

Brusel 22. května 2023
(OR. en)

9625/23

Interinstitucionální spis:
2023/0157(NLE)

UD 112
ENFOCUSTOM 59
ECOFIN 456
FISC 97
MI 435
COMER 60
TRANS 196

NÁVRH

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	17. května 2023
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2023) 259 final
Předmět:	Návrh NAŘÍZENÍ RADY, kterým se mění nařízení (EHS) č. 2658/87, pokud jde o zavedení zjednodušeného sazebního zacházení pro prodej zboží na dálku, a nařízení (ES) č. 1186/2009, pokud jde o zrušení prahové hodnoty osvobození od cla

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2023) 259 final.

Příloha: COM(2023) 259 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 17.5.2023
COM(2023) 259 final

2023/0157 (NLE)

Návrh

NAŘÍZENÍ RADY,

**kterým se mění nařízení (EHS) č. 2658/87, pokud jde o zavedení zjednodušeného
sazebního zacházení pro prodej zboží na dálku, a nařízení (ES) č. 1186/2009, pokud jde
o zrušení prahové hodnoty osvobození od cla**

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

• Odůvodnění a cíle návrhu

Tato iniciativa je společně s návrhem nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje celní kodex Unie, celní datové centrum Evropské unie a Celní úřad Evropské unie a zrušuje nařízení (EU) č. 952/2013 („revize celního kodexu Unie“)¹, a s návrhem směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty („návrh směrnice o DPH“)², součástí rozsáhlé a komplexní reformy celní unie, kterou dnes Komise přijala.

Celní unie je jedním z nejstarších úspěchů Unie a má zásadní význam pro řádné fungování jednotného trhu. Jejím základem je společný celní sazebník, který stanoví celní sazby uplatňované na dovoz zboží ze zemí mimo Unii a společné postupy pro zboží, které vstupuje na celní území Unie nebo je opouští. Cla vyplývají z hospodářské a obchodní politiky. Společně s dalšími poplatky souvisejícími s obchodem se třetími zeměmi jsou označována jako tradiční vlastní zdroj (TVZ) a představují 11 % rozpočtu Unie na rok 2022. Členské státy odpovídají za výběr cel podle pravidel stanovených nařízením Rady, kterým se provádí rozhodnutí o vlastních zdrojích³.

V posledních letech se změnily obchodní modely a došlo k nárůstu elektronického obchodování, což pro celní orgány představuje velkou výzvu. Elektronické obchodování v dnešní době představuje více než dvojnásobek počtu tradičních obchodních transakcí, avšak pouze 0,5 % jejich hodnoty⁴. Kvůli tomuto vysokému počtu transakcí nízké hodnoty je pro celní orgány obtížné provádět řádný dohled nad online obchodními toky a pro hospodářské subjekty plnit u každé zásilky několik ohlašovacích povinností.

Zásilky v hodnotě do 150 EUR, které jsou odesílány přímo z třetí země příjemci, který se nachází v EU, jsou od cla osvobozeny⁵. Osvobození od cla pro zboží nízké hodnoty bylo uzákoněno v roce 1983 a rozšířeno v letech 1991 a 2008. Do 1. července 2021 bylo dovážené zboží nepatrné hodnoty (do 22 EUR) osvobozeno také od DPH. Důvodem pro obě tato osvobození byla nepřiměřená administrativní zátěž při vyřizování celních prohlášení za účelem vybírání nízkých cel a DPH u zboží nízké hodnoty.

V roce 2017 se však členské státy přijetím balíčku týkajícího se DPH v oblasti elektronického obchodování dohodly na zrušení osvobození od DPH u dováženého zboží nízké hodnoty, aby ochránily daňové příjmy členských států, nastolily rovné obchodní podmínky pro dotčené podniky a minimalizovaly jejich zatížení⁶. Směrnice rovněž zavedla jedno správné místo (IOSS) pro zprostředkovatele elektronického obchodu, kteří prodávají zboží ze třetích zemí

¹ Úř. věst. C , , s. .

² Úř. věst. C , , s. .

³ Nařízení Rady (EU, Euratom) č. 609/2014 ze dne 26. května 2014 o metodách a postupu pro poskytování tradičních vlastních zdrojů a vlastních zdrojů z DPH a HND a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků (přepřacované znění) (Úř. věst. L 168, 7.6.2014, s. 39).

⁴ V období od 1. ledna 2022 do 31. prosince 2022 podali „tradiční obchodníci“ více než 405 milionů dovozních prohlášení v hodnotě 2,907 miliardy EUR. Oproti tomu celních prohlášení se super-sníženým clem na zboží do 150 EUR (na úrovni položek) bylo podáno 1,1 miliardy v celkové deklarované hodnotě 12,3 miliardy EUR. To znamená, že průměrná deklarovaná hodnota jedné položky činila přibližně 11,00 EUR.

⁵ Článek 23 nařízení o osvobození od cla (nařízení Rady 1186/2009 (Úř. věst. L 324 ze dne 10. 12. 2009, s. 1).

