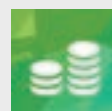


Zvláštní zpráva

Jsou preferenční obchodní režimy vhodným způsobem řízeny?



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

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

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2014

ISBN 978-92-9241-838-0
doi:10.2865/61860

© Evropská unie, 2014
Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Printed in Luxembourg

Zvláštní zpráva**Jsou preferenční
obchodní režimy
vhodným způsobem
řízeny?**

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy
o fungování EU)

Body

Zkratky

Glosář

I–V Shrnutí

1–19 Úvod

1–6 Preferenční obchodní režimy

7–14 Posouzení účinků režimů PTA Komisí

15–19 Dohled nad PTA a jejich kontrola

20–25 Rozsah a koncepce auditu

21–22 Posouzení hospodářských účinků režimů PTA

23–25 Dohled nad režimy PTA a jejich kontrola

26–106 Připomínky

26–53 Navzdory průběžným zlepšením Komise vhodným způsobem neposoudila všechny hospodářské účinky režimů PTA

27–31 Komise ne vždy prováděla posouzení všech hospodářských účinků režimů PTA

32–53 Provedená posouzení ve většině případů obsahovala nepřesnosti a nebyla v plném rozsahu užitečná nebo ucelená, došlo však ke zlepšení

54–55 Z průběžného hodnocení systému GSP vyplývá, že tato politika dosud nevytvořila všechny zamýšlené přínosy

56–80 Celní kontroly prováděné orgány vybraných členských států jsou slabé

58–67 Nedostatky ve strategii kontroly a v řízení rizika

68–73 Nedostatky v řízení správní spolupráce orgány vybraných členských států

- 74–75 Systémy členských států pro řízení rizika ne vždy zahrnují sdělení v rámci vzájemné pomoci
- 76–80 V postupech pro výběr cla ve třech vybraných členských státech jsou chyby
- 81–99 **Dohled Komise nad členskými státy a přijímajícími/partnerskými zeměmi v souvislosti s PTA vykazuje nedostatky**
- 82–86 Komise provedla jen několik předchozích hodnocení a nerealizovala žádné monitorovací návštěvy v zemích požívajících výhod preferenčního režimu
- 87–89 Komise podnikla kroky, aby zajistila hladké fungování mechanismů správní spolupráce, problémy však přetrvávají
- 90–92 Šetření původu úřadem OLAF jsou důležitá, ale v následných finančních kontrolách jsou nedostatky
- 93–99 Nedostatečné využívání preventivních a reaktivních opatření na ochranu finančních zájmů EU
- 100–106 **Právní ustanovení režimů PTA neskýtají dostatečné pojistky na ochranu finančních zájmů EU**
- 100–103 Složitost kumulačních pravidel
- 104–105 Náhrada osvědčení o původu a průvodních osvědčení vlastními osvědčeními
- 106 Omezené právní pravomoci pro boj proti podvodům

107–120 **Závěry a doporučení**

- Příloha I – Statistické údaje o režimech PTA v roce 2011**
- Příloha II – Přehled hodnocení *ex ante* provedených Komisí u režimů PTA**
- Příloha III – Přehled průběžných hodnocení anebo hodnocení *ex post* provedených Komisí u režimů PTA**
- Příloha IV – Koncepce auditu ve vybraných členských státech**
- Příloha V – Omezení modelu CGE**

Odpovědi Komise

AKT: Africké, karibské a tichomořské státy

CCC: Celní kodex Společenství (*Community Customs Code*)

CCIP: Prováděcí ustanovení k celnímu kodexu (*Customs Code Implementing Provisions*)

CGE: Výpočetní model všeobecné rovnováhy (*Computable General Equilibrium Model*)

CLWP: Program legislativní práce Komise (*Commission's legislative work programme*)

EPA: Dohoda o hospodářském partnerství (*Economic partnership agreement*)

EU: Evropská unie

FAO: Organizace OSN pro výživu a zemědělství (*Food and Agricultural Organization of the United Nations*)

FTA: Dohoda o volném obchodu (*Free trade agreement*)

GSP: Všeobecný systém preferencí (*Generalised system of preferences*)

GTAP: Projekt globální analýzy obchodu (*Global Trade Analysis Project*)

HEP: Hodnocení *ex post*

ILO: Mezinárodní organizace práce (*International Labour Organization*)

OLAF: Evropský úřad pro boj proti podvodům (*European Anti-Fraud Office*)

PD: Posouzení dopadu

PDU: Posouzení dopadu na udržitelnost

PTA: Preferenční obchodní režimy (*Preferential trade arrangements*)

SS: Správní spolupráce

TRIPS: Dohoda o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*)

TVZ: Tradiční vlastní zdroje

VP: Vzájemná pomoc

VPZ: Vzájemná pomoc v oblasti zemědělství nebo rybolovu

CARIFORUM: orgán sdružující státy AKT za účelem podpory a koordinace politického dialogu, spolupráce a regionální integrace, především v rámci dohody z Cotonou mezi státy AKT a Evropskou unií a rovněž v rámci dohody o hospodářském partnerství mezi státy CARIFORA a EU.

Celní kontroly: konkrétní úkony prováděné celními orgány s cílem zajistit správné uplatňování celních předpisů. K takovým úkonům může patřit kontrola zboží, ověřování nahlášených údajů a existence a pravosti elektronických či písemných dokumentů, kontrola účetnictví podniků a jiných záznamů, inspekce dopravních prostředků a zavazadel a další podobné úkony.

Celní prohlášení: úkon, jímž osoba projevuje vůli, aby bylo dané zboží propuštěno do určitého celního režimu.

Comext: statistická databáze obchodu se zbožím ze zemí Evropské unie a mezi nimi. Tyto statistiky zahrnují operace týkající se více než 11 000 druhů zboží klasifikovaných v kombinované nomenklatuře.

Kumulace: systém umožňující produkty pocházející ze země A dále zpracovat a přidávat do produktů pocházejících ze země B, jako kdyby pocházely ze země B. Pro výsledný produkt bude zemí původu země B. Opracování či zpracování původních produktů prováděné ve všech přijímajících/partnerských zemích nemusí být „dostatečným opracováním či zpracováním“, jak jsou stanoveny v seznamu pravidel.

Místní celní řízení: zjednodušený postup, kdy hospodářský subjekt obdrží zboží přímo ve svých prostorách (nebo na místě k tomu určeném) a celní prohlášení a propuštění zboží se realizuje většinou zápisem do vlastní evidence tohoto hospodářského subjektu.

Posouzení dopadu na udržitelnost (PDU): nezávislá studie provedená externími konzultanty s cílem nabídnout vyjednavacům na důkazech založenou analýzu možných ekonomických, environmentálních a sociálních dopadů, které by obchodní dohoda mohla mít jak v EU, tak v partnerských zemích. Externí konzultanti jsou povinni řídit se pokyny a zadáním uvedenými v příručce Komise k nástroji Trade SIA pro posuzování dopadu na udržitelnost.

Posouzení dopadu: hodnocení *ex ante* vypracované Komisí s cílem poskytnout tvůrcům politik doklady o výhodách a nevýhodách variant politik posouzením jejich potenciálního dopadu.

Profil rizika: kombinace kritérií rizika a oblastí kontroly (např. druh zboží, země původu), z níž vyplývá existence rizika a která vede k návrhu provést kontrolní opatření. Jsou-li taková kritéria vytvořena na úrovni EU podle rámce pro společné řízení rizika, jde o profily rizika EU.

Projekt globální analýzy obchodu (GTAP): globální síť výzkumníků a tvůrců politik, která provádí kvantitativní analýzu problémů mezinárodní politiky. GTAP koordinuje Centrum pro globální analýzu obchodu na Purdue University. Projekt GTAP byl inspirován regionálním modelem CGE pro jednu zemi vyvinutým Australskou komisí pro průmysl v letech 1990–1991. Středobodem projektu globální analýzy obchodu je globální databáze mapující bilaterální obchodní toky, produkci, spotřebu a mezispotřebu komodit a služeb.

Promlčení celního dluhu: dlužník již nemůže být o svém celním dluhu uvědomen, neboť od data jeho vzniku uplynula doba tří let.

Řízení rizika / analýza rizika: systematická identifikace rizika a realizace všech opatření nutných k omezení expozice, nejlépe používáním automatizovaných technik pro zpracování dat. Sem patří činnosti jako sběr údajů a informací, analýza a vyhodnocování rizika, koncepce a realizace opatření a pravidelné monitorování a přezkum tohoto postupu a jeho účinků na základě mezinárodních, evropských a národních zdrojů a strategií.

Sdělení v rámci vzájemné pomoci: Komise poskytne členským státům informace o operacích, které jsou či se jeví být porušením celních nebo zemědělských právních předpisů, které jsou na úrovni EU obzvláště relevantní.

Správní spolupráce (SS): výměna informací mezi přijímajícími/partnerskými zeměmi, Komisí a členskými státy, jejímž prostřednictvím přijímající/partnerské země informují Komisi o orgánech oprávněných vydávat osvědčení o původu či průvodní osvědčení a o vzorech používaných razítek a Komise tyto informace předává členským státům. Členské státy zasílají těmto orgánům žádosti o potvrzení platnosti anebo pravosti dokladů o preferenčním původu či průvodních osvědčení.

Systém všeobecných celních preferencí EU (GSP): jednostranný obchodní mechanismus, jímž EU přiznává rozvojovým zemím a územím preferenční přístup na svůj trh v podobě snížení celních sazeb uvalovaných na zboží při jeho vstupu na trh EU. Standardní GSP poskytuje rozvojovým zemím a územím preferenční sazby na více než 6 200 celních položek, zatímco zvláštní GSP na podporu udržitelného rozvoje, označovaný jako GSP +, nabízí další snížení sazeb, jejichž smyslem je pomoci rozvojovým zemím s ratifikací a uplatňováním mezinárodních dohod v těchto oblastech. Iniciativa „vše kromě zbraní“ stanoví pro všechny produkty z nejméně rozvinutých zemí bezkvótní a bezcelní přístup.

Ušlé příjmy: příjmy, jichž se EU vzdává v důsledku celních preferencí přiznaných přijímajícím/partnerským zemím režimů PTA.

Výpočetní model všeobecné rovnováhy (CGE model): kvantitativní ekonomický model používaný k simulaci reakcí ekonomiky na změny politiky v oblastech, jako je zdanění, migrace a obchodní politika. Funguje na základě předpokladu, že trhy v ekonomice, pokud není narušována šoky, tendují k rovnovážnému stavu a v zásadě vedou k efektivní alokaci zdrojů. První model CGE vytvořil Leif Johansen v roce 1960.

Zjednodušené celní prohlášení: zjednodušený postup, kdy hospodářský subjekt přeloží zboží k celnímu řízení a podá místo podrobného standardního celního prohlášení buď formulář pro zjednodušené celní prohlášení, nebo obchodní doklad (např. fakturu).

