



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 25.11.2013
SWD(2013) 482 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

**Souhrn posouzení dopadů
změna nařízení Rady (ES) č. 515/97 a rozhodnutí Rady 2009/917/SVV týkající se
vzájemné pomoci v oblasti cel**

{COM(2013) 796 final}
{SWD(2013) 483 final}

1 Vymezení problému

1.1 Úvod do problematiky

Opatření zamezující porušování celních předpisů jsou nedílnou součástí ochrany finančních zájmů Unie a rozvoje celní spolupráce. Právní předpisy EU v této oblasti zahrnují nařízení (ES) č. 515/97, které upravuje vzájemnou spolupráci správních orgánů a výměnu informací, a rozhodnutí Rady 2009/917/SVV, které řeší porušování vnitrostátních právních předpisů v oblasti cel. Existuje řada forem porušování celních předpisů, včetně **zneužití tranzitního systému**, kdy zboží, které je ve skutečnosti dovezeno, je vykázáno v tranzitním režimu, aby nemusela být hrazena použitelná cla. Další formou je **nepravdivý popis** dováženého zboží za účelem uplatnění nižších cel. Rovněž se objevuje **nesprávné prohlášení o původu zboží**, a to zejména za účelem obcházení antidumpingových cel a vyhýbání se množstevním omezením dovozu či kvótám.

1.2 Popis problému

Za účelem ověření pravosti deklarovaného původu zboží provádějí celní orgány kontrolu průvodní dokumentace, jež však neobsahuje podrobné údaje o jednotlivých fázích logistické přepravní trasy, kterou urazil kontejner přepravující zboží. Celníci proto nemohou ověřit, zda deklarovaný původ zboží souhlasí se skutečnou trasou přepravy dotčeného kontejneru. To velmi komplikuje zjišťování možných případů nesprávného prohlášení o původu.

Při ověřování pravosti deklarovaného popisu zboží musí celní orgány při své činnosti vycházet z posouzení rizika, jež se provádí za účelem identifikace podezřelých případů. Komise vytváří příslušné profily, avšak při této činnosti musí její útvary opakovaně žádat o podobné údaje, což členské státy nadměrně zatěžuje.

Celní orgány při ověřování zboží v tranzitním režimu provádějí kontroly na základě dokumentace a vizuálních kontrol. Tyto metody nejsou limitovány jen lidskými zdroji, jež jsou k dispozici, ale nevyužívají ani příležitostí, jež nabízí rozvoj technologií umožňujících provádění automatické analýzy v rámci nástrojů zavedených Komisí, jako je například systém „ConTraffic“ sloužící k identifikaci podezřelých zásilek a ATIS pro zjišťování nestandardních tranzitních pohybů.

Specifickou otázkou v rámci boje proti celním podvodům je skutečnost, že vyšetřovatelé úřadu OLAF musí čekat na podkladové dokumenty poskytované členskými státy tři až sedm měsíců. Kromě toho nejsou členské státy v některých případech schopny, či se dokonce zdráhají (pokud se jich dotčené vyšetřování netýká přímo), poskytnout pro účely vyšetřování úřadu OLAF podpůrnou dokumentaci od hospodářských subjektů. To je problematické zejména s ohledem na tříletou promlčecí lhůtu stanovenou pro vymáhání celního dluhu.

1.3 Rozsah problému

Ročně může pro EU 27 činit ztráta jen v důsledků podvodů plynoucích z falešných prohlášení o původu až 100 milionů EUR. V roce 2011 nahlásily členské státy v souvislosti s nepravdivým popisem zboží 1 905 případů zjištěných podvodů a dalších nesrovnalostí s celkovou výší škody dosahující 107,7 milionu EUR. V tomto případě se však jedná pouze o škodu zjištěnou členskými státy a Komisí. Skutečný rozsah problému je tudíž mnohem větší.

U případů porušení v souvislosti s tranzitem dosahuje ztráta ročně přibližně 12 milionů EUR, přičemž nejsou k dispozici údaje o 30 000 odhadovaných případech možných podvodů.