⁶ 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).

evropským spotřebitelům, což jim umožňuje vybírat DPH při dovozu zboží v okamžiku prodeje a nikoli při vstupu zboží na trh Unie. Aby bylo možné zkontrolovat, zda byla DPH účtována v okamžiku prodeje nebo zda musí být vybrána na hranicích, musí být všechny zásilky při vstupu do EU ohlášeny celním orgánům. Od července 2021 tedy veškeré dovážené zboží podléhá DPH a vztahuje se na ně povinnost podat digitální celní prohlášení, a to i v případě zboží v hodnotě do 150 EUR, za něž se neplatí clo. Komise provedla vyhodnocení pravidel DPH⁷, z něhož vyplynulo, že zrušení osvobození od DPH pro dovozy nízké hodnoty bylo úspěchem. Za prvních 6 měsíců vybraly členské státy DPH ve výši 1,9 miliardy EUR a daňové i celní orgány mají nyní k dispozici údaje o transakcích elektronického obchodu.

Rozdíl mezi odbavováním zboží v rámci elektronického obchodu pro účely DPH a pro účely cla však značně zvyšuje složitost systému pro zúčastněné strany. Současná situace je následující: DPH se vztahuje na veškeré zboží, zatímco clo se vztahuje na zboží v hodnotě vyšší než 150 EUR; DPH se vybírá a přiznává v okamžiku prodeje prostřednictvím on-line platform, ale kontroluje se při vstupu, když provozovatelé poštovních a expresních služeb předkládají zboží k celnímu řízení.

Navíc i přesto, že se od července 2021 každá zásilka hlásí celním orgánům, zůstává kontrola dodržování finančních požadavků celními orgány i nadále výzvou. Zejména zachování osvobození od cla pro zboží do hodnoty 150 EUR ponechalo prostor pro systematické zneužívání této prahové hodnoty formou podhodnocování a rozdělování zásilek. Existují důkazy, že k takovému zneužívání prahové hodnoty 150 EUR podhodnocováním a rozdělováním zásilek skutečně dochází. Studie vypracovaná společností Copenhagen Economics v roce 2016 odhaduje, že přibližně 65 % zásilek elektronického obchodu je z hlediska cel podhodnoceno⁸. Evropský účetní dvůr (EÚD) navíc ve své zvláštní zprávě o dovozních postupech⁹ dospěl k závěru, že stávající systémy informatizovaného celního odbavení nejsou schopny zabránit dovozu zboží, které není způsobilé pro osvobození od cla, což není kompenzováno kontrolami ex post ani plány vyšetřování¹⁰.

Hospodářská soutěž je tedy narušena. Osvobození od cla zvýhodňuje provozovatele elektronického obchodu ze třetích zemí oproti tradičnímu obchodu a maloobchodníkům v EU, kteří musí platit clo při dovozech ve velkém, a podporuje zřizování distribučních center elektronického obchodu mimo EU.

Předkládaný návrh vychází ze zprávy **skupiny odborníků** ohledně výzev, jimž čelí celní unie¹¹. Tato skupina odborníků mimo jiné doporučila zrušení celní prahové hodnoty 150 EUR pro elektronický obchod, protože tato prahová hodnota nutí vývozce do Unie, aby rozdělovali zásilky na menší balíky, a poskytuje tak nesprávné pobídky jak z hlediska obchodu (nekalá soutěž), tak z hlediska udržitelnosti životního prostředí (vyšší uhlíková stopa).

⁷ Viz pracovní dokument útvarů Komise, zpráva o posouzení dopadů, připojená k návrhu směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2006/112/ES, pokud jde o pravidla DPH pro digitální věk ([SWD\(2022\) 393 final](#)).

⁸ 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).

⁹ [Zvláštní zpráva EÚD č. 19/2017 Dovozní postupy: nedostatky v právním rámci a neúčinné provádění mají dopad na finanční zájmy EU](#).

¹⁰ Zvláštní zpráva EÚD č. 12/2019, body 81–88.

¹¹ [Skupina odborníků ohledně výzev, jimž čelí celní unie](#), byla sestavena z 12 významných odborníků se zkušenostmi ve veřejném i soukromém sektoru v oblasti cel, elektronického obchodování, řízení rizik, mezinárodního dodavatelského řetězce, právních předpisů v oblasti vnitřního trhu týkajících se IT a datových analýz a mezinárodního obchodního práva. Skupina, v jejímž čele stála bývalá španělská ministryně zahraničních věcí, Evropské unie a spolupráce Arancha González Laya, uspořádala slyšení se 48 [partnery](#) a [otevřenou konzultací](#). Tato [zpráva](#) byla zveřejněna dne 30. března 2022.

Tento návrh doplňuje návrh revize celního kodexu Unie, který dnes přijala Komise, s cílem řešit specifické problémy, které představuje zboží v rámci elektronického obchodu, a to tak, že: 1) zrušuje osvobození od cla pro dovoz zboží, jehož hodnota nepřesahuje 150 EUR; a 2) zavádí zjednodušené sazební zacházení pro zboží dovezené v rámci transakce mezi podnikem a spotřebitelem (B2C), která se pro účely DPH považuje za prodej na dálku. Návrh na revizi celního kodexu Unie předpokládá další zjednodušení týkající se sazebního zařazení, celní hodnoty a původu při určování cla pro zboží dovážené v rámci prodeje na dálku. Zjednodušené sazební zacházení má být (domnělým) dovozcem uplatňováno dobrovolně. Pokud si tedy (domnělý) dovozce přeje využít preferenčních celních sazeb tím, že prokáže status původu zboží, nebo si přeje využít smluvní celní sazby či použitelné nižší všeobecné celní sazby, může tak učinit uplatněním standardních postupů.