Zóny volného obchodu a celní unie: preferenční obchodní režimy, které jsou výjimkou z pravidla Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT) pro doložku nejvyšších výhod a Všeobecné dohody o obchodu službami (GATS), podle kterých si obchodní partneři vzájemně přiznávají preferenční přístup ke svým produktům a službám za účelem podpory vzájemného obchodu. Zatímco oba režimy vedou k vzájemné eliminaci cel a kvót na zakládajících územích a k diskriminaci obchodu s nečlenskými subjekty, druhý z nich předpokládá zavedení společného celního tarifu.

Způsob 4: poskytování služeb v přeshraničním obchodním styku realizovaných na území obchodního partnera, přičemž dodavatel EU je přítomen jako fyzická osoba.

Ztracené příjmy: cla jako pohledávky, které již nelze inkasovat.

Žádosti REM-REC: žádosti o prominutí/vrácení celního dluhu nebo o dodatečné nezaúčtování dovozního cla předložené Komisi celními orgány členských států podle článku 871 a 905 prováděcích ustanovení k celnímu kodexu.

I
Preferenční obchodní režimy (PTA) obchodním partnerům umožňují přiznat preferenční podmínky v rámci jejich vzájemného obchodu. Mohou být reciproční nebo jednostranné. Reciproční režimy snižují tarifní bariéry za účelem nárůstu objemu obchodu, zvyšování hospodářského růstu, zaměstnanosti a výhod pro spotřebitele u obou stran. U jednostranných režimů EU garantuje preference bez reciprocity s cílem poskytnout rozvojovým zemím přístup na trh EU, a tím přispět k eliminaci chudoby a podpoře udržitelného rozvoje.

II
Cílem auditu Komise bylo zhodnotit, zda Komise vhodným způsobem posoudila hospodářské účinky PTA a zda kontroly těchto režimů účinně zajišťují, že dovozy nemohou neoprávněně požívat výhod plynoucích z preferenční sazby, jež by ve svém důsledku snižovaly příjmy EU.

III
Účetní dvůr zjistil, že:

- a) Komise vhodným způsobem neposoudila všechny hospodářské účinky režimů PTA. Využívání posouzení dopadu jako nástroje se však zvýšilo a bylo dosaženo pokroku v kvalitě prováděné analýzy;
- b) z průběžného hodnocení GSP vyplývá, že tato politika dosud nevytvořila zamýšlené přínosy;
- c) v celních kontrolách prováděných orgány vybraných členských států jsou nedostatky;

- d) dohled Komise nad členskými státy a přijímajícími/partnerskými zeměmi v souvislosti s PTA vykazuje nedostatky;
- e) právní ustanovení režimů PTA nezahrnují dostatečné pojistky na ochranu finančních zájmů EU.

IV
Aby Komise zlepšila posuzování hospodářských účinků režimů PTA, měla by:

- a) pokud řádně neodůvodní jiný postup, prová-
dět posouzení dopadu a posouzení dopadu na
udržitelnost u všech režimů PTA, která poskytnou
podrobnou, ucelenou a kvantifikovanou analýzu
očekávaných hospodářských účinků, včetně odha-
du ušlých příjmů;
- b) pravidelně zapojovat do posuzování kvality zdrojů
statických údajů, které se používají při posuzování
dopadu na udržitelnost, Eurostat a zajistit, aby
analýzy určené vyjednavacům byly prováděny
včas;
- c) provádět průběžná hodnocení a hodnocení *ex post*
s cílem posoudit, nakolik režimy PTA s význam-
ným dopadem plní cíle politiky a jak zlepšit jejich
výkonnost v klíčových hospodářských sektorech,
včetně odhadu ušlých příjmů.

V

Aby Komise zlepšila ochranu finančních zájmů EU, měla by:

- a) vytvořit pro režimy PTA evropské profily rizika, aby členské státy měly společnou koncepci analýzy rizika a aby byly sníženy ztráty pro rozpočet EU;
- b) ověřovat, zda členské státy zdokonalují účinnost svých systémů pro řízení rizika a strategii kontroly s cílem snížit ztráty pro rozpočet EU;
- c) vést členské státy k tomu, aby po obdržení sdělení v rámci vzájemné pomoci přijímaly vhodná preventivní opatření;
- d) hodnotit a na základě rizika provádět monitorovací návštěvy zemí požívajících výhod preferenčního režimu, zejména s ohledem na pravidla původu a kumulace;
- e) vyžadovat, aby členské státy zlepšovaly kvalitu informací poskytovaných v rámci správní spolupráce;
- f) zlepšit finanční opatření navazující na šetření úřadu OLAF s cílem předcházet ztrátám pro rozpočet EU z důvodu promlčení;
- g) posílit pozici EU v recipročních režimech PTA a více užívat preventivních a ochranných opatření a zahrnout je do všech budoucích obchodních dohod;
- h) podporovat náhradu osvědčení o původu a průvodního osvědčení vlastními osvědčeními vývozců.

Preferenční obchodní režimy

01

Preferenční obchodní režimy (PTA) umožňují přiznat obchodním partnerům v rámci vzájemného obchodu preferenční podmínky. Mohou být reciproční nebo jednostranné. Reciproční režimy snižují celní překážky za účelem nárůstu objemu obchodu, zvyšování hospodářského růstu, zaměstnanosti a výhod pro spotřebitele u obou stran. U jednostranných režimů EU přiznává preference bez reciprocity a jejich cílem je poskytnout rozvojem zemím přístup na trh EU, a tím přispět k vymýcení chudoby a podpoře udržitelného rozvoje.

02

Ke konci roku 2013 fungovalo 39 režimů PTA, které pokrývaly obchodní vztahy mezi EU a 180 zeměmi a územími. V roce 2011 činila hodnota zboží dovezeného do EU v rámci těchto režimů více než 242 miliard EUR, což odpovídá 14 % dovozů do EU. V **příloze I** je uveden přehled údajů pro 10 členských států, které v daném roce v rámci režimů PTA dovážely nejvíce, a 10 přijímajících/partnerských zemí, které v daném roce v rámci režimů PTA nejvíce vyvážely.

03

Podle Smlouvy o fungování EU¹ je společná obchodní politika ve výhradní kompetenci Unie. Postup pro ustavení režimu PTA stanoví články 206 a 207.

04

Za vyjednání režimů PTA a posouzení jejich hospodářských, sociálních a environmentálních dopadů odpovídá Komise, jež rovněž dohlíží na to, jak je členské státy a přijímající/partnerské země provádějí.

05

Hlavní odpovědnost za dohled nad mezinárodním obchodem EU nejsou celní orgány členských států, jež zejména provádějí opatření zajišťující finanční zájmy EU a ochraňují tyto zájmy před nekalými nebo nelegálními obchodními praktikami za současné podpory legitimního obchodu.

¹ Čl. 3 odst. 1 písm. e) a čl. 3 odst. 2 SFEU.

06

Orgány přijímajících/partnerských zemí odpovídají za kontrolu dodržování těchto režimů, a hrají tedy významnou roli při prvotním určení původu produktů.

Posouzení účinků režimů PTA Komisí

07

Existují dva typy hodnocení *ex ante*, jež se používají jako podpora rozhodovacích procesů v obchodních věcech: posouzení dopadu (PD) a posouzení dopadu na udržitelnost (PDU). Posouzení dopadu jsou nástrojem využívaným v celé Komisi, který podporuje rozhodování u iniciativ s očekávanými významnými dopady. Posouzení dopadu na udržitelnost jsou specifickým nástrojem pro obchod, který umožňuje podrobnější analýzu obchodních dohod, jež jsou předmětem jednání.

08

V roce 2002² zavedla Komise PD, aby pomohla identifikovat hlavní možnosti, jak dosáhnout zamýšlených cílů politiky, a analyzovat jejich pravděpodobný dopad v hospodářské, sociální a environmentální oblasti. PD rovněž stanoví rámec pro monitorování a hodnocení. PD provádí Komise před tím, než Rada navrhne mandát k jednání schválit.

09

Od roku 2003 Komise, aby dostala právním závazkům³ nebo vlastním pravidlům⁴, vyžaduje provádění hodnocení *ex ante* nebo PD. Děje se tak proto, že režimy PTA s sebou nutně nesou snížení příjmů do rozpočtu EU (ušlé příjmy), a jde tedy o zásadní politické návrhy s hospodářskými dopady v EU i za jejími hranicemi (více viz podrobnosti v **příloze II**).

10

V roce 1999 se Komise rozhodla komponovat otázku udržitelného rozvoje do obchodních jednání a vytvořila nový hodnoticí nástroj pro posuzování dopadu na udržitelnost nazvaný Trade SIA⁵.

11

Po oficiálním zahájení obchodních jednání, ale ještě před podpisem dohody o režimu PTA zadá Komise externím konzultantům vypracování PDU. Tyto studie se pak používají jako nástroj politiky pro posuzování hospodářských, sociálních a environmentálních dopadů obchodních jednání *ex ante*.

12

Průběžná hodnocení a hodnocení *ex post* posuzují skutečné dopady provádění režimů PTA. Podle názoru Účetního dvora by se měly provádět u všech režimů PTA s významným hospodářským, sociálním a environmentálním dopadem ideálně po třech letech od zavedení daného režimu. Tato hodnocení umožňují tvůrcům politik, zainteresovaným stranám a evropským daňovým poplatníkům posoudit, zda PTA skutečně plní své politické cíle.

- 2 KOM(2002) 276 v konečném znění ze dne 5. června 2002.
- 3 Podle článku 21 pod nadpisem „Zásada řádného finančního řízení“ v nařízení Komise (ES, Euratom) č. 2342/2002 ze dne 23. prosince 2002 o prováděcích pravidlech k nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, v platnosti od 1.1.2003 (Úř. věst. L 357, 31.12.2002, s. 1). Od 22. srpna 2006 se však podle tohoto článku vyžadují hodnocení *ex ante* pouze u „programů nebo činností vyžadujících rozpočtové výdaje“.
- 4 KOM(2002) 276 v konečném znění, s účinností od roku 2003, a KOM(2005) 12 v konečném znění ze dne 26. ledna 2005, Strategické cíle 2005–2009.
- 5 Předmluva bývalého komisaře pro obchod P. Mandelsona k příručce k nástroji Trade SIA pro posuzování dopadu na udržitelnost.

13

Komise ve svém sdělení „Obchod, růst a celosvětové záležitosti – Obchodní politika jako klíčový prvek strategie EU 2020“⁶ uvádí, že posouzení *ex post* se budou provádět s cílem systematictěji monitorovat dopady stávajících režimů PTA (viz podrobnější informace v **příloze III**).

14

Ušlé příjmy jsou příjmy, jichž se EU vzdává v důsledku preferenčních sazeb přiznaných přijímajícím/partnerským zemím režimů PTA. Hodnocení ušlých příjmů *ex ante* a *ex post* Komisi umožňuje zlepšit finanční řízení rozpočtu EU tím, že rozpočtovému orgánu poskytuje přesnou roční prognózu výběru cla a výpočet rozpočtových nákladů souvisejících s režimem PTA.