Pokud jde o průtahy ve vyšetřování úřadu OLAF, praxe ukazuje, že v důsledku uplynutí tří až sedmi měsíců před získáním podkladové dokumentace k dovozu a vývozu vznikají značné ztráty. Audit Evropského účetního dvora z roku 2010 zjistil, že se v 274 kontrolovaných prohlášeních vyskytlo 49 chyb, v jejichž důsledku vznikly ztráty na clu ve výši 558 000 EUR. Tyto částky jsou promlčené, nelze je tudíž dále vymáhat a pro rozpočet Unie představují definitivní ztrátu.

1.4 Příčiny zjištěných problémů

Mezery ve stávajícím systému odhalování

1.4.1 Nesprávné prohlášení o původu zboží

V současnosti jsou k dispozici pouze limitované prostředky, jak ověřit skutečný původ dováženého zboží. Celníci konkrétně nemohou ověřovat, zda se deklarovaný původ zboží shoduje s trasou, po níž se měl pohybovat kontejner přepravující dovážené zboží. Pro odhalování případů nesprávného prohlášení o původu zboží je však taková informace zcela zásadní.

1.4.2 Nepravdivý popis zboží

Celní orgány vycházejí při zjišťování podezřelých případů z oznámení, jež mohou vycházet z různých zdrojů (např. od jiných celních orgánů či hospodářských subjektů), přičemž analýza se zpracovává pouze z údajů, jež jsou k dispozici. Hlavní nedostatek stávajícího postupu tkví v tom, že kontroly nejsou dostatečně přesně zacíleny, neboť vycházejí z analýz, které nevyhodnocují systematické údaje.

1.4.3 Zneužívání tranzitního režimu

Stávající postupy ověřování zboží v tranzitním režimu vycházejí z kontrol na základě podkladové dokumentace a vizuálních kontrol, což jsou způsoby s nízkou účinností a účelností, neboť nevycházejí z dostatečné analýzy. Rozsáhlejší kontroly mohou naopak vážně narušovat obchodní toky. Členské státy a úřad OLAF mohou kromě kontrol vycházejících z podkladové dokumentace a vizuálních kontrol rovněž využít ATIS, což se ovšem neopírá o odpovídající právní základ a chybí zde i důležité údaje, neboť se poskytují pouze informace o počátečním tranzitu a nejsou uváděny informace o vnitrostátních pohybech.

Neexistence právních předpisů, jež by zabráňovaly průtahům ve vyšetřování úřadu OLAF

1.4.4 Průtahy ve vyšetřování úřadu OLAF

V důsledku nedávného zavedení elektronického vyřizování celních záležitostí (e-Customs) neuchovávají podkladové dokumenty orgány celní správy ale hospodářské subjekty. To způsobuje průtahy, neboť před vlastním získáním dokumentů úřadem OLAF musí být do příslušného postupu zapojena řada aktérů, kteří k němu přispívají či reagují na žádosti o požadované dokumenty. V právním rámci není v současnosti k dispozici ustanovení, které by bylo možné využít ke zrychlení postupu v souvislosti s vyšetřováním úřadu OLAF.

1.5 Základní scénář: možný nárůst problémů

Nedošlo-li by ke změně politiky, nebyla by část případů porušení celních právních předpisů odhalena, což by vyvolávalo pokračující finanční ztráty na straně EU, a i nadále by byl vytvářen prostor pro nižší úroveň uplatňování souvisejících právních předpisů.

Počet podvodů v souvislosti s **nesprávným prohlášením o původu** poroste. Systém „ConTraffic“ prokázal svou užitečnost v oblasti informací týkajících se kontejnerů (zprávy o statusu kontejnerů — CSM), avšak jeho fáze coby výzkumného projektu se chýlí k závěru. Dokud nebude přijata nová metoda, která bude napomáhat při zjišťování nesprávného prohlášení o původu, bude docházet i nadále k podvodům, jejichž četnost se bude dále zvyšovat spolu s rostoucí zkušeností osob, jež se takového jednání dopouštějí. Ztráta ve výši 17,6 milionu EUR v souvislosti s nesprávným prohlášením o původu se tedy nesníží, nýbrž pravděpodobně poroste. Stejně tak je třeba očekávat, že ani v rámci boje proti **nepravdivému popisu zboží** se stav nikterak nezlepší. V současnosti neexistují náznaky o tom, že by mohly být do celních postupů zavedeny případné plánované změny, jež by usnadnily boj proti nepravdivému popisu zboží. Očekává se nárůst podvodů v souvislosti se **zneužíváním tranzitního režimu**. Stávající řešení nabízené dohodou ATIS odhaluje i přes její užitečnost určité nedostatky. Údaje o zboží v režimu tranzitu, jež jsou v současnosti shromažďovány na základě této správní dohody, nemusí být dále k dispozici, neboť několik členských států rozporuje legálnost právního základu pro jejich získávání. V takovém případě by pravděpodobně počet neodhalených podvodů vzrostl.