Očekává se, že navrhovaná zjednodušení při výpočtu cla vykompenzují dopady zrušení prahové hodnoty pro osvobození od cla na administrativní zátěž celních orgánů a podniků a zjednoduší procesy a postupy pro hospodářské subjekty.

- **Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky**

Tato iniciativa je v souladu s Akčním plánem v celní oblasti z roku 2022¹², v němž Komise identifikovala řadu opatření, která mají celní unii posunout na další úroveň, a navazuje na něj. Tato opatření se zaměřila na čtyři hlavní oblasti zásahů: řízení rizik, elektronický obchod, dodržování právních předpisů a celní unie jednající jednotně. Komise zejména v rámci opatření č. 9 usilovala o přezkoumání dopadů elektronického obchodování na výběr cel a na rovné podmínky pro hospodářské subjekty EU včetně případných opatření pro výběr cel na základě nového přístupu k výběru DPH v rámci jednoho správního místa pro dovoz.

- **Soulad s ostatními politikami Unie**

Tato iniciativa je v souladu s návrhem týkajícím se DPH v digitálním věku (ViDA)¹³, který Komise přijala dne 8. prosince 2022 a který je v současné době projednáván v Radě. Cílem návrhu ViDA je modernizovat a přeměnit systém DPH v EU tak, aby byl přizpůsoben digitálnímu věku. Představuje rozsáhlý a mnohostranný balíček reforem se třemi klíčovými hlavními cíli, z nichž jedním je posílit koncepci jednotné registrace k DPH v EU. Cílem koncepce jednotné registrace k DPH v EU je zavést opatření k dalšímu omezení případů, kdy se osoba povinná k dani musí registrovat k DPH ve více než jednom členském státě.

Vedle návrhu ViDA představuje třetí prvek balíčku reforem celní unie návrh na změnu směrnice o DPH¹⁴ s cílem zrušit prahovou hodnotu 150 EUR pro účely odpovědnosti osob povinných k dani a usnadnit tak prodej zboží na dálku a uplatňování zvláštního režimu pro prodej zboží na dálku dováženého ze třetích zemí nebo území a zvláštního režimu pro přiznávání a placení DPH při dovozu. Zrušení prahové hodnoty 150 EUR pro osvobození od cla ve spojení se zrušením prahové hodnoty 150 EUR pro použití jednoho správního místa pro dovoz by mělo pomoci zmírnit případy podhodnocování, a tím ochránit příjmy členských států.

¹² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru „Posunutí celní unie na další úroveň: akční plán“, Brusel, 28.9.2020 ([customs-action-plan-2020_cs.pdf \(europa.eu\)](#)).

¹³ COM(2022) 701, 703, 704.

¹⁴ Návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2006/112/ES, pokud jde o ustanovení o pravidlech DPH vztahujících se na osoby povinné k dani, které usnadňují prodej dováženého zboží na dálku, a uplatňování zvláštního režimu pro prodej na dálku u zboží dovezeného ze třetích území nebo třetích zemí a zvláštního režimu pro přiznání a odvod DPH při dovozu.

Iniciativa podporuje strategii EU pro udržitelný růst¹⁵, která se týká lepšího výběru daní, omezení daňových podvodů, vyhýbání se daňovým povinnostem a daňových úniků a snížení nákladů na dodržování předpisů pro podniky, jednotlivce i správce daně. Zlepšení daňových systémů tak, aby upřednostňovaly udržitelnější a spravedlivější ekonomickou činnost, je rovněž součástí programu EU pro konkurenceschopnou udržitelnost.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

• Právní základ

Tímto nařízením se mění nařízení Rady (ES) č. 1186/2009 ze dne 16. listopadu 2009 o systému Společenství pro osvobození od cla a nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 ze dne 23. července 1987 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku.

Obě tyto změny vycházejí z článku 31 Smlouvy o fungování Evropské unie. Tento článek uvádí, že společný celní sazebník stanoví Rada na návrh Komise.

• Proporcionalita

Návrh je v souladu se zásadou proporcionality a nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv, zejména pro hladké fungování celní unie a jednotného trhu.

Proporcionalitu zajišťuje skutečnost, že tato iniciativa zrušuje prahovou hodnotu pro osvobození od cla u dovozu zásilek nízké hodnoty do EU a podporuje účinnější a jednodušší přístup k výběru cel ve vztahu ke zboží dováženému v rámci prodeje na dálku.

• Volba nástroje

Návrh vyžaduje změnu nařízení Rady (ES) č. 1186/2009 ze dne 16. listopadu 2009 o systému Společenství pro osvobození od cla (dále jen „nařízení o osvobození od cla“), a nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 ze dne 23. července 1987 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku (dále jen „společný celní sazebník“).

3. VÝSLEDKY HODNOCENÍ EX POST, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ

• Hodnocení ex post / kontroly účelnosti platných právních předpisů

Komise neprovedla hodnocení nařízení Rady (ES) č. 1186/2009 a nařízení (EHS) č. 2658/87 *ex post*.