Dohled nad PTA a jejich kontrola

15

Celní orgány členských států, orgány přijímajících/partnerských zemí a Komise by měly PTA řídit společně a spolupracovat, aby zajistily plnění podmínek nutných pro přiznání preferenčního režimu. Tyto tři skupiny orgánů odpovídají za ochranu finančních zájmů EU, jež má podobu předcházení rozpočtovým ztrátám z důvodu dovozu zboží, jež na preferenční sazební zacházení v rámci režimů PTA nemá nárok.

16

Potvrzování a ověřování preferenčního statusu produktů je klíčové a vyžaduje podrobné kontroly původu zboží a účinnou správní spolupráci s vyvážejícími zeměmi.

17

K potvrzení skutečnosti, že produkty pocházejí z dané země, jež má nárok na preferenční zacházení, a tedy splňuje kritéria pro obchodní preference, se používají pravidla původu⁷. Tato pravidla mají tři složky:

- a) *složku⁸ původu* (která kategorizuje produkty podle místa výroby);
- b) *zásilkový standard* (který zajišťuje, že s produkty není manipulováno tak, že se vyžaduje přímá doprava mezi zemí původu a EU nebo přímo ustanovením tzv. zásady zákazu manipulace s produkty);
- c) *dokumentační standard* (je nutno poskytnout adekvátní dokumentaci k původu produktu).

6 KOM(2010) 612 v konečném znění ze dne 9. listopadu 2010.

7 V každé dohodě je uveden seznam postupů pro opracování či zpracování, jež budou provedena na nepůvodních materiálech, aby vyrobený produkt mohl získat status původu.

8 Pravidla původu EU vycházejí z kritérií zpracování: aby zboží mělo preferenční původ určité země, musí být v této zemi vytvořeno ve své úplnosti (např. zde vyrůst nebo být vytěženo), nebo pokud tomu tak není, musí zde být v dostatečné míře zpracováno.

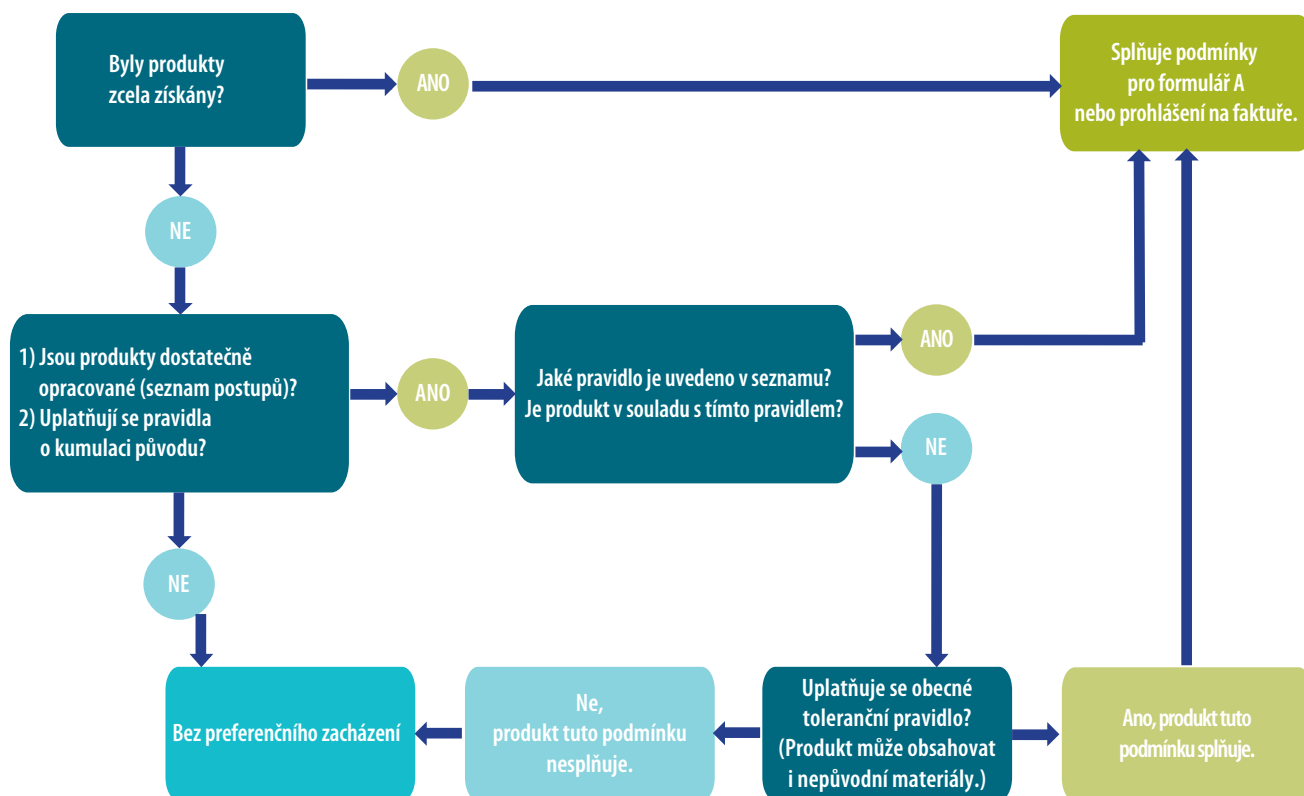
18

Příklad postupu, jímž se stanovuje, zda jsou produkty způsobilé pro preferenční zacházení, je uveden v **diagramu 1**.

19

Při potvrzování pravosti dokladů o původu a způsobilosti exportovaných produktů se využívá správní spolupráce mezi orgány členských států, přijímajícími/partnerskými zeměmi a Komisí. Přiznání nebo odmítnutí celní preference, o niž dovozce žádá, bude povětšinou záviset na výsledcích tohoto řízení. Sled kontrol preferenčního obchodu zobrazuje **diagram 2**.

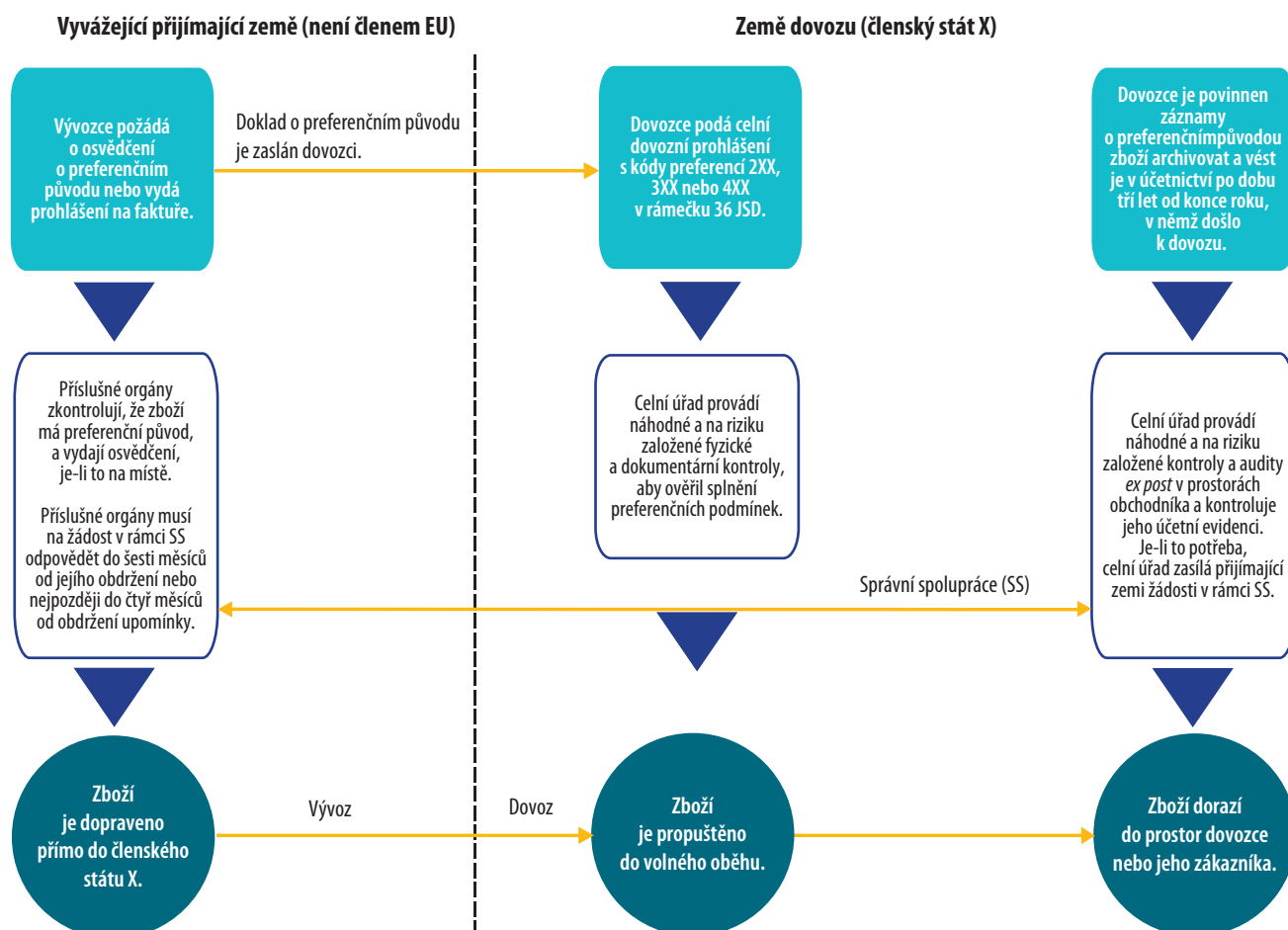
Diagram 1

Postup, jímž se stanovuje, zda jsou produkty způsobilé pro preferenční celní zacházení v rámci GSP

Zdroj: Evropský účetní dvůr.

Diagram 2

Sled kontrol režimu PTA



Zdroj: Evropský účetní dvůr.

Rozsah a koncepce auditu

15

20

Cílem auditu Účetního dvora bylo zhodnotit, zda Komise vhodným způsobem posoudila hospodářské účinky PTA⁹ a zda kontroly těchto režimů zajišťují, že dovozy nemohou neoprávněně požívat výhod plynoucích z preferenční sazby, což by ve svém důsledku snížilo příjmy EU.

Posouzení hospodářských účinků režimů PTA

21

Účetní dvůr zkoumal hodnocení *ex ante* a *ex post* prováděná Komisí nebo jejím jménem v souvislosti s předpokládanými nebo skutečnými hospodářskými účinky. Účetní dvůr za tímto účelem analyzoval dostupnou dokumentaci Komise u vzorku 44 režimů PTA¹⁰, zejména všechny zprávy k PD, studie PDU, hodnocení *ex post* a mechanismy budoucího monitorování. Přehled těchto režimů PTA je uveden v **přílohách II a III**.

22

Při posuzování kvality těchto hodnocení se zohledňovaly požadavky stanovené v pokynech k PD a PDU, zprávy výboru pro posuzování dopadů, výkazy o činnosti a výroční zprávy o činnosti Komise a její relevantní sdělení k obchodním záležitostem. Zvláštní pozornost byla věnována

zejména tomu, jak Komise zajišťovala robustnost datových zdrojů používaných při těchto hodnoceních, a také jakými opatřeními reagovala na předchozí zjištění a doporučení Účetního dvora v souvislosti s PD¹¹ a Evropského hospodářského a sociálního výboru v souvislosti s PDU¹². Účetní dvůr rovněž ověřoval, zda z hodnocení *ex post* vyplývá, že režimy PTA dosahují zamýšlených přínosů.