Pokud je o průtahy při vyšetřování úřadu OLAF, nelze v blízké budoucnosti očekávat, že by došlo k jakémukoli zlepšení, nezmění-li se stávající postup. Tento stav se pravděpodobně nezmění, nebudou-li přijata příslušná opatření.

2 Analýza subsidiarity a proporcionality

Nutnost přijmout opatření na úrovni EU je dána skutečností, že samotné členské státy nemohou účinně identifikovat a zmírňovat rizika porušování celních předpisů, ani nemohou řádně vyšetřovat případy, u nichž dochází k přeshraničním transferům zboží. Boj proti celním podvodům tudíž vyžaduje širší unijní přístup. EU je pak nadána výlučnou pravomocí v oblasti cel, pokud jde o předcházení podvodům a ochranu finančních zdrojů. EU má tudíž nejvhodnější pozici, aby se ujala role stěžejního iniciátora těchto opatření, neboť již disponuje nezbytnými zkušenostmi a systémy.

Přidaná hodnota: Opatření na unijní úrovni by značně zlepšilo boj proti celním podvodům, neboť by rozšířilo dostupné důkazy, zvýšilo možnosti pro odhalování podvodů a jejich postih a zvýšilo účinnost a účelnost opatření.

3 Cíle

Obecné cíle této iniciativy jsou tyto: i) posílit ochranu finančních zájmů Evropské unie (odhalování podvodů a vyšetřování) a ii) posílit vzájemnou celní spolupráci členských států a členských států s Komisí zajištěním řádného uplatňování celního práva.

Mezi zvláštní cíle náleží zvýšení **míry odhalitelnosti, posílení prevence a postihu**, pokud jde o celní podvody, prostřednictvím **posílené spolupráce** mezi členskými státy a mezi členskými státy a Komisí v oblasti boje proti celním podvodům a zlepšení postupu v souvislosti s vyšetřováním úřadu OLAF.

Operativní cíle opatření, jež mají být přijata, odpovídají vymezeným problémům a zvláštním cílům. V zájmu zvýšení míry odhalitelnosti, posílení prevence a postihu celních podvodů je zejména zapotřebí vytvořit podmínky, jež posílí potírání celních podvodů. K vyřešení otázky průtahů při vyšetřování úřadu OLAF je zapotřebí přijmout opatření, jež tento postup urychlí.

Níže uvedená tabulka uvádí vymezené problémy do souvislostí se stanovenými cíli.

Problém	Zvláštní cíl	Operativní cíl
Nesprávné prohlášení o původu a s ním související finanční ztráty	Zvýšení míry odhalitelnosti, posílení prevence a postihu , pokud jde o celní podvody, prostřednictvím posílené spolupráce mezi ČS a mezi ČS a Komisí (při boji proti podvodům v souvislosti s nesprávným prohlášením o původu zboží, nepravdivým popisem zboží a zneužíváním režimu tranzitu).	1. Vytvoření podmínek pro posílení potírání celních podvodů v souvislosti s nesprávným prohlášením o původu zboží
Nepravdivý popis zboží a s ním související finanční ztráty		2. Vytvoření podmínek pro posílení potírání celních podvodů v souvislosti s nepravdivým popisem zboží
Zneužívání režimu tranzitu a s ním související finanční ztráty		3. Vytvoření podmínek pro posílení potírání celních podvodů v souvislosti se zneužíváním režimu tranzitu
Průtahy ve vyšetřování úřadu OLAF a (promlčení)	Zlepšení postupů v souvislosti s vyšetřováním úřadu OLAF	4. Zrychlení vyšetřování úřadu OLAF

4 Možnosti politiky

4.1 Možnosti řešící klíčový problém (operativní cíle č. 1, 2 a 3)

- **Možnost politiky 0: zachování stávajícího stavu**

Tato možnost je popsána v základním scénáři.