Pro tento návrh jsou však relevantní výsledky hodnocení *ex post* balíčku týkajícího se DPH v oblasti elektronického obchodování, neboť poskytují přehled o objemech a hodnotě dovozu zásilek nízké hodnoty do EU. Tyto údaje byly před nabytím účinnosti balíčku týkajícího se DPH v oblasti elektronického obchodování dne 1. července 2021 na úrovni EU zcela skryty, protože většina zásilek byla propouštěna na trh EU bez celních formalit. Avšak vzhledem k tomu, že balíček týkající se DPH v oblasti elektronického obchodování zrušil osvobození od DPH u zboží s hodnotou nižší než 22 EUR, bylo třeba od uvedeného data zavést požadavek na podávání formálního celního prohlášení pro veškeré dovážené zboží, aby bylo zajištěno splnění povinností souvisejících s platbou DPH.

¹⁵ Plány pro oživení a odolnost členských států předpokládají rozsáhlý soubor reforem zaměřených na zlepšování podnikatelského prostředí a na podporu zavádění digitálních a ekologických technologií. Tyto reformy jsou doplněny značným úsilím o digitalizaci daňové správy jakožto strategického odvětví veřejné správy. (Roční analýza udržitelného růstu 2022 (COM(2021) 740 final)).

Komise provedla hodnocení *ex post* prvních šesti měsíců uplatňování balíčku týkajícího se DPH v oblasti elektronického obchodování. První výsledky jsou velmi povzbudivé a svědčí o úspěchu nových opatření. Pokud jde o dovoz, první výsledky ukazují, že v prvních šesti měsících byla konkrétně v souvislosti s dovozem zásilek nízké hodnoty, jejichž vlastní hodnota nepřesahuje 150 EUR, vybrána DPH ve výši přibližně 2 miliard EUR. Z DPH ve výši 2 miliard EUR, která byla za prvních šest měsíců vybrána v souvislosti s dovozem zboží nízké hodnoty, byla téměř 1,1 miliardy EUR vybrána prostřednictvím jednoho správního místa pro dovoz.

Zavedení balíčku přispělo rovněž k boji proti podvodům v oblasti DPH. Analýza celních údajů ukazuje, že na osm nejvýznamnějších obchodníků zaregistrovaných k používání jednoho správního místa pro dovoz připadá přibližně 91 % všech plnění, jež byla prostřednictvím jednoho správního místa pro dovoz deklarována pro dovoz do EU. To je velmi povzbudivá statistika, jelikož ukazuje, jaký dopad má nové ustanovení o „domnělém dodavateli“ týkající se elektronických tržišť na dodržování předpisů, a to do té míry, že kontrola a audit tohoto velmi omezeného počtu osob povinných k dani postačuje k zajištění výběru DPH u tohoto typu transakcí.

Vzhledem k úspěchu balíčku týkajícího se DPH v oblasti elektronického obchodování, zavádí návrh reformy celní unie jasnou odpovědnost zprostředkovatelů elektronického obchodu jako „domnělých dovozců“, pokud jde o výrobky dovážené ze třetích zemí, které prodávají spotřebitelům v EU. Tito domnělí dovozci budou mít povinnost vybírat a platit dovozní cla z tohoto zboží podle zásad jednoho správního místa pro dovoz pro účely DPH. V důsledku toho se úsilí o dodržování předpisů ještě více zaměří na mnohem menší počet velkých aktérů na trhu, kteří budou představovat většinu prodejů zboží prodávaného na dálku a dováženého do EU.

• Konzultace se zúčastněnými stranami

Zúčastněné strany byly požádány o vyjádření k obsahu této iniciativy v souvislosti se studií „An integrated and innovative overhaul of EU rules governing e-commerce transactions from third countries from a customs and taxation perspective“ (Integrované a inovativní přepracování pravidel EU upravujících transakce elektronického obchodu ze třetích zemí z celního a daňového hlediska), kterou vypracoval externí dodavatel¹⁶. Tato konzultace probíhala od 16. prosince 2021 do 10. března 2021 a odpovědělo na ni celkem 69 respondentů¹⁷. Nejvíce příspěvků poskytly hospodářské subjekty (společnosti a obchodní organizace), které zaslaly 33 odpovědí, a spotřebitelé (celkem 26 odpovědí a doplňující informace od sdružení na ochranu spotřebitelů). Členským státům byl navíc zaslán cílený dotazník, na který odpovědělo 19 z nich.

Z výsledku vyplynulo, že přibližně 65 % respondentů z řad podniků (včetně platforem pro elektronické obchodování) by alespoň v omezené míře podpořilo zrušení prahové hodnoty *de minimis* v oblasti cel, zatímco ze stanoviska celních orgánů členských států vyplývajícího z jejich odpovědí na dotazník není možno určit jasnou preferenci zrušení nebo navýšení prahové hodnoty 150 EUR (44 % respondentů alespoň v omezené míře podporuje zrušení této prahové hodnoty a 43 % respondentů alespoň v omezené míře upřednostňuje zvýšení této prahové hodnoty). Snížení prahové hodnoty však respondenti nepovažovali za proveditelnou možnost (57 % odpovědí uvádí, že by se o něm jako o možnosti nemělo vůbec uvažovat).

¹⁶ V době předložení návrhu dosud probíhá hodnocení druhé verze závěrečné zprávy.

¹⁷ Celkem 5 (z 69) odpovědí nebylo možno v analýze dotazníku zohlednit. Jednu z nich poskytl celní orgán členského státu a tato odpověď byla zohledněna při posuzování průzkumu vnitrostátních orgánů. Další 4 odpovědi byly poskytnuty bez věcného obsahu, a proto nebyly v analýze zohledněny.