Dohled nad režimy PTA a jejich kontrola

23

Účetní dvůr zkoumal účinnost mechanismů dohledu a kontroly u režimů PTA prováděných příslušnými orgány v pěti členských státech¹³, které představovaly dvě třetiny celkové hodnoty dovozů v rámci režimů PTA, jež v roce 2011 těžily z preferenčních sazebních opatření, a to prováděním testů popsanych v **příloze IV**. Audit zahrnul strategii kontroly a řízení rizika, fungování mechanismů správní spolupráce a postupy pro výběr případných splatných tradičních vlastních zdrojů.

- 9 U jednostranných PTA a EPA, které mají silný prvek udržitelného rozvoje, byla věnována náležitá pozornost analýze sociálních dopadů i dopadů na životní prostředí.
- 10 Z toho 39 představuje všechny režimy PTA, které byly v době provádění auditních prací v platnosti, a pět představuje ty, které dosud nebyly v platnosti.
- 11 Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora č. 3/2010 Posuzování dopadů v orgánech EU: napomáhá při rozhodování? (<http://eca.europa.eu>).
- 12 Stanoviska Evropského hospodářského a sociálního výboru č. 818/2011 Posouzení dopadů na udržitelnost a obchodní politika EU a č. 1612/2011 Role občanské společnosti v rámci dohody o volném obchodu mezi EU a Indií (<http://www.eesc.europa.eu>).
- 13 Německo, Španělsko, Francie, Itálie a Spojené království. Těchto pět členských států mělo v roce 2010 největší objemy dovozů v rámci režimů PTA.

24

Účetní dvůr posuzoval hodnocení Komise *ex ante* a monitorování *ex post* v přijímajících/partnerských zemích, její roli v mechanismech správní spolupráce, inspekce celních orgánů členských států, přezkum šetření původu prováděných úřadem OLAF a upuštění od žádostí o výběr cla a dále adekvátnost platného právního rámce s cílem zajistit úplné inkaso příjmů.

25

Činnosti Komise v oblasti dohledu a kontroly režimů PTA byly posuzovány na základě platných právních ustanovení, příslušných prohlášení o poslání, výkazů o činnosti a sdělení Komise o pravidlech původu a režimech PTA. Pozornost byla věnována tomu, jakými opatřeními reagovala na předchozí zjištění a doporučení Účetního dvora týkající se režimů PTA¹⁴.

14 Výroční zpráva Evropského účetního dvora za rozpočtový rok 2003, kapitola 3, bod 3(30) (Úř. věst. C 293, 30.11.2004, s. 1).

Navzdory průběžným zlepšením Komise vhodným způsobem neposoudila všechny hospodářské účinky režimů PTA

26

Komise měla vhodným způsobem posoudit hospodářské účinky režimů PTA jak *ex ante*, tak *ex post* (viz body 7–14).

Komise ne vždy prováděla posouzení všech hospodářských účinků režimů PTA

Posouzení dopadu nebo hodnocení *ex ante*

27

U sedmi ze 13 režimů PTA nebyla vypracována posouzení dopadu ani hodnocení *ex ante*, i když v těchto případech existovala povinnost vyplývající z právních předpisů či formální závazek takové posouzení či hodnocení provést. Další podrobné informace jsou uvedeny v **příloze II**.

28

U šesti PD kontrolovaných Účetním dvorem se účinek různých návrhů politiky na příjmy EU odhadoval¹⁵ pouze na základě analýzy dopadu na všeobecný systém preferencí (GSP)¹⁶.

Posouzení dopadu na udržitelnost

29

U pěti z 28 režimů PTA, u nichž existoval závazek vypracovat PDU, nebyla tato posouzení vypracována (viz podrobné údaje v **příloze II**). Odhad ušlých příjmů nebyl proveden u žádného PDU kontrolovaného Účetním dvorem.

Průběžná hodnocení anebo hodnocení *ex post*

30

Přestože u platných 27 režimů PTA měla být v souladu se závazkem Komise a zásadou řádného finančního řízení a veřejné kontroly provedena průběžná hodnocení anebo hodnocení *ex post*, u 16 z nich se tak nestalo¹⁷ (viz podrobné údaje v **příloze III**).

31

Z 27 režimů PTA, které byly předmětem přezkumu Účetního dvora a u nichž má Účetní dvůr za to, že u nich mělo být provedeno hodnocení *ex post*, byl proveden pouze odhad ušlých příjmů u GSP. Ze statistické zprávy Komise o GSP¹⁸ vyplývá, že za období 2006–2009 činil dopad na rozpočet EU 8,6 miliardy EUR, což představuje téměř 14 % cla vybraného v tomto období. Komise nevysvětlila, jakým výpočtem k této částce dospěla.

15 V PD (SEK(2011) 536 v konečném znění) týkajícím se GSP, který nabyl účinnosti 1. ledna 2014, se uvádí odhady, z nichž vyplývá, že s ohledem na kombinovaný dopad vývozu některých bývalých příjemců, u nichž se nyní uplatňují vyšší sazby, a nárůst vývozu ze třetích zemí, u nichž se již tyto sazby uplatňují, by v případě preferenčního zacházení v porovnání se základním scénářem celní příjmy v krátké době vzrostly v řádu 2 miliardy EUR (viz příloha 6.4 a tabulka 6-4). Aktuální příjmy z cla nyní činí přibližně 19 miliard EUR.

16 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 978/2012 ze dne 25. října 2012 o uplatňování systému všeobecných celních preferencí a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 732/2008 (Úř. věst. L 303, 31.10.2012, s. 1).

17 Režimy PTA s Tureckem, EHP, Švýcarskem, Bývalou jugoslávskou republikou Makedonií, Chorvatskem, Albánií, Černou Horou, Bosnou a Hercegovinou, Srbskem, Libanonem, okupovaným palestinským územím, Sýrií, CARIFORUM (zeměmi Karibiku), tichomořskými státy, zámořskými zeměmi a územími a Moldavskem.

18 KOM(2011) 272 v konečném znění ze dne 17. května 2011.

Provedená posouzení ve většině případů obsahovala nepřesnosti a nebyla v plném rozsahu užitečná nebo ucelená, došlo však ke zlepšení

Posouzení dopadu nebo hodnocení *ex ante*

32

Dle pokynů¹⁹ Komise k PD by všechny dopady měly být pokud možno vyčísleny a peněžně vyjádřeny s pomocí robustních metod a spolehlivých údajů.

33

Za účelem podpory kvality PA byl v Komisi ke konci roku 2006 zřízen výbor pro posuzování dopadů. Oddělení interního auditu Generálního ředitelství Komise pro obchod dále provedl v roce 2007 audit PA a PDU.

34

Účetní dvůr analyzoval šest PD²⁰ provedených u 13 režimů PTA, u nichž se domnívá, že PD bylo nutné (další podrobné údaje naleznete v **příloze II**), a zjistil následující nedostatky.

Nedostatky týkající se robustnosti výpočtu dopadů v posouzeních dopadu

35

Ze šesti kontrolovaných PA pouze posouzení dopadu týkající se nařízení č. 978/2012 o GSP uvádělo ucelenou analýzu hospodářských účinků v přijímajících zemích vycházející z robustních datových zdrojů.

36

Hospodářské dopady režimu PTA s Korejskou republikou uvedené v příslušném PD²¹ vycházejí ze studie realizované externími konzultanty²². V této studii byl jako zdroj dat použit výpočetní model všeobecné rovnováhy (CGE) a databáze projektu globální analýzy obchodu (GTAP), jejichž přirozená omezení a nedostatky jsou uvedeny níže v bodech 44–46.

37

K šesti zkoumaným PD byly poté, co výbor pro posuzování dopadů zahájil v roce 2007 činnost, vypracovány dvě zprávy o PD týkající se GSP. Tyto zprávy byly výboru řádně předloženy ke kontrole kvality. Doporučení výboru týkající se zlepšení kvality návrhů těchto zpráv Komise z větší části zohlednila, a jejich opětovná kontrola tedy nebyla nutná.

- 19 Pokyny Evropské komise k posuzování dopadu ze dne 15.1.2009 (SEK(2009) 92) a předchozí pokyny k posuzování dopadu ze dne 15.6.2005 (SEK(2005) 791).
- 20 PD týkající se Střední Ameriky, Andského společenství, Korejské republiky a Indie, nařízení Rady (ES) č. 732/2008 ze dne 22. července 2008 o uplatňování systému všeobecných celních preferencí pro období od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2011 a o změně nařízení (ES) č. 552/97, č. 1933/2006 a nařízení Komise (ES) č. 1100/2006 a (ES) č. 964/2007 (Úř. věst. L 211, 6.8.2008, s. 1) a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 978/2012 ze dne 25. října 2012 o uplatňování systému všeobecných celních preferencí a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 732/2008 (Úř. věst. L 303, 31.10.2012, s. 1).
- 21 Pracovní dokument útvarů Komise přiložený k dokumentu doporučení k rozhodnutí Rady opravňující Komisi vyjednat jménem ES a jeho členských států dohodu o volném obchodu s Korejskou republikou, posouzení dopadu ze dne 27.11.2006 (SEK(2006) 1562).
- 22 Copenhagen Economics & Prof. J. F. Francois: *Economic Impact of a Potential FTA between the EU and South Korea* (Hospodářský dopad možné dohody o volném obchodu mezi EU a Jižní Koreou), březen 2007.

Nedostatky týkající se užitečnosti a úplnosti PD

38

K cílům GSP patří boj proti globální chudobě, podpora udržitelného rozvoje a zajišťování lepší ochrany finančních a hospodářských zájmů EU²³. Posouzení dopadu režimu GPS, který byl zahájen 1. ledna 2014²⁴, pokrývá obecný cíl GSP, kterým je podpora udržitelného rozvoje a dobré řízení a správa, pouze u 10 z 85 potenciálních přijímajících zemí²⁵. Potřeba ratifikovat a účinně provádět klíčové mezinárodní úmluvy o lidských a pracovních právech, ochraně životního prostředí a řádné správě věcí veřejných byla posouzena u těchto deseti zemí, ale nikoliv u ostatních přijímajících zemí (viz **rámeček 1**).

39

Stanovení hlavních ukazatelů pro monitorování s cílem následně zhodnotit, čeho bylo dosaženo, je klíčovým krokem v procesu posuzování dopadu²⁶.

40

Součástí všech šesti PD prověřovaných Účetním dvorem byly i monitorovací mechanismy. U čtyř z nich²⁷ však Komise nespécifikovala načasování, rozsah a ukazatele pro posouzení účinnosti preferované možnosti, ani kdo bude odpovídat za její realizaci.