- **Možnost politiky č. 1: právně nevynutitelné předpisy – příslušnými doporučeními zvýší míru odhalitelnosti celních podvodů v souvislosti s nesprávným prohlášením o původu zboží, nepravdivým popisem zboží a zneužíváním režimu tranzitu**

Pokud jde o **cíl č. 1**, členské státy by byly vyzvány doporučením, aby podpořily Komisi při získávání CSM od hospodářských subjektů.

Doporučení by ve vztahu k **cílům č. 2 a 3** vyzvala členské státy, aby oprávnily Komisi k přístupu k údajům, jež jsou v současnosti k dispozici v databázové platformě Komise, či k pořizování jejich kopií, a rovněž aby poskytly doplňující údaje o tranzitu¹.

- **Možnost politiky č. 2: Komise by odpovídala za zvýšení míry odhalitelnosti celních podvodů v souvislosti s nesprávným prohlášením o původu zboží, nepravdivým popisem zboží a zneužíváním režimu tranzitu**

Tato možnost obnáší zřízení centrální databáze EU pro CSM a údaje související s dovozem, vývozem a tranzitem. Tato databáze by vycházela ze zkušeností získaných z provozu systému

¹ Údaje týkající se informací souvisejících s vnitrostátním tranzitem a další následné informace o tranzitu, jako je například změna plánu přepravní cesty či výsledky kontrol.

ConTraffic a dohody ATIS. V centrální databázi EU by byly rovněž zahrnuty informace související s vnitrostátním tranzitem a další následné informace o tranzitu, jako je například změna plánu přepravní cesty či výsledky kontrol.

- **Možnost politiky č. 3: členské státy by odpovídaly za zvýšení míry odhalitelnosti celních podvodů v souvislosti s nesprávným prohlášením o původu zboží, nepravdivým popisem zboží a zneužíváním režimu tranzitu**

Tato možnost oproti výše uvedené obnáší svěřeni odpovědnosti za sběr a analýzu příslušných údajů členským státům. Každý členský stát by tudíž vytvořil své vnitrostátní databáze pro CSM a údaje související s dovozem, vývozem a tranzitem. Pravidelná výměna informací a otevřený přístup by měly členským státům umožnit sdělování a výměnu údajů a vypracovávání pravidelných analýz.

- **Možnost politiky č. 4: sdílená odpovědnost mezi členskými státy a Komisí, pokud jde o zvýšení míry odhalitelnosti celních podvodů v souvislosti s nesprávným prohlášením o původu zboží, nepravdivým popisem zboží a zneužíváním režimu tranzitu**

Podle této možnosti by byly údaje o CSM a tranzitu shromažďovány na úrovni EU, zatímco členským státům by byla svěřena odpovědnost za údaje týkající se dovozu a vývozu. Tato možnost se může jevit jako nejdosažitelnější skladba, neboť zohledňuje stávající struktury (Komisi spravující systém ConTraffic a ATIS), podle nichž dělí příslušnou odpovědnost.

- **Možnost politiky č. 5: základní scénář plus**

Tato možnost by vyžadovala posílení lidských zdrojů pověřených odhalováním příslušných celních podvodů a jejich prevencí. Očekává se, že v důsledku navýšení počtu pracovníků vykonávajících kontroly a navýšením vyšetřovatelů by byl odhalen větší počet podvodů, což by zřejmě posilovalo i preventivní složku v jejich předcházení. Navrhované zdvojnásobení zdrojů by se týkalo členských států i Komise (úřadu OLAF). Po důkladné analýze je však třeba tuto možnost v této fázi vyloučit.

4.2 Možnosti řešící průtahy při vyšetřování úřadu OLAF a související finanční ztráty (možnost č. 4)

- **Možnost politiky 0: zachování stávajícího stavu**

Tato možnost obnáší zachování stávajícího stavu. V rámci této možnosti by nebyla přijímána žádná další opatření, jež by zrychlila vyšetřování v úřadu OLAF.