Kromě výše uvedené zpětné vazby týkající se veřejné konzultace byla v rámci práce na posouzení dopadů reformy celní unie uspořádána řada cílených konzultačních činností s cílem shromáždit názory odborníků zastupujících zúčastněné strany. Mezi tyto činnosti patřily diskuse v rámci reflexní skupiny složené z generálních ředitelů celních správ členských států, která byla řízena Komisí, a v rámci kontaktní skupiny pro obchod, která je hlavním fórem pro konzultace s podniky na úrovni Unie ohledně rozvoje a provádění otázek souvisejících s celními záležitostmi a vývojem celní politiky.

- **Sběr a využití výsledků odborných konzultací**

Při přípravě této iniciativy zohlednila Komise analýzu obsaženou ve výše uvedené studii provedené externím dodavatelem. Tato studie souvisí s opatřením č. 9 Akčního plánu v celní oblasti, v jehož rámci se Komise zavázala přezkoumat dopady elektronického obchodování na výběr cel a na rovné podmínky pro subjekty EU včetně případných opatření pro výběr cel na základě nového přístupu k výběru DPH v rámci jednoho správního místa pro dovoz. Studie posuzovala možné důsledky změny prahové hodnoty osvobození od cla ve výši 150 EUR tím, že zkoumala a porovnávala tři různé možnosti: 1) zrušení této prahové hodnoty osvobození od cla; 2) její zvýšení na 1 000 EUR; 3) její snížení na 22 EUR. Studie dospěla k závěru, že k největšímu zvýšení příjmů a k zajištění nejrovnějších podmínek mezi zahraničními prodejci a domácími trhem by vedlo zrušení prahové hodnoty 150 EUR. To by zabránilo i podvodům nebo únikům při placení cla vyplývajícím z rozdělování zásilek a snížilo by motivaci k podhodnocování. Závěr tedy zněl tak, že nejvýhodnější by bylo zrušení celní prahové hodnoty de minimis.

Komise dále vycházela z analýzy provedené jiným externím dodavatelem pro studii „DPH v digitálním věku“. Tato studie rovněž poskytla podklady pro návrh na změnu směrnice 2006/112/ES s cílem rozšířit pravidlo domnělého poskytovatele, systém jednoho správního místa pro dovoz a zvláštní opatření pro zahrnutí dovozu zboží nad 150 EUR, která jsou součástí tohoto balíčku týkajícího se reformy celní unie.

Cílem studie bylo nejprve zhodnotit současnou situaci, pokud jde o požadavky na digitální výkaznictví, uplatňování DPH v rámci ekonomiky platform, jednotnou registraci pro DPH a jedno správní místo pro dovoz. Zadruhé, posoudit dopady řady možných politických iniciativ v těchto oblastech. Tato studie konkrétně zkoumala možnost zrušit prahovou hodnotu 150 EUR, která se vztahuje na jedno správní místo pro dovoz. Ve studii se uvádí, že na dálku uskutečňovaný prodej dováženého zboží v hodnotě nad 150 EUR a na dálku uskutečňovaný prodej zboží podléhajícího spotřební dani tvoří přibližně 10–20 % celkové hodnoty zboží, které je do EU dováženo na základě elektronického obchodování na dálku.

- **Posouzení dopadů**

Reforma celních pravidel týkajících se elektronického obchodu byla posouzena v souvislosti s vyhodnocením dopadů reformy celní unie, jejíž je tento návrh součástí¹⁸. Výbor pro kontrolu regulace vydal k posouzení dopadů na podporu balíčku reforem celní unie nejprve 28. října 2022 záporné stanovisko a poté 27. ledna 2023 kladné stanovisko. Výbor doporučil doplnění dalších podrobností, mimo jiné ohledně způsobu, jakým byly identifikovány možnosti týkající se elektronického obchodování, zejména o tom, jaké jsou důvody pro zrušení osvobození od daně u zboží do hodnoty 150 EUR a pro to, aby byly elektronické platformy považovány za „domnělé dovozce“, a další vysvětlení týkající se zavedení „systému skupin“ pro výpočet cla, zejména pokud jde o škálu politických možností, která má Komise k dispozici. Posouzení dopadů bylo odpovídajícím způsobem změněno.

¹⁸ SWD(2023)140.

Posouzení dopadů určilo pět hlavních problematických oblastí, které vedou k nedostatkům a zranitelným místům ve fungování celní unie, a analyzovalo několik politických možností, jak tyto problémy řešit.

Jednou z těchto oblastí je nárůst elektronického obchodu a související změny struktury obchodu (posun od zboží, které se tradičně dováželo do EU ve velkých množstvích v rámci nákladní dopravy, k milionům malých zásilek zasílaných přímo jednotlivým spotřebitelům), které pro celní orgány představují nové výzvy. Celní orgány nejsou připraveny na takový nárůst objemu zboží a celních prohlášení. Navzdory změnám zavedeným v důsledku balíčku týkajícího se DPH v oblasti elektronického obchodování, který platí od 1. července 2021 a jehož cílem bylo bojovat proti podvodům v oblasti DPH spojeným se zneužíváním osvobození od DPH při dovozu, přetrvávají i nadále některé problémy, stejně jako podhodnocování, zejména v důsledku rozdělování zásilek s cílem vyhnout se platbě dovozního cla.