23 KOM(2004) 461 v konečném znění ze dne 7. července 2004. Viz také plán realizace (http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/88_trade_gsp_regulation_en.pdf) a SEK(2011) 536 v konečném znění ze dne 10. května 2011 (odkazuje na nařízení č. 978/2012 o GSP).

24 SEK(2011) 536 v konečném znění.

25 Viz příloha 6 SEK(2011) 536 v konečném znění.

26 KOM(2002) 276 v konečném znění a pokyny k PD.

27 PD týkající se Střední Ameriky, Andského společenství, Korejské republiky a Indie.

Rámeček 1

Příklad významu ratifikace a účinného provádění klíčových mezinárodních úmluv o lidských a pracovních právech, ochraně životního prostředí a řádné správě věcí veřejných

Dne 24. dubna 2013 se v Bangladéši zřítila osmipatrová budova, v níž sídlilo několik textilních továren (Rana Plaza). V důsledku tohoto neštěstí zemřelo 1 129 dělníků. Toto neštěstí posílilo přesvědčení veřejnosti, že obchod EU s rozvojovými zeměmi by měl nejen zajišťovat levnou dodávku oděvů pro evropské firmy a spotřebitele, ale že tyto oděvy by také měly být vyráběny za pracovních podmínek, jež jsou v souladu s mezinárodními normami, jako např. základními pracovními normami Mezinárodní organizace práce. Dne 8. července 2013 Komise spolu s bangladéšskou vládou a ILO zahájila společnou iniciativu („Compact“) za lepší pracovní, hygienické a bezpečnostní podmínky pro pracovníky v bangladéšských textilních továrnách.

41

Nutnost takových monitorovacích opatření zdůraznil v souvislosti s režimem PTA mezi EU a Indií i Evropský hospodářský a sociální výbor. Evropský hospodářský a sociální výbor²⁸ doporučil, „aby byly okamžitě provedeny nové studie, jež vezmou jasně v potaz skutečný dopad dohody o volném obchodu na občanskou společnost v EU a v Indii (zejména na [způsob] 4, malé a střední podniky, pracovní práva, ženy, ochranu spotřebitelů, neformální ekonomiku, zemědělství, chudobu a dopady na dostupnost zásadně důležitých výrobků, jako jsou např. životně důležité léky).“

42

Posouzení dopadu týkající se režimu GSP, který byl zahájen 1. ledna 2014, uvádí jako jeden z cílů GSP²⁹ lepší zajištění finančních a hospodářských zájmů EU. Navzdory tomu, že většina podvodů, které OLAF vyšetřoval v souvislosti s režimy PTA, se týkala přijímajících zemí GSP, nemají ukazatele Komise pro monitorování účinnosti žádnou souvislost s podvody a krácením cla. Zúčastněné strany tedy nemají možnost kontrolovat zranitelnost GSP vůči podvodům, ani měřit případná zlepšení v boji proti podvodům a krácení cla.

Posouzení dopadu na udržitelnost

43

Účetní dvůr analyzoval 10 PDU³⁰ a zjistil přitom níže uvedené nedostatky.

Nedostatky týkající se robustnosti kvantifikace dopadů v posouzeních dopadu na udržitelnost

44

Externí konzultanti při posuzování dopadu na udržitelnost používají výpočetní model všeobecné rovnováhy (CGE) vycházející z databáze projektu analýzy globálního obchodu (GTAP). Tento model hojně používají mezinárodní organizace. Má však určitá omezení (viz **příloha V**).

45

Účetní dvůr zjistil, že GTAP pracuje se zastaralými daty³¹, jejichž konzistentnost a spolehlivost nebyla dostatečně ověřena. Její využití může tedy v posouzeních dopadu na udržitelnost vést k chybným závěrům. Komise má omezenou jistotu o konzistentnosti statistického rámce různých regionů, členských států EU a přijímajících/partnerských zemí.

28 Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru č. 1612/2011.

29 Podle SEK(2011) 536 v konečném znění.

30 PDU týkající se preferenčních obchodních režimů Chile, šesti dohod o hospodářském partnerství se zeměmi AKT, Střední Ameriky, Andského společenství, evropsko-středomořských dohod o volném obchodu s devíti zeměmi, Korejskou republikou, společným jihoamerickým trhem (Mercosur), Indií a Kanadou a prohloubené a komplexní zóny volného obchodu (DCFTA) s Marokem.

31 Pro účely modelu CGE se pro každý region kompilují matice sociálního účetnictví, v posledních verzích GTAP však využití technických koeficientů a struktur komodit pro konečné a průběžné užití vychází z tabulek dodávek a využití při běžných cenách referenčního roku 2000, i když Eurostat (statistický úřad Komise) má v současné době k dispozici údaje za roky 2007, 2008 a 2009.

46

K vydávání stanovisek o kvalitě těchto údajů pro členské státy je nejlépe kvalifikován Eurostat a národní statistické úřady, GŘ pro obchod však o jejich stanovisko ke kvalitě údajů používaných v GTAP nepožádalo. Účetní dvůr ve své zvláštní zprávě č. 3/2010³² uvádí, že interní zdroje Komise jako Eurostat se k vyhodnocení dostupnosti konkrétních údajů z členských států pro účely posouzení dopadů či jejich získání (např. ve spolupráci s národními statistickými úřady) aktivně nevyužívají.

Nedostatky související s užitečností a úplností PDU

47

Včasnost posouzení dopadu na udržitelnost je velmi důležitá z hlediska jeho užitečnosti pro vyjednavče. V jednom případě byla však dohoda o režimu PTA s Chile podepsána ještě před dokončením posouzení dopadu na udržitelnost.

48

PD a PDU analyzují dopady PTA na zemědělství. Dopad společné zemědělské politiky na místní ekonomiky partnerských zemí se však hodnotil pouze v rámci posouzení dopadu na udržitelnost regionálního obchodu se státy Karibiku, zatímco zprávy mezinárodních organizací (ILO³³, FAO³⁴) uvádějí negativní dopady, zejména u dohod o hospodářském partnerství (EPA)³⁵.

49

Posouzení dopadu na udržitelnost týkající se dohod o hospodářském partnerství z roku 2007 se nezabývá otázkami, které řešila jiná PDU, jako dopad kapitoly týkající se práv duševního vlastnictví na veřejné zdraví, protože omezení přístupu ke generickým léčivým přípravkům může mít negativní dopad na možnosti vlády zlepšovat stav veřejného zdraví. Tato skutečnost zpochybňuje úplnost provedené analýzy, protože Komise v tomto smyslu zapracovala do znění dohody náležité pojistky³⁶.

Průběžná hodnocení anebo hodnocení ex post

50

Účetní dvůr analyzoval všechna hodnocení ex post provedená do konce roku 2012³⁷, která se týkala režimů PTA, a zjistil následující skutečnosti.

Kvantifikace dopadů v některých průběžných hodnoceních anebo hodnocení ex post

51

Účetní dvůr zjistil, že v rámci hodnocení ex post u režimu PTA s Chile a hodnocení systému GSP EU v polovině období byla provedena ucelená, kvantitativní a na důkazních informacích založená analýza hospodářských účinků. Při obou hodnoceních byly spolu s ekonometrickými odhady využity simulace CGE (viz body 44–46 a **příloha III**).

- 32 Viz bod 70 zvláštní zprávy č. 3/2010.
- 33 ILO, *Trade and employment from Myths to facts* (Obchod a zaměstnanost: od mýtů k faktům), 2011.
- 34 FAO, *The agricultural dimension of the ACP-EU Economic Partnership Agreements* (Zemědělský rozměr dohod o hospodářském partnerství mezi zeměmi AKT a EU), 2006.
- 35 Režimy PTA, kterými se vytváří dohody o volném obchodu mezi EU a státy AKT.
- 36 Podle čl. 139 odst. 2 EPA mezi státy CARIFORA na straně jedné a Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně druhé: „Smluvní strana ES a signatářské státy CARIFORA se dohodly, že se zásady stanovené v článku 8 dohody TRIPS budou vztahovat na tento oddíl. Smluvní strany dále uznávají, že přiměřené a účinné prosazování práv duševního vlastnictví by mělo zohledňovat rozvojové potřeby států CARIFORA, poskytovat rovnováhu práv a závazků mezi nositeli práv a uživateli a umožnit smluvní straně ES a signatářským státům CARIFORA chránit veřejné zdraví a výživu. Žádné ustanovení této dohody nelze vykládat tak, že by omezovalo schopnost smluvních stran a signatářských států CARIFORA podporovat přístup k lékům.“
- 37 Hodnocení evropského systému GSP v polovině období, zpráva o hospodářské integraci v evropsko-středomořské oblasti, hodnocení hospodářského dopadu obchodního pilíře asociační dohody EU-Chile a hodnocení ex post šesti dohod EU o volném obchodu.

Nedostatky týkající se úplnosti průběžných hodnocení anebo hodnocení *ex post*

52

Hodnocení *ex post* šesti režimů PTA³⁸ omezuje analýzu hospodářských dopadů na obchodní toky a zdůrazňuje jejich účinky na partnerské země. Komise neprovedla žádnou odvětvovou analýzu a obchodní toky jsou rozděleny jen na úroveň zemědělských a průmyslových produktů.

53

Součástí zprávy o hodnocení *ex post* u evropsko-středomořských zemí³⁹ je důkladná analýza hospodářských účinků liberalizace obchodu. Přidaná hodnota režimu PTA nad rámec základního scénáře v EU nicméně nebyla stanovena. Nebyla provedena ani žádná analýza nákladů a přínosů, ani neexistuje žádný mechanismus pro budoucí hodnocení *ex post*.

Z průběžného hodnocení systému GSP vyplývá, že tato politika dosud nevytvořila všechny zamýšlené přínosy

54

Pokud jde o cíl systému GSP přispívat k boji proti globální chudobě a podporovat udržitelný rozvoj, vyplývají z průběžného hodnocení smíšené výsledky. Na jedné straně předkládá důkazy, že:

- a) EU nabízí zemím s rozsáhlejšími rozvojovými potřebami lepší preferenční přístup;

- b) z ekonometrických důkazů vyplývá, že preference mají ve svém souhrnu pozitivní dopad na obchod i investice;
- c) existují důkazy, že vývozci v nejméně rozvinutých zemích mají z preferenčních marží prospěch a že zisk si jednoduše nepřisvojili dovozci.

55

Komise se na druhé straně domnívá, že systém GSP by měl pomáhat rozvíjet se ekonomikám zvyšovat jejich průmyslové vývozy⁴⁰ a že poskytnutí preferencí na průmyslové produkty by pomohlo tyto exporty zvýšit a rozvojem širší průmyslové základny přispět k diverzifikaci. Z průběžného hodnocení GSP nicméně vyplývá, že tento systém diverzifikaci účinně nezvyšuje⁴¹ a že neexistují žádné důkazy o zvýšení hospodářského růstu⁴² nebo udržitelného rozvoje⁴³ v rozvojových zemích.

