, aniž by došlo k narušení celních operací. Některá klíčová ustanovení nového nařízení o celním kodexu Unie se použijí krátce po přijetí, avšak bude existovat přechodné období, během něhož budou dosud využívány některé ze stávajících postupů.

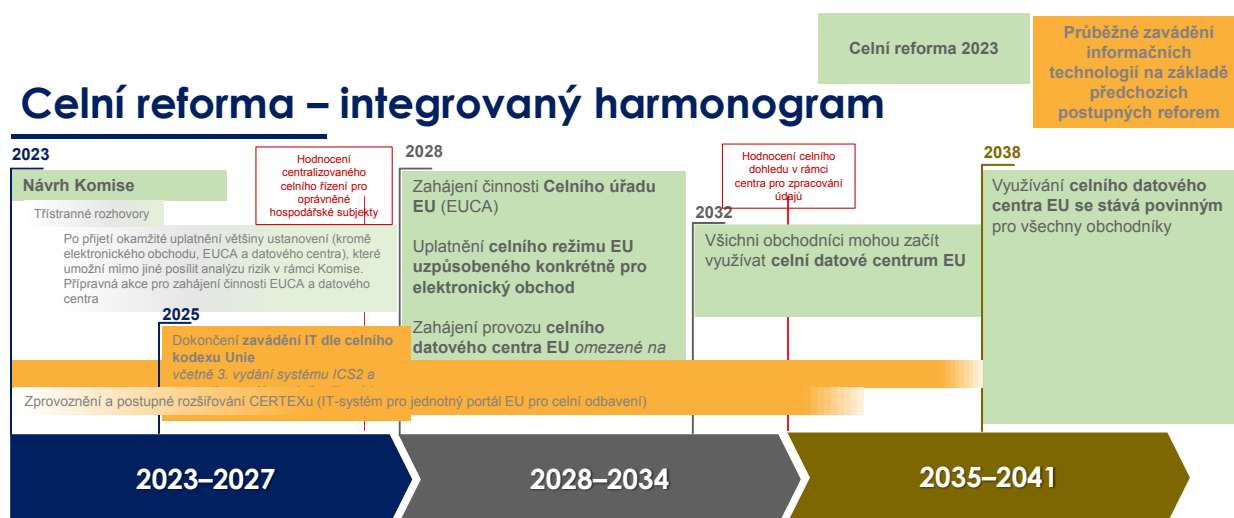
Dojde k vytvoření a postupnému zahájení činnosti celního datového centra EU, které bude vycházet z některých stávajících celních informačních systémů a z digitálního pasu výrobků a další bude integrovat včetně těch, které mají být zavedeny v rámci probíhající reformy informačních technologií dle celního kodexu Unie. Celní datové centrum EU bude nejprve zřízeno v základní podobě jako pomoc při řešení nejnaléhavějšího problému, kterým je elektronický obchod. Celní režim uzpůsobený konkrétně pro elektronický obchod bude platit od roku 2028, kdy celní datové centrum EU vstoupí do první, omezené provozní fáze. Ve druhé fázi bude zahájena migrace již centralizovaných celních informačních systémů³⁸ do celního datového centra EU, a poté by mohla proběhnout i migrace zbývajících vnitrostátních

³⁷ Posílí rovněž spolupráci s orgány, které vyšetřují trestné činy a/nebo podporují vyšetřování trestných činů, jakož i s agenturou Frontex pověřenou odhalováním přeshraniční trestné činnosti na vnějších hranicích EU, její prevencí a bojem proti ní.

³⁸ Jedná se mimo jiné o tyto systémy: CRMS2, ICS 2, EU CSW-CERTEX, CCI.

informačních systémů. Obchodníci budou moci začít využívat celní datové centrum EU od 1. ledna 2032, a od 1. ledna 2038 budou mít povinnost tak činit.

Celní úřad EU převezme své úkoly dne 1. ledna 2028 a začne okamžitě vykonávat své povinnosti v oblasti řízení rizik a řešení krizí. Bude postupně rozšiřovat svou oblast působnosti v koordinaci se zaváděním celního datového centra EU, přičemž v budoucnosti může být pověřen i povinnostmi přesahujícími rámec těch, které jsou stanoveny v tomto návrhu reformy. Do roku 2028 budou útvary Komise pokračovat ve svých činnostech v oblasti řízení rizik, které jsou v souladu s prováděním současné reformy a pomáhají připravit půdu pro její provádění. Zavedení klíčové infrastruktury, jako je například systém ICS2 a celní systém řízení rizik (CRMS2), a posílené schopnosti Komise v oblasti analýzy údajů nejen pomohou v krátkodobém horizontu lépe řídit celní unii EU, ale také zajistí, aby měl Celní úřad EU již od samého počátku podmínky k plnění svých úkolů.



7. NAD RÁMEC REFORMY – MODERNIZACE CEL V CELOSVĚTOVÉM MĚŘÍTKU

Sdělení Komise z roku 2021 nazvané „Přezkum obchodní politiky – Otevřená, udržitelná a sebevědomá obchodní politika“³⁹ učinilo ze souběžné zelené a digitální transformace klíčový pilíř obchodní politiky EU. Ze stejného důvodu se modernizace celních systémů nesmí zastavit na hranicích celní unie EU. Výzvy, které představuje klimatická krize a elektronický obchod, jsou ze své podstaty globální a vyžadují důkladný přezkum celní spolupráce v celosvětovém měřítku.