Proto byly při analýze, do jaké míry je třeba upravit postupy pro elektronický obchod, zamítnuty možnosti snížení nebo zvýšení osvobození od cla u zásilek do hodnoty 150 EUR. Důvodem bylo, že žádný ze zjištěných problémů (narušení hospodářské soutěže, složitost, nejistota, obtížnost kontroly a podvody) nesouvisí s výší osvobozené částky, ale se samotnou existencí tohoto osvobození. Zamítnuta byla i možnost, aby při nákupu zboží online podávali celní prohlášení přímo spotřebitelé, protože se má za to, že by to pro ně bylo zatěžující, a také proto, že zboží na trh Unie uvádějí zprostředkovatelé elektronického obchodu a nikoli spotřebitelé.

V posouzení dopadů bylo odhadnuto, že dodatečná cla související s elektronickým obchodováním by měla za období patnácti let činit přibližně 13 miliard EUR. Významnou prevencí ušlých příjmů v důsledku podvodných praktik, jako je podhodnocování nebo nesprávné zařazení zboží („odstranění výpadku příjmů z cel“) by umožnily rovněž kvalitnější informace od hospodářských subjektů v rámci nových postupů, centralizace údajů v celním datovém centru Evropské unie a operativní úloha Celního úřadu Evropské unie.

- **Účelnost právních předpisů a zjednodušení**

Tento návrh je součástí reformy celní unie, tedy iniciativou programu REFIT, jejímž cílem je zjednodušit celní postupy zlepšením interakce mezi celními orgány a hospodářskými subjekty, kterého bude dosaženo tím, že se hlavní důraz položí na hospodářské subjekty a dodavatelské řetězce a nikoli na jednotlivé transakce, které musejí splňovat různé formality, jak je tomu dnes. Podniky (včetně platforem elektronického obchodu), které celním orgánům poskytnou přehled o svých dodavatelských řetězcích, budou díky tomu, že celním orgánům umožní přístup ke svým obchodním údajům, moci využívat jednodušší a rychlejší postupy. Očekává se, že zjednodušení a centralizace funkcí na několika úrovních povede ke snížení byrokracie a zjednodušení procesů a postupů pro hospodářské subjekty.

Očekává se, že potenciální zvýšení administrativní zátěže související s navrhovaným zrušením prahové hodnoty pro osvobození od cla bude kompenzováno zjednodušeným sazebním zacházením prostřednictvím pětistupňového systému skupin. Zvýšení zátěže by mělo být v každém případě omezené, protože již od 1. července 2021 se pro veškeré zboží dovážené do EU musí podávat elektronické celní prohlášení. Zjednodušené sazební zacházení doplněné o další zjednodušení určování celní hodnoty a původu navržené v rámci revize celního kodexu Unie proto zjednoduší stanovení cla pro zboží v rámci elektronického obchodu a sníží administrativní zátěž jak pro celní orgány, tak pro hospodářské subjekty.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Odhaduje se, že tento návrh zvýší příjmy z cel do rozpočtu EU a do vnitrostátních rozpočtů členských států přibližně o 13 miliard EUR za období patnácti let, neboť zruší prahovou hodnotu pro osvobození od cla u dovozu zásilek nízké hodnoty. Kromě toho se předpokládá, že sníží motivaci k podhodnocování a odstraní motivaci k umělému rozdělování zásilek, které umožňuje neoprávněně využívat osvobození od cla. Zavedení zjednodušené metody výběru cla zmírní administrativní zátěž celních orgánů a provozovatelů elektronického obchodu. Na základě zásad a mechanismů jednoho správního místa pro dovoz pro účely DPH budou webové obchody a platformy elektronického obchodování moci vybírat kromě DPH také clo. Tím se zvýší transparentnost cen, protože konečná prodejní cena, kterou spotřebitel uhradí, bude zahrnovat veškeré dodatečné náklady až po dodání do místa určení.

Zboží podléhající harmonizovaným spotřebním daním v EU je ze zjednodušeného sazebního zacházení vyloučeno. Vyloučena budou rovněž obchodněpolitická opatření, jako jsou například antidumpingová a antisubvenční cla nebo ochranná opatření.

5. OSTATNÍ PRVKY

- **Plány provádění a způsob monitorování, hodnocení a podávání zpráv**

Případné spory mezi členskými státy ohledně výkladu nových právních předpisů bude projednávat Výbor pro celní kodex („CCC“) a skupina celních odborníků („CEG“), tedy poradní orgány pro celní otázky, kterých se účastní zástupci všech členských států a kterým předsedají úředníci Komise z Generálního ředitelství pro daně a celní unii (GR TAXUD).

Kromě toho budou nová celní pravidla pro elektronický obchod monitorována a hodnocena v kontextu širšího rámce pro monitorování a hodnocení, který je plánovanou součástí návrhu Komise na revizi celního kodexu Unie.

- **Podrobné vysvětlení konkrétních ustanovení návrhu**

Tento návrh obsahuje dva hlavní prvky, jejichž cílem je řešit problémy zjištěné v oblasti elektronického obchodu se zbožím pocházejícím ze třetích zemí. Prvním z těchto prvků je zrušení osvobození od cla pro zboží do hodnoty 150 EUR. Toho by bylo dosaženo zrušením kapitoly V nařízení Rady (ES) č. 1186/2009 ze dne 16. listopadu 2009.