38 Jižní Afrika, Mexiko, Maroko, Tunisko, Chile a Jordánsko.

39 Libanon, okupovaná palestinská území a Sýrie nebyly součástí hodnocení.

40 SEK(2011) 536 v konečném znění.

41 Podle čl. 7 odst. 1 hodnocení evropského systému GSP v polovině období neexistují žádné důkazy, že režimy GSP vedly na straně přijímajících zemí k diverzifikaci exportu a posunu k novým exportním produktům.

42 V čl. 7 odst. 1 hodnocení evropského systému GSP v polovině období se uvádí, že důkazy o míře, v níž preferenční marže souvisejí s ukazateli rozvoje, jsou značně smíšené, a že ze zjištěných skutečností nevyplývá, že by tyto preference byly obzvláště dobře zacíleny na ty země, které jsou nejvíce potřebné/zranitelné..., ale také že je dost dobře možné, že režim GSP byl u daných zemí významným faktorem jejich rozvoje. Faktem však zůstává, že v úhrnu neexistují žádné pádné důkazy, že tomu tak skutečně je.

43 Čl. 7 odst. 1 hodnocení evropského systému GSP v polovině období rovněž upozorňuje, že i když existují určité důkazy, že režim GSP+ může mít pozitivní dopad na ratifikaci příslušných konvencí, důkazy o tom, že by se tyto konvence skutečně aktivně zaváděly v praxi (zejména pokud jde o pracovní normy), jsou mnohem slabší.

Celní kontroly prováděné orgány vybraných členských států jsou slabé

56

Kontroly prováděné příslušnými orgány (členské státy, přijímající/partnerské země a Komise) a provádění správní spolupráce by měly zajišťovat správné uplatňování režimů PTA, a tím i ochranu legitimních hospodářských a finančních zájmů.

57

Účetní dvůr provedl přezkum obecné strategie kontroly, kterou používají celní orgány v pěti členských státech (viz bod 23). Vhodná strategie kontroly je taková strategie, která vychází z účinné analýzy rizika, jež zahrnuje náhodný prvek jako faktor nejistoty.

Nedostatky ve strategii kontroly a v řízení rizika

58

Účinnost kontrolních mechanismů se testovala na dvou náhodně vybraných vzorcích. V každém členském státě byl vybrán statistický⁴⁴ vzorek 60 promlčených⁴⁵ dovozů v rámci režimů PTA z roku 2009. Tento vzorek měl dvojí účel:

- ověřit, zda dovozy splňovaly všechny podmínky stanovené v opatřeních o preferenčních sazbách a zda byly celní kontroly schopny zjistit případy neplnění těchto podmínek a inkasovat vzniklý celní dluh před jeho promlčením;
- extrapolovat částku konečných ztrát pro rozpočet EU, pokud celní dluh nebyl před promlčením inkasován.

59

Účetní dvůr zjistil nedostatky ve strategii kontroly a řízení rizika v Německu, Francii a Spojeném království, které by v rozpočtu EU mohly vést ke ztrátám.

44 Výběr vzorku podle měnových jednotek (MUS – *monetary unit sample*) na základě celní hodnoty zboží. Významnost (materialita) byla stanovena na 5 %, míra důvěry na 95 %.

45 V souladu s čl. 221 odst. 3 celního kodexu Společenství nelze sdělení dlužníkovi provést po uplynutí lhůty tří let ode dne vzniku celního dluhu. Po uplynutí této doby jsou splatné částky promlčeny.

60

V Německu byly zjištěny nedostatky týkající se systému řízení rizika PTA: posouzení výsledků rizikových profilů vyžaduje manuální zásah, což je zdlouhavé, složité a zatěžující; v letech 2011 a 2012 byl do systému vložen pouze jeden nový lokální profil rizika⁴⁶; výběr dovozců pro audity po propuštění zboží dostatečně nebere u PTA v úvahu specifické riziko promlčení⁴⁷.

61

Ve Francii se preferenční původ bere v úvahu v kombinaci s dalšími kritérii. Preferenční původ nicméně není prioritou systému řízení rizika.

62

Ve Spojeném království celní orgány akceptují při provádění dokumentárních kontrol dovozů v rámci režimů PTA kopie osvědčení o původu a průvodních osvědčení. Přitom úplnou jistotu o pravosti těchto osvědčení skýtají pouze originální dokumenty. Četnost dokumentárních kontrol dovozů s využitím zjednodušeného celního řízení⁴⁸ a místního celního řízení⁴⁹ byla navíc velmi nízká⁵⁰. Pokud jde o audity po propuštění, režimy PTA nebyly vybrány jako auditní téma.

63

Výše potenciálně ztracených příjmů u těchto tří členských států tyto nedostatky potvrdila. Extrapolací chyb zjištěných ve vzorku roku 2009 Účetní dvůr odhaduje, že částka cla, která je v těchto členských státech v sázce z důvodu promlčení, činí 655 milionů EUR⁵¹, což odpovídá 6 % hrubé výše dovozních cel inkasovaných toho roku v pěti vybraných členských státech.

64

Bez nutných dokladů nemá zboží na preferenční sazební zacházení nárok. Byly zjištěny tyto chyby: absence osvědčení o původu nebo průvodního osvědčení; chybějící důkazy o přímé dopravě; případy, kdy osvědčení nebyla podepsána nebo orazítkována příslušnými orgány přijímajících/partnerských zemí nebo měla razítka, které neodpovídala vzorům razítek, které Komise od těchto zemí obdržela, a osvědčení nekorespondující s podkladovými dokumenty dováženého zboží. K těmto chybám došlo u 10 % případů v Německu, 11 % ve Francii a 38 % ve Spojeném království.

65

Druhý statistický vzorek 30 dovozů v rámci režimů PTA z roku 2011 kontroloval Účetní dvůr ve všech pěti členských státech s cílem určit:

- a) zda měly dovozy nárok na preferenční sazební opatření, a pokud ne,
- b) zda celní orgány v případě nedodržení podmínek zahájily ověřování po propuštění zboží s využitím správní spolupráce.

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

47 Aby nedocházelo k promlčení, měla by se brát v úvahu doba až deseti měsíců, kterou přijímající/partnerské země mají na odpověď na žádost o správní spolupráci.

48 Zjednodušený postup, kdy hospodářský subjekt přeloží zboží k celnímu řízení a podá místo podrobného standardního celního prohlášení buď formulář pro zjednodušené celní prohlášení, nebo obchodní doklad (např. fakturu).

49 Zjednodušený postup, kdy hospodářský subjekt obdrží zboží přímo ve svých prostorách (nebo na místě k tomu určeném) a celní prohlášení a propuštění zboží se realizuje většinou zápisem do vlastní evidence tohoto hospodářského subjektu.

50 V letech 2009 a 2010 nevybral systém pro řízení rizika k dokumentární kontrole *ex post* ani jedno takové prohlášení k dovozům v rámci režimů PTA, kdežto v letech 2011 a 2012 bylo k dokumentární kontrole vybráno 0,0209 %, respektive 0,0289 % prohlášení.

51 Z toho 167 milionů EUR připadá na Německo, 176 milionů EUR na Francii a 312 milionů EUR na Spojené království.

66

Z výsledků tohoto vzorku vyplývá, že kontroly v Německu, Španělsku a Spojeném království mají nedostatky. Zjištěné chyby byly obdobné jako chyby ve vzorku roku 2009: chybějící osvědčení o původu nebo průvodní osvědčení; případy, kdy osvědčení měla razítka neodpovídající příslušným vzorům razítek, které Komise obdržela od orgánů přijímajících/partnerských zemí, nebo razítka byla vydána jinou celníci, a osvědčení nekorrespondující s podkladovými dokumenty dováženého zboží. K těmto chybám došlo u 7 % případů v Německu, 7 % ve Španělsku a 23 % ve Spojeném království.

67

Chyby ze vzorku roku 2011 budou nicméně promlčeny až v roce 2014 a celní orgány členských států mohou do té doby v rámci správní spolupráce zaslat příslušná osvědčení o původu či průvodní osvědčení přijímajícím/partnerským zemím, aby ověřily jejich pravost. Případný výsledný dluh je stále možno inkasovat, Účetní dvůr proto tyto zjištěné chyby neextrapoloval.

Nedostatky v řízení správní spolupráce orgánů vybraných členských států

68

Žádosti o správní spolupráci zasílají orgány členských států přijímajícím/partnerským zemím v případech důvodné pochybnosti o preferenčním zacházení nebo náhodně. Pokud v prvním případě neobdrží do deseti měsíců žádnou odpověď nebo obdrží nedostatečnou odpověď, mělo být by preferenční sazební zacházení zamítnuto a zahájeno řízení směřující k inkasu cla⁵². V případě náhodně vybraných žádostí zůstane preferenční sazební zacházení zachováno, i když přijímající/partnerská země nezašle žádnou odpověď.

69

Mechanismy správní spolupráce se testovaly prostřednictvím dodatečného vzorku 30 žádostí zaslaných v roce 2011 každým vybraným členským státem přijímajícím/partnerským zemím. Účetní dvůr tedy testoval, zda:

- po uplynutí původní lhůty (obvykle šest měsíců) byla přijímající/partnerské zemi zaslána upomínka;
- pokud do další čtyřměsíční lhůty nepřišla žádná odpověď nebo přišla neuspokojivá odpověď, byly zahájeny kroky vedoucí k inkasu prostředků.

70

Účetní dvůr zjistil nedostatky v řízení správní spolupráce ve Španělsku, Francii a Itálii.

71

Španělské celní úřady zaslaly na Filipíny 11 žádostí, které se vrátily jako nedoručené. Španělské celní orgány nepodnikly žádné kroky, aby příslušné orgány přijímající země kontaktovaly jiným způsobem, ani nezahájily řízení vedoucí k inkasu celního dluhu po propuštění zboží.

52 Za předpokladu, že budou dodrženy všechny podmínky stanovené v relevantních ustanoveních a judikatuře, zejména v rozsudku Soudního dvora ze dne 9. března 2006 ve věci C-293/04, Beemsterboer, Sb. rozh. s. I-2284.

72

Italské celní orgány do února 2013 ne zahájily výběr cla po propuštění zboží, přestože přijímající země u čtyř žádostí o správné spolupráci ve své odpovědi přiznání preferenčního zacházení popřela. V 10 případech byla řízení pro výběr cla po propuštění zboží zpožděna.

73

Francouzské celní orgány ne zahájují výběr cla po propuštění zboží, pokud přijímající/partnerské země zašlou odpovědi na náhodné žádosti o správné spolupráci pozdě. Ani v případech, kdy tyto pozdní odpovědi potvrdí, že průvodní osvědčení nebo osvědčení o původu jsou buďto neplatná, nebo nepravá, nepodniknou francouzské celní orgány žádné kroky k výběru cla (viz bod 68).

Systémy členských států pro řízení rizika ne vždy zahrnují sdělení v rámci vzájemné pomoci

74

Kdykoliv úřad OLAF zjistí operace, které jsou nebo se zdají být porušením ustanovení režimů PTA, vydá sdělení v rámci vzájemné pomoci určené členským státům. Aby se zabránilo ztrátám pro rozpočet EU, měly by členské státy tyto informace zadávat do svých systémů řízení rizika.