Multilateralismus a obchod založený na pravidlech zůstávají i nadále klíčovou složkou strategie EU v oblasti globálního obchodu. Proto je pro EU i nadále klíčovou prioritou reforma Světové obchodní organizace. V roce 2021 navíc EU vypracovala ambiciózní vizi modernizace Světové celní organizace (WCO)⁴⁰. Ta přijala revoluci v oblasti průmyslových dat a podpořila udržitelné hodnotové řetězce, což se promítlo do strategického plánu WCO na období 2022–2025 a utvářelo globální diskuse o celní reformě. V budoucnu bude třeba učinit ještě více: globální celní společenství se musí zapojit do strukturálních úvah o reformě WCO, aby se cla stala strategickou možností v rámci souběžné transformace na celém světě, která se bude inspirovat celní reformou EU.

³⁹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Přezkum obchodní politiky – Otevřená, udržitelná a sebevědomá obchodní politika (COM(2021) 66 final).

⁴⁰ Světová celní organizace (WCO) je mezivládní organizace, která se zabývá záležitostmi souvisejícími se cly, jako je klasifikace komodit, ohodnocování, pravidla původu, bezpečnost dodavatelského řetězce a usnadňování obchodu.

Aby se světové celní orgány přizpůsobily digitálnímu věku, schválila EU a její mezinárodní partneři v roce 2022 novou „**datovou strategii WCO**“, jejímž cílem je vytvoření globálního datového ekosystému. To vyžaduje strukturovanou a komplexní výměnu celních informací na celosvětové úrovni, přičemž zvláštní pozornost je třeba věnovat ochraně obchodního tajemství a osobních údajů. Jako vzor při globálním zavádění datové strategie WCO bude fungovat celní datové centrum EU. Inspirace mezinárodních partnerů k vytvoření podobných interoperabilních systémů správy údajů významně posílí schopnost celních orgánů účinně sledovat a kontrolovat globální dodavatelské řetězce.

Kromě toho by EU měla převzít vedoucí úlohu při rozvoji globální zelené celní politiky. Existuje několik oblastí, ve kterých mohou globální celní orgány podpořit **cíle v oblasti životního prostředí**. Kromě ekologizace samotných celních správ⁴¹ by součástí probíhajícího strategického přezkumu **úmluvy o harmonizovaném systému** měla být modernizace klasifikace zboží v souladu s cíli souběžné transformace^{42,43}. Možnosti ekologizace klasifikace harmonizovaných systémů se pohybují od vydávání seznamů environmentálního zboží až po změnu struktury harmonizovaných systémů nebo dokonce změny samotné klasifikace na základě nových environmentálních kritérií. Tato revize by rovněž mohla pomoci posílit odolnost a řešit potenciální problémy s dodávkami v odvětvích, která mají zásadní význam pro přechod na zelenou energii. Standardizovaná klasifikace environmentálních produktů by jednotlivým zemím poskytla důležitý základ pro pečlivé nastavení cel a regulačních opatření pro tyto produkty a ukázala by se jako účinný nástroj k posílení udržitelnosti obchodní politiky EU v rámci WTO, dohod o volném obchodu a nových forem zapojení včetně partnerství s nulovými čistými emisemi.

Kromě mnohostranné spolupráce spolupracuje EU také se zeměmi mimo EU na základě dvoustranných obchodních dohod. Rozsáhlá síť těchto dohod, které EU uzavřela, usnadňuje obchod a obsahuje také závazky týkající se celní spolupráce, které jsou vzájemně prospěšné, neboť usnadňují zákonný obchod a společně odhalují podvody, pašování nebo trestnou činnost.

Avšak pokud jde o poskytování nástrojů a informací celním orgánům, které jim umožňují sledování a kontrolu mezinárodních dodavatelských řetězců, je řada těchto dohod již zastaralá. Dnes dochází k výměně informací s partnerskými zeměmi na základě žádosti. Celní reforma EU usnadní systematictější výměnu celních informací a dokonce i rizikových signálů, a to zejména prostřednictvím celního datového centra EU. Bude rovněž třeba, aby budoucí přístup k mezinárodní celní spolupráci odrážel měnící se geopolitickou situaci a potřebu zabezpečit kritické dodavatelské řetězce a kontrolovat obcházení klíčových politik EU, jako jsou například sankce.

8. ZÁVĚR

Celní unie zůstává i více než půl století po svém založení klíčovým pilířem integrace EU. Je základem jednotného trhu a jeho regulačního rámce zaměřeného na souběžnou zelenou a digitální transformaci. Nedávné dramatické posuny v geopolitické oblasti a ve světové ekonomice změnily světový obchod a zintenzivnily potřebu modernizovat celní unii a její regulační a správní rámec.

⁴¹ Například vypracováním norem podobných systému EU EMAS i v celosvětovém měřítku pod záštitou WCO.

⁴² V roce 2024 se očekává vypracování zprávy o průzkumné studii WCO o možném strategickém přezkumu harmonizovaných systémů.

⁴³ Harmonizovaný systém je víceúčelová mezinárodní nomenklatura produktů vyvinutá Světovou celní organizací (WCO). Používá jej většina zemí na celém světě jako základ pro celní zařazení.

Tato reforma je nejambicióznějším a nejkomplexnějším pokusem připravit celní unii na nadcházející desetiletí, umožnit členským státům EU co nejlépe sloužit EU, jejím občanům a podnikům, vytvořit skutečnou unii celních orgánů EU, která bude fungovat „jako jeden celek“.

Průmysl EU potřebuje rovné podmínky a občané a spotřebitelé chtějí bezpečné výrobky a environmentální a sociální normy. Komise proto vyzývá členské státy a Evropský parlament, aby se urychleně dohodly na dnes předložených návrzích, aby občané, podniky i správní orgány mohli plně využívat výhod fungování v celní unii s účinně spravovanou společnou hranicí ve vztahu ke zboží.