Druhým prvkem je zjednodušená metoda výpočtu cla založená na pěti různých skupinách (z nichž každá má jinou celní sazbu), jejímž cílem je snížit administrativní zátěž vyplývající z výpočtu použitelných celních sazeb pro zboží v rámci elektronického obchodu jak pro celní orgány, tak pro podniky.

Koncept zjednodušeného systému celních sazeb, tzv. systém celních skupin, vychází z kanadského modelu, který platí od roku 2012 ve vztahu ke zboží určenému k soukromému použití (zboží určené k dodání mezi podnikem a spotřebitelem nebo zboží určené k dodání mezi spotřebiteli) v hodnotě do 500 CAD (přibližně 340 EUR)¹⁹. Podle tohoto přístupu existuje omezený počet „celních skupin“, z nichž každá obsahuje jasně specifikované kategorie zboží s pevnou celní sazbou. V rámci tohoto systému skupin mohou být použitelné celní sazby pro jednotlivé produkty mírně vyšší v porovnání s platnou sazbou založenou na úplném kódu dané komodity.

¹⁹ [Canada's Low-Value Shipments Policy Regarding the Application of Customs Duties](#), Pracovní skupina WTO pro mikropodniky a malé a střední podniky, září 2021.

Navrhuje se zavést pět skupin s příslušnými valorickými (*ad valorem*) celními sazbami ve výši 0 % (např. knihy, tištěné materiály, umělecká díla), 5 % (např. hračky, hudební nástroje, kovové nožírské výrobky), 8 % (např. výrobky z hedvábí a bavlny, keramické výrobky, fotografické zboží), 12 % (např. kožené zboží, cestovní tašky) a 17 % (např. obuv, skleněné výrobky) a odkazuje se na zboží, které je identifikováno na základě kapitol harmonizovaného systému. Hospodářské subjekty budou mít nicméně i nadále povinnost uvádět šestimístní kód harmonizovaného systému, který se podle legislativního návrhu revize celního kodexu Unie vyžaduje jako součást předběžných informací o nákladu. Pro zboží, na které se v současné době vztahuje celní sazba *erga omnes* s hodnotou 0 %, budou i nadále platit nulová cla.

Ze zjednodušeného přístupu k výběru cla je vyloučeno zboží podléhající harmonizovaným spotřebním daním, jakož i zboží, na které se vztahují antidumpingová, antisubvenční nebo ochranná opatření.

Systém skupin je založen na stávajících smluvních celních sazbách a nezohledňuje status původu zboží. Pokud si však hospodářský subjekt přeje využít preferenčních celních sazeb prokázáním statusu původu zboží, může tak učinit uplatněním standardních postupů. Podobně pokud si hospodářský subjekt přeje využít smluvních celních sazeb nebo použitelných nižších všeobecných celních sazeb, může dovozce použít standardní postupy. Osвобоzení od cla při dovozu zboží v celkové hodnotě do 150 EUR za zásilku bude k 1. březnu 2028 zrušeno. Od tohoto data se dovozci mohou rozhodnout pro používání zjednodušeného sazebního zacházení pro výpočet cla splatného při dovozu zboží v rámci elektronického obchodu a domnělí dovozci začnou celnímu datovému centru Evropské unie poskytovat informace o transakcích týkajících se zboží prodávaného spotřebitelům v EU a odesílaného ze třetího území nebo ze třetí země.

Návrh

NAŘÍZENÍ RADY,

kterým se mění nařízení (EHS) č. 2658/87, pokud jde o zavedení zjednodušeného sazebního zacházení pro prodej zboží na dálku, a nařízení (ES) č. 1186/2009, pokud jde o zrušení prahové hodnoty osvobození od cla

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 31 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise, vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Kapitola V nařízení Rady (ES) č. 1186/2009¹ stanoví osvobození od dovozního cla u zboží zasílaného přímo ze třetí země příjemci v Unii v zásilkách, jejichž celková vlastní hodnota nepřevyšuje 150 EUR. Do 1. července 2021 platilo pro dovoz zboží v hodnotě nepřevyšující 22 EUR také osvobození od DPH. Nárůst objemu dovozů nízké hodnoty v důsledku prudkého nárůstu elektronického obchodování a s ním spojených usnadnění způsobil, že pro celní orgány začalo být obtížné vymáhat dodržování požadavků daňové i nedaňové povahy. Směrnice Rady (EU) 2017/2455² proto zrušila osvobození zboží nízké hodnoty od DPH při dovozu s cílem chránit daňové příjmy členských států, nastolit rovné obchodní podmínky pro dotčené podniky a minimalizovat jejich zatížení.
- (2) Zároveň však bylo zachováno osvobození od cla pro zboží v hodnotě nižší než 150 EUR, což ponechalo prostor pro systematické zneužívání této prahové hodnoty formou podhodnocování a umělého rozdělování zásilek.
- (3) V digitalizovaném celním prostředí, kde jsou k dispozici elektronické údaje o veškerém dováženém zboží bez ohledu na jeho hodnotu, již neexistují důvody pro zachování osvobození od cla, které bylo zavedeno s cílem zabránit nepřiměřené administrativní zátěži celních orgánů, podniků a soukromých osob. Vzhledem ke značným objemům dovozů nízké hodnoty zároveň nastala nutnost chránit finanční zájmy Unie a jejích členských států.
- (4) Je proto nezbytné vypustit z kapitoly V nařízení (ES) č. 1186/2009 prahovou hodnotu, při jejímž nedosažení je zboží nepatrné hodnoty nepřesahující 150 EUR za zásilku osvobozeno od cla při dovozu.
- (5) Výpočet použitelného cla je však složitým úkolem založeným na sazebním zařazení, celní hodnotě a původu zboží. Uplatnění této metody v elektronickém obchodu by často vedlo k nepřiměřené administrativní zátěži jak pro celní orgány, tak pro podniky. Aby se tomu zamezilo, je nezbytné poskytnout zprostředkovatelům v oblasti

¹ Nařízení Rady (ES) č. 1186/2009 ze dne 16. listopadu 2009 o systému Společenství pro osvobození od cla (Úř. věst. L 324, 10.12.2009, s. 23).