75

Účetní dvůr provedl v každém z pěti vybraných členských států přezkum vzorku 30 dovozů, jichž se týkala sdělení v rámci vzájemné pomoci, která vydal úřad OLAF, a zjistil, že Německo, Španělsko a Francie tyto relevantní informace do svých systémů řízení rizika nevložily.

V postupech pro výběr cla ve třech vybraných členských státech jsou chyby

76

Účetní dvůr kontroloval, zda vybrané členské státy na zprávy úřadu OLAF promptně zareagovaly. Tyto zprávy uvádějí shrnutí výsledků šetření původu a mohou členské státy podnítit k tomu, aby identifikovaly dovozy, které nemusí mít na preferenční sazební zacházení nárok, a přikročily k výběru celního dluhu. Celní orgány členských států by měly zahájit kroky k inkasu těchto prostředků do tří měsíců⁵³. Případná zpoždění mohou vést k promlčení celního dluhu.

77

Účetní dvůr zjistil, ve Španělsku a ve Spojeném království, dva případy s celkovou hodnotou přesahující 2 miliony EUR, v nichž bylo clo promlčeno kvůli tomu, že celní orgány členských států zareagovaly na zprávy úřadu OLAF pozdě. V jiném případě francouzské celní orgány ne zahájily řízení k výběru cla ani poté, kdy je jejich španělský protějšek uvědomil o neplatnosti průvodního osvědčení.

⁵³ Dobu tří měsíců od odeslání dopisu Komisí s cílem uvědomit dlužníka o splatné dlužné částce cla uvádí Soudní dvůr ve svém rozsudku z 1. července 2010 ve věci C-442/08, Evropská komise v. Spolková republika Německo, body 47, 59 a 81.

78

Aby se právo EU uplatňovalo jednotně, propůjčují celní právní předpisy Komisi rozhodovací pravomoc ve věci žádostí REM-REC⁵⁴. Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. listopadu 2008 v případě C-375/07, Heuschen a Schrouff, uvádí: „Pokud se tedy vnitrostátní soud dozví [...] během řízení u něj zahájeného o předložení věci Komisi v řízení o žalobě proti rozhodnutí o výběru dovozního cla, nesmí přijmout rozhodnutí, která půjdou proti zamýšlenému rozhodnutí Komise [...]. Toto implikuje, že předkládající soud, který svým posouzením nemůže nahradit posouzení Komise, může přerušit řízení do doby, než Komise přijme rozhodnutí.“

79

Podle tohoto rozsudku by tedy vnitrostátní soudy neměly rozhodovat o případech, jež čekají na rozhodnutí ze strany Komise. Účetní dvůr však ve Španělsku narazil na případ, kdy vnitrostátní soud řízení nepozastavil, i když daný případ byl postoupen Komisi, aby o něm rozhodla. Ztráta, jež vznikla rozpočtu EU, přesáhla 600 000 EUR.

80

Je zde tedy riziko, že dovozci postoupí věc současně oběma úrovním a vyberou si tu nejvýhodnější, a tím ohroží užitečnost a účinnost systému REM-REC.

Dohled Komise nad členskými státy a přijímajícími/partnerskými zeměmi v souvislosti s PTA vykazuje nedostatky

81

Účetní dvůr provedl přezkum monitorovacích a inspekčních činností Komise, které mají zajišťovat spolehlivé a jednotné uplatňování režimů PTA v členských státech a přijímajících/partnerských zemích, a zjistil níže uvedené nedostatky.

Komise provedla jen několik předchozích hodnocení a nerealizovala žádné monitorovací návštěvy v zemích požívajících výhod preferenčního režimu

82

Komise by měla na základě rizika zhodnotit, zda země požívající výhod preferenčního režimu (nebo skupina zemí) je schopna režim a související pravidla a postupy trvale spravovat⁵⁵. Účetní dvůr zjistil, že předchozí hodnocení byla provedena jen u omezeného počtu partnerských zemí.

54 Žádosti o prominutí/vrácení nebo vzdání se výběru cla *ex post* podle článků 871 a 905 prováděcích ustanovení k celnímu kodexu.

55 Viz bod 3.2 KOM(2005) 100 v konečném znění ze dne 16. března 2005.

83

Podle příslušného sdělení Komise⁵⁶ by měly být provedeny monitorovací návštěvy v zemích požívajících výhod preferenčního režimu. Komise žádné takové monitorovací návštěvy s cílem zkontrolovat správné plnění režimu neprovedla.

84

To by mohlo mít významné finanční důsledky, neboť pokud vyjde najevo, že zboží nemělo na preferenční zacházení nárok, může dovozce neprovedením monitorovacích návštěv odůvodnit svou žádost o vrácení nebo prominutí celního dluhu inkasovaného *ex post*⁵⁷.

85

Sdělení Komise navíc stanoví povinnosti zavést systém periodických hlášení přijímajících zemí o správě a kontrole preferenčního původu zboží. Účetní dvůr ověřoval, zda byl takový systém v zemích GSP zaveden, a zjistil, že nikoliv.

86

Účetní dvůr rovněž provedl přezkum inspekční činnosti Komise v oblasti režimů PTA a zjistil, že se otázkami preferenčního původu obvykle zabývá během kontrol tradičních vlastních zdrojů v členských státech, včetně příslušné strategie kontrol. V přijímajících/partnerských zemích kontroly tradičních vlastních zdrojů provádět nelze.

Komise podnikla kroky, aby zajistila hladké fungování mechanismů správní spolupráce, problémy však přetrvávají

87

V oblasti správní spolupráce usilovala Komise o hladkou a efektivní komunikaci nutných informací v rámci správní spolupráce mezi členskými státy, přijímajícími zeměmi a jí samotnou.

88

Vybrané členské státy však Účetnímu dvoru sdělily, že při komunikaci se zeměmi jako Filipíny, Indie, Indonésie, Malajsie, Vietnam, Dominikánská republika a Spojené arabské emiráty docházelo k potížím kvůli zpožděným odpovědím na žádosti o správní spolupráci a chabé kvalitě těchto odpovědí.

89

Komise členské státy v pravidelných intervalech žádá o statistické údaje k žádostem o správní spolupráci zaslaným přijímajícím/partnerským zemím. Tyto informace jsou výchozím bodem plánování monitorovací činnosti a výběru zemí, jimž je nutno věnovat zvláštní pozornost. Kvalita informací poskytnutých členskými státy byla však slabá, neboť v poskytnutých údajích nebyly rozlišeny žádosti vybrané náhodně od žádostí zaslaných na základě důvodné pochybnosti (viz bod 68).

56 Viz poznámka pod čarou č. 55.

57 Ve svém rozsudku v případě C-204/07 P Soudní dvůr uvedl, že jestliže Komise v daném případě plně nevyužila pravomoci dohledu a kontroly, které jsou jí uděleny v rámci zmíněné Dohody o přidružení za účelem zajištění jejího správného provádění, zakládá porušení její povinnosti zvláštní situaci ve smyslu článku 239 celního kodexu Společenství, která odůvodňuje vrácení nebo prominutí dovozního cla uvaleného na základě nesprávných nebo nepravých osvědčení.

Šetření původu úřadem OLAF jsou důležitá, ale v následných finančních kontrolách jsou nedostatky

90

Úřad OLAF kromě toho, že vydává sdělení v rámci vzájemné pomoci, jež mají členské státy upozorňovat na dovozy podezřelé v souvislosti s obcházením podmínky původu, také prošetřuje původ v přijímajících/partnerských zemích, aby se ve spolupráci s příslušnými úřady ujistil, zda zboží dovezené do EU bylo pro preferenční sazební opatření skutečně způsobilé. Aby ověřil účinnost úlohy úřadu OLAF při ochraně finančních zájmů EU v souvislosti s režimy PTA, provedl Účetní dvůr přezkum vzorku deseti šetření původu. Zjistil, že s výjimkou jednoho šetření⁵⁸ byl OLAF při prokazování skutečnosti, že dovážené zboží nebylo způsobilé pro preferenční sazební opatření, úspěšný.

91

Ukazatele výkonnosti, které OLAF nyní používá pro posuzování účinnosti a efektivnosti svých šetření (např. počet otevřených případů, jež vedly k zahájení šetření, počet šetření, která vedla k vydání doporučení), neozřejmují souvislost mezi daným případem, výší TVZ, o něž jde, a skutečně inkasovanou částkou.

92

U následné finanční kontroly opatření přijatých na základě šetření úřadu OLAF zjistil Účetní dvůr případy, kdy došlo k promlčení, protože členské státy nebyly schopny prostředky získat zpět včas⁵⁹, nebo kdy skutečnou míru inkasa částky kráceného cla odhadnutého úřadem OLAF v jeho zprávě nebylo možno stanovit⁶⁰.

Nedostatečné využívání preventivních a reaktivních opatření na ochranu finančních zájmů EU

93

Účetní dvůr provedl přezkum ostatních činností Komise na ochranu finančních zájmů EU, jež mají bránit dovozu nezpůsobilého zboží v rámci preferenčních sazebních opatření a vést k inkasu tradičních vlastních zdrojů, pokud k takovému dovozu dojde.

94

Členské státy ne vždy po obdržení sdělení v rámci vzájemné pomoci přijímaly vhodná opatření, například poskytnutí záruky k dovozům, jež jsou předmětem šetření.

58 Šlo o dovozy surimi s Thajskem jako deklarovanou zemí původu.

59 Španělsko a Spojené království, viz bod 77.

60 Spojené království.

95

Absence těchto opatření pak vede k tomu, že pokud se dovozce dostane do platební neschopnosti a ukončí svou obchodní činnost, vykáží členské státy příslušné částky jako nevymahatelné (viz **rámeček 2**).

96

V případě nedostatečné kontroly nebo neposkytnutí součinnosti v rámci spolupráce, včetně pomoci při vyšetřování v rámci boji proti podvodům, by měla být uplatněna preventivní a bezpečnostní opatření. K těmto opatřením patří oznámení pro dovozce⁶¹, dočasné odnětí preferencí⁶², pokud se předpokládá, a možná finanční odpovědnost pochybilší země⁶³.

97

Členské státy musí Komisi⁶⁴ sdělit částku vrácených/prominutých tradičních vlastních zdrojů či výši cla k inkasu po propuštění zboží nezaúčtovaného z důvodu správních chyb na straně orgánů přijímající/partnerské země. Za období 2007–2012 přesáhla takto vzniklá ztráta tradičních vlastních zdrojů částku 5 milionů EUR. Jde o definitivní ztrátu účtovanou na vrub rozpočtu EU.

98

Ve snaze tuto situaci řešit zahrnula Komise do všech režimů PTA, které byly vyjednány od roku 2006, ustanovení o vzájemné správní pomoci. Jde o pozitivní krok směrem k ochraně finančních zájmů EU.

99

Další příklady nedostatečného využití preventivních a reaktivních opatření jsou uvedeny v **rámečku 3**.