- **Možnost politiky č. 1: právně nevynutitelné předpisy – vydání doporučení v zájmu zrychlení postupu**

Tato možnost by spočívala ve vydání doporučení, kterým by byly členské státy vyzvány, aby přispěly ke zrychlení postupu. Doporučení by bylo nezávazným nástrojem, který lze chápat jako výzvu určenou členským státům, aby zlepšily stávající postupy a přispěly ke zrychlení vyšetřování a odhalování podvodů.

- **Možnost politiky č. 2: zrychlení postupu vyšetřování tím, že by Komise byla oprávněna vyžadovat podpůrné doklady od hospodářských subjektů přímo**

Komise by byla oprávněna si vyžádat podpůrné doklady přímo od hospodářských subjektů. Tato možnost obnáší skutečnost, že členské státy by byly pouze informovány, avšak nehrály by žádnou aktivní roli.

- **Možnost politiky č. 3: zvýšení počtu vyšetřovatelů v Komisi / úřadu OLAF**

Tato možnost by zlepšila pracovní postupy v úřadu OLAF zvýšením počtu vyšetřovatelů zaměstnaných v úřadu. Čas věnovaný vyšetřování by se tím tudíž zkrátil, což by mělo odstranit problém vleklého vyšetřování.

- **Možnost politiky č. 4: požadavek uložený hospodářským subjektům, podle kterého by měly na základě příslušného ustanovení právních předpisů EU poskytovat dodatečné informace na vnitrostátní úrovni**

Tato možnost by si vynutila návrat ke stavu před rokem 2010 (tj. před zavedením e-Customs). Hospodářské subjekty by měly povinnost poskytovat informace týkající se všech podpůrných dokumentů svým příslušným vnitrostátním orgánům, jež by měly být schopny neprodleně požadované informace poskytovat.

- **Možnost politiky č. 5: stanovení lhůty pro poskytování podpůrných dokumentů**

V rámci této možnosti by byla členským státům stanovena konkrétní lhůta pro předkládání příslušných dokumentů Komisi. Tato možnost je však považována za příliš rušivou a nepraktickou, neboť jednotná lhůta stanovená pro všechny případy by neumožňovala zohlednit různou složitost jednotlivých vyšetřovaných případů.

5 Analýza dopadů

5.1 Shrnutí dopadů

Dopady možností týkajících se cílů č. 1, 2 a 3

Kritéria Možnost	Efektivita			Účinnost (všechny cíle)	Hospodářské dopady (všechny cíle)	Zjednodušení			Soudržnost (všechny cíle)	Celkové posouzení
	Cíl č. 1	Cíl č. 2	Cíl č. 3			Cíl č. 1	Cíl č. 2	Cíl č. 3		
Možnost č. 0	0	0	0	0	0	0	0	0	--	0
Možnost č. 1	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
				(Celkové náklady: zanedbatelné)						
Možnost č. 2	++ +	++ +	++ +	++ (Celkové náklady pro Komisi: zřízení 850 000 EUR; roční provoz	+++	++ +	++ +	++ +	+++	+++

				200 000 EUR V případě komplexního sběru – žádné náklady pro hospodářské subjekty, v případě podávání vybraných zpráv – 3 000 až 200 000 EUR)						
Možnost č. 3	++	++	++	--- (Celkové náklady pro ČS: zřízení 850 000 EUR roční provoz 200 000 EUR Celkové náklady pro hospodářské subjekty: stejné jako u možnosti č. 2)	+++	++	++	++	-	+
Možnost č. 4	++ +	++	++ +	- (Celkové náklady pro ČS: zřízení 320 000 EUR roční provoz 80 000 EUR Celkové náklady pro Komisi: zřízení 530 000 EUR; roční provoz 120 000 EUR Celkové náklady pro hospodářské subjekty: stejné jako u možnosti č. 2)	++	++ +	++	++ +	+	+

Dopady možností týkajících se cíle č. 4

Kritéria	Efektivita při dosahování cíle	Účinnost	Hospodářské dopady	Soudržnost	Zjednodušení
Možnost č. 0	0	0	0	0	0
Možnost č. 1	+	+	+ -	+	++

Možnost č. 2	+++	++	+++	+	++
Možnost č. 3	++	--	+	-	0
Možnost č. 4	+++	---	-	-	--

6 Srovnání jednotlivých možností

6.1 Možnosti řešící cíle č. 1, 2 a 3

Jak je doloženo v základním scénáři, možnost č. 0 nejen že nedosahuje příslušných cílů, ale mohla by dokonce stávající stav zhoršit.