² 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).

elektronického obchodu možnost uplatňovat zjednodušené sazební zacházení založené na pětistupňovém systému skupin, kde je každá skupina spojena s odlišnou celní sazbou ve vztahu ke zboží prodávanému konečnému spotřebiteli. Pro zboží, na které se v současné době vztahuje celní sazba *erga omnes* s hodnotou 0 %, budou i nadále platit nulová cla.

- (6) Systém skupin by měl být odkazovat na stávající smluvní celní sazby a neměl by zohledňovat status původu zboží. Pokud si však dovozci přejí uplatnit smluvní celní sazby nebo nižší použitelné všeobecné celní sazby nebo využít preferenčních celních sazeb tím, že prokáží status původu zboží, mohou tak učinit uplatněním standardních postupů, neboť použití zjednodušeného sazebního zacházení je dobrovolné.
- (7) V případě na dálku uskutečňovaného prodeje zboží dováženého ze třetích zemí by mělo být ze zjednodušeného sazebního zacházení vyloučeno zboží, které podléhá harmonizovaným spotřebním daním, a zboží, na které se vztahují antidumpingová, antisubvenční a ochranná opatření. Kromě toho je vyloučeno rovněž zboží uvedené v kapitolách 73, 98 a 99 kombinované nomenklatury, protože na dovoz tohoto zboží (tj. výrobků ze železa nebo oceli, kompletních průmyslových celků a zboží dováženého nebo vyváženého za zvláštních okolností) by se vzhledem k jeho povaze nemělo vztahovat žádné zjednodušení.
- (8) V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v článku 5 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „Smlouva o EU“) nepřekračuje toto nařízení rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv, zejména hladkého fungování celní unie a jednotného trhu. Proporcionalitu zajišťuje skutečnost, že tato iniciativa zrušuje prahovou hodnotu pro osvobození od cla u dovozu zásilek nízké hodnoty do EU a podporuje účinnější a jednodušší přístup k výběru cel ve vztahu ke zboží dováženému v rámci prodeje na dálku.
- (9) Nařízení (EHS) č. 2658/87 a (ES) č. 1186/2009 by proto měla být odpovídajícím způsobem změněna,

PŘIJALA TOTO NAŘÍZENÍ:

Článek 1

Nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 se mění takto:

1) v článku 1 se doplňují nové odstavce 4 a 5, které znějí:

„4. Odchylně od odstavce 3 se na žádost dovozce vybírá clo při dovozu zboží, jehož dodání se považuje za prodej na dálku u zboží dovezeného ze třetích území nebo třetích zemí ve smyslu čl. 14 odst. 4 bodu 2 směrnice 2006/112/ES, v souladu se zjednodušeným sazebním zacházením pro prodej na dálku stanoveným v tabulce v části první, oddíle II, bodě G přílohy I.

5. Zjednodušené sazební zacházení pro prodej na dálku uvedené v odstavci 4 se nevztahuje na

a) zboží uvedené v čl. 1 odst. 1 směrnice Rady (EU) 2020/262³;

³ Směrnice Rady (EU) 2020/262 ze dne 19. prosince 2019, kterou se stanoví obecná úprava spotřebních daní (Úř. věst. L 058, 27.2.2020, s. 4).

b) zboží, u něhož byla uložena opatření v souladu s nařízením (EU) 2016/1036⁴ nebo nařízením (EU) 2016/1037⁵ nebo nařízením (EU) 2015/478⁶ nebo nařízením (EU) 2015/755⁷ bez ohledu na jeho původ; a

c) veškeré zboží uvedené v kapitolách 73, 98 a 99.“;

2) příloha I se mění v souladu s přílohou tohoto nařízení.

Článek 2

Kapitola V nařízení Rady (ES) č. 1186/2009 se zrušuje.

Článek 3

Toto nařízení vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Použije se ode dne 1. března 2028.

Toto nařízení je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda*

⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1036 ze dne 8. června 2016 o ochraně před dumpingovým dovozem ze zemí, které nejsou členy Evropské unie (Úř. věst. L 176, 30.6.2016, s. 21).

⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1037 ze dne 8. června 2016 o ochraně před dovozem subvencovaných výrobků ze zemí, které nejsou členy Evropské unie (Úř. věst. L 176, 30.6.2016, s. 55).

⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/478 ze dne 11. března 2015 o společných pravidlech dovozu z některých třetích zemí, která jsou nebo mohou být uložena na základě zahájeného vyšetřování (Úř. věst. L 83, 27.3.2015, s. 16).

⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/755 ze dne 29. dubna 2015 o společných pravidlech dovozu z některých třetích zemí (Úř. věst. L 123, 19.5.2015, s. 33).