Dobrovolný charakter možnosti č. 1 by nevyhnutelně obnášel riziko neúplnosti údajů, a přestože by se stav oproti základnímu stavu mohl zlepšit, očividně by nebylo dosaženo požadované úrovně, tato možnost je proto označena záporně. Oproti tomu je možnost č. 2 považována za jasně pozitivní, neboť Komise již nyní disponuje nezbytnými systémy a zkušenostmi k úspěšnému provozu příslušných databází. Možnost č. 2 upřednostňují členské státy i hospodářské subjekty, neboť představuje nákladově účinné a efektivní řešení problematiky související s celními podvody. Možnost č. 3 je rovněž považována za kladnou, avšak oproti možnosti č. 2 by zřízení oddělených vnitrostátních databází vedlo k překrývání a zvyšovala by se tím dále složitost, neboť stejné údaje by byly shromažďovány, zpracovávány a interpretovány několika členskými státy. Rovněž je zapotřebí přihlídnout k významné finanční zátěži, kterou by přinášela členským státům. Možnost č. 4 z tohoto hlediska nabízí oproti možnosti č. 3 výhodnější řešení, neboť zamezuje nadbytečné finanční zátěži členských států, přičemž související náklady a odpovědnost má být sdílena společně s Komisí. Při srovnání s možností č. 2 však existuje riziko, že v souvislosti se sběrem a využíváním údajů o vývozu a dovozu nebude postihnout význam přeshraničního prvku. Obdobně jako u možnosti č. 3 může možnost č. 4 přinášet zdvojení údajů o dovozu a vývozu ve vícero vnitrostátních databázích. Na základě výše uvedeného srovnání je třeba upřednostnit **možnost č. 2**.

6.2 Možnosti řešící cíl č. 4

Možnost č. 1 je považována za naprosto negativní, neboť je velmi nepravděpodobné, že by se jejím prostřednictvím dosáhlo sledovaného cíle. Možnost č. 2 je oproti možnosti č. 1 účinnější, neboť předpokládá, že doba, jež je potřebná pro získání příslušných dokumentů, by se skládala pouze z doby, již potřebují hospodářské subjekty k tomu, aby uvedené informace předložily úřadu OLAF. Tím nabízí reálnou možnost podstatného zkrácení času potřebného k získání příslušných dokumentů. Tím, že požadavky by byly adresovány přímo osobám, jež disponují dotčenými dokumenty, by byl rovněž vyřešen stávající problém úřadu OLAF (zejména v případech, v nichž členské státy nemohou úřadu se získáváním takových dokumentů pomoci). Z těchto důvodů se možnost č. 2 považuje za velmi pozitivní. Možnost č. 3 je ohodnocena jako převážně pozitivní, neboť příslušný problém by mohla vyřešit. Vzhledem ke značné finanční zátěži je však oproti možnosti č. 2 menším přínosem. Na základě výše uvedeného srovnání je třeba dát přednost **možnosti č. 2**.

7 Sledování a hodnocení

7.1 Sledování

Níže uvedená tabulka podává přehled ukazatelů.

Cíl	Ukazatel
č. 1, 2 a 3	- vývoz / dovoz / údaje o tranzitu / CSM - počet zjištěných porušení právních předpisů - počet zahájených vyšetřování na základě těchto údajů - počet žádostí o využití údajů ze strany vyšetřovatelů - vyměřené částky na základě takových informací
č. 4	délka souvisejícího vyšetřování úřadu OLAF (zda se v důsledku změny zrychlil postup, zda se zvýšil počet vyšetřování a vyměřené částky)

7.2 Hodnocení

Odpovědné útvary Komise zajistí, aby bylo každých pět let vypracováno hodnocení ve vztahu k operativním cílům. Rozsah hodnocení zahrne výsledky a dopady související se zvýšením míry odhalitelnosti podvodů díky databázi a analýze, která byla provedena na základě dostupných údajů a informací, jakož i účinnost a vhodnost zavedených opatření. Výsledky hodnocení představí Komise / úřad OLAF ve Výboru pro vzájemnou spolupráci.