Právní ustanovení režimů PTA neskytají dostatečné pojistky na ochranu finančních zájmů EU

Složitost kumulačních pravidel

100

Kumulace umožňuje, aby produkty pocházející ze země A byly dále zpracovány či přidány do produktů pocházejících ze země B, jako by rovněž pocházely ze země B. Zemí původu výsledného produktu bude země B. Opracování či zpracování původních produktů prováděné v přijímající/partnerské zemi nemusí být „dostatečným opracováním či zpracováním“, jak stanoví standardní pravidla původu⁶⁵.

61 Podle čl. 220 odst. 2 písm. b) celního kodexu Společenství se dovozci ve svých žádostech o nezaúčtování dovozního cla podle dodatečného výměru nemohou odvolávat na dobrou víru, pokud Evropská komise zveřejní v *Úředním věstníku Evropské unie* oznámení o tom, že existují odůvodněné pochybnosti, zda daná země správně uplatňuje preferenční režim.

62 Tzv. ustanovení o boji proti podvodům.

63 Tzv. ustanovení o řízení správních chyb (MAE). Obvykle má toto znění: „Pokud se příslušné orgány při řádné správě preferenčního systému vývozu, a zejména při uplatňování ustanovení protokolu této dohody o definici pojmu původních produktů a o metodách správní spolupráce, zmýlí a tato chyba má dopady na dovozní cla, může smluvní strana, která je těmito dopady dotčena, požádat (podle dohody příslušný orgán), aby prozkoumal možnosti přijetí všech vhodných opatření za účelem vyřešení této situace.“

64 Podle článků 871 a 905 prováděcích ustanovení k celnímu kodexu (případy REM-REC); čl. 870 odst. 1 a čl. 904a odst. 1 prováděcích ustanovení k celnímu kodexu (uvádí případy oznámené GR pro rozpočet); čl. 870 odst. 2 a čl. 904a odst. 2 prováděcích ustanovení k celnímu kodexu (uvádí případy oznámené GR pro daně a celní unii).

65 Obvykle jde o přičtení určitého procenta konečné hodnoty vyváženého zboží.

Příklad cla, jež nebylo inkasováno, protože členské státy nepřijaly preventivní a reaktivní opatření

V roce 2007 přistoupili polští celníci k výběru dlužného cla za dovoz česneku z Turecka s falešnými průvodními osvědčeními. Inkaso celního dluhu nebylo úspěšné z důvodů insolvence dovozce. Částka ve výši 0,4 milionu EUR byla vykázána jako nevymahatelná ztráta na vrub rozpočtu EU na rok 2012.

Této situaci bylo možné předejít poskytnutím záruky.

101

Přijímající/partnerské země žádají o uplatnění kumulace v rámci obchodních jednání, aby jejich vývozy mohly plně využívat daného režimu PTA, zejména pokud nedisponují adekvátní průmyslovou infrastrukturou umožňující provést zpracování podle standardů pravidel původu.

102

Kumulační pravidla jsou velmi složitá a vyžadují, aby orgány v přijímajících/partnerských zemích disponovaly značnými odbornými znalostmi těchto složitých pravidel a zvládaly jejich uplatňování. Z několika šetření úřadu OLAF⁶⁶ vyplynulo, že správní kapacita některých přijímajících zemí není natolik dostatečná, aby jim umožnila porozumět složitosti kumulačních pravidel systému GSP.

66 Např.: šetření úřadu OLAF ve věci tuňáka na Seychelách, v Kolumbii, Salvadoru, Ekvádoru a Thajsku. Šetření v Curaçau ve věci dovozu nezpracované cukrové třtiny s deklarovaným původem na Nizozemských Antilách. Šetření v Kambodži ve věci vývozu jízdních kol do EU v rámci systému GSP.

Účetní dvůr zjistil nedostatečné využití preventivních a reaktivních opatření pro boj proti podvodům a při ochraně finančních zájmů EU ze strany Komise

- a) GŘ pro daně a celní unii zveřejnilo oznámení dovozcům týkající se dovozu tuňáka z Thajska až dva roky poté, co o to OLAF požádal. Podle úřadu OLAF je dále možno zvážit návrh na pozastavení preferenčního režimu uplatňovaného u zpracovaných produktů z tuňáka, u nichž je jako země původu uvedeno Thajsko. Komise však žádné pozastavení nenavrhla.
- b) Komise nezveřejnila ani ve slovenštině, ani v maďarštině oznámení dovozcům o dovozech výrobků z cukru z Chorvatska⁶⁷. Pokud by bylo oznámení zveřejněno v těchto jazycích, dovozce by nemohl argumentovat, že postupoval v dobré víře⁶⁸, což je jeden z důvodů pro neprovedení inkasa částky 1 milion EUR⁶⁹.
- c) Po zveřejnění oznámení dovozcům o dovozech tuňáka ze Salvadoru⁷⁰ nepodnikla Komise žádné kroky. A to navzdory sdělení⁷¹, které jí ukládá povinnost provést po propuštění zboží následnou kontrolu ověření původu dováženého tuňáka. Na základě této následné kontroly by se Komise měla rozhodnout, zda navrhne odnětí sazebních preferencí.
- d) Do režimu PTA s Korejskou republikou nebylo zahrnuto ustanovení o boji proti podvodům. OLAF vydal několik sdělení⁷² v rámci vzájemné pomoci o závadných popisech původu zboží z této země.

67 Chorvatsko vstoupilo do Evropské unie 1. července 2013.

68 Podle čl. 220 odst. 2 písm. b) pátého pododstavce celního kodexu Společenství.

69 Rozhodnutí Komise ze dne 21. října 2010 uvádějící, že v určitém případě je možné dodatečné zaúčtování neprovést a clo prominout (REC 03/2010)

70 Úř. věst. C 132, 21.5.2010, s. 15.

71 Úř. věst. C 348, 5.12.2000, s. 4.

72 Mimo jiné VP 2007/002, VP 2007/022, VP 2007/047 a VPZ 2010/027.

103

Kumulace by se navíc měla uplatňovat u zemí, jejichž pravidla původu jsou identická, aby se zabránilo jejich obcházení. V současném systému GSP jsou však stávající možnosti kumulace u zemí ze stejné regionální skupiny zachovány, přestože pravidla původu se v některých případech u nejméně rozvinutých zemí a ostatních přijímajících zemí liší.

Náhrada osvědčení o původu a průvodních osvědčení vlastními osvědčeními

104

Ve své výroční zprávě za rok 2003 Účetní dvůr uvedl, že větší využití vlastních osvědčení formou fakturačních výkazů k potvrzování původu by bylo z hlediska vlastních zdrojů výhodou. Je tomu tak proto, že podle stávajících ustanovení nemohou dovozci, pokud použijí fakturační výkazy nebo jinou formu vlastního osvědčení, žádat o vrácení/prominutí celního dluhu či upuštění od výběru cla po propuštění zboží z důvodu správních chyb⁷³ na straně orgánů přijímajících/partnerské země. Tento krok by vedl k podstatnému omezení obchodních soudních sporů v souvislosti s režimy PTA.

105

Používání osvědčení o původu a průvodních osvědčení však zůstává i nadále rozšířeno.

Omezené právní pravomoci pro boj proti podvodům

106

U recipročních režimů PTA jsou možnosti boje proti podvodům omezené. Inkaso cla na základě zjištění úřadu OLAF je podmíněno souhlasem orgánů partnerské země, u níž byly nesrovnalosti zjištěny, a zneplatněním neoprávněně vydaných osvědčení (viz **rámeček 4**).

73 Podle čl. 220 odst. 2 písm. b) a čl. 236 odst. 1 celního kodexu Společenství.

„Mexický“ česnek?

V březnu 2012 byla do Španělska dovezena zásilka česneku, který podle dokumentace pocházel z Mexika. OLAF však na základě laboratorního testu vzorku této zásilky zjistil, že česnek pochází z Číny. Španělské celní orgány však nemohly po propuštění zboží pokročit k inkasu cla splatného za dovoz česneku z Číny, protože mexické orgány v srpnu 2013 ve své odpovědi na žádost o správní spolupráci zaslanou španělskými celními orgány platnost osvědčení o původu potvrdily.

V současné době se případy dovozu česneku s deklarovaným původem v Mexiku, který však podle důkazů ve skutečnosti pochází z Číny, objevují i v jiných členských státech (např. ve Spojeném království). Komise však členským státům navrhla, aby preferenční zacházení nepozastavovaly ani nezamítaly, aniž by mexické orgány požádaly o ověření příslušných dokladů o původu.

107

Účetní dvůr zjistil, že Komise vhodným způsobem neposoudila všechny hospodářské účinky režimů PTA a že úplnost výběru příjmů není zajištěna. Využívání posouzení dopadu jako nástroje se však zvýšilo a bylo dosaženo pokroku v kvalitě prováděné analýzy.

Posouzení hospodářských účinků režimů PTA

108

Komise ne vždy prováděla hodnocení *ex ante* a *ex post* s cílem posoudit hospodářské účinky režimů PTA. Tvůrci politik, zúčastněné strany a daňoví poplatníci EU nejsou proto dostatečně informováni o hlavních výhodách a nevýhodách různých možných obchodních politik ani o tom, zda má prováděná politika zamýšlené důsledky. Hodnocení ušlých příjmů bylo provedeno pouze u systému GSP. Komise nemá k dispozici informace o ušlých příjmech v souvislosti s platnými režimy PTA za jednotlivé rozpočtové roky, ani prognózu budoucích ušlých příjmů (viz body 26–31).

109

Účetní dvůr zjistil nedostatky týkající se robustnosti kvantifikace dopadů a zdrojových dat jak u hodnocení *ex ante*, tak u hodnocení *ex post*. Užitečnost a úplnost analýzy provedené u posouzení dopadu a posouzení dopadu na udržitelnost byla omezená. Tyto nedostatky se mohou odrazit v kvalitě informací, s nimiž pracují vyjednavací i tvůrci politik (viz body 32–53).

Dosažení cílů systému GSP

110

Z průběžného hodnocení systému GSP vyplývá, že tato politika nevytváří všechny zamýšlené přínosy (viz body 54 a 55).

Doporučení 1 až 4

Aby Komise zlepšila posuzování hospodářských účinků režimů PTA a jejich řádné finanční řízení, měla by:

- 1) pokud řádně neodůvodní jiný postup, provádět posouzení dopadu a posouzení dopadu na udržitelnost u všech režimů PTA, která poskytnou podrobnou, ucelenou a kvantifikovanou analýzu očekávaných hospodářských účinků, včetně odhadu ušlých příjmů;
- 2) pravidelně zapojovat do posuzování kvality zdrojů statických údajů používaných při posuzování dopadu na udržitelnost Eurostat a zajistit, aby analýzy určené vyjednavacům byly prováděny včas;
- 3) provádět průběžná hodnocení a hodnocení *ex post* s cílem posoudit, nakolik režimy PTA s významným dopadem plní cíle politiky, a jak zlepšit jejich výkonnost v klíčových hospodářských sektorech, včetně odhadu ušlých příjmů;
- 4) monitorovat systém GSP, který byl zahájen 1. ledna 2014, aby lépe plnil své politické cíle, tj. přispíval k boji proti globální chudobě a podporoval udržitelný rozvoj.

Celní kontroly prováděné orgány vybraných členských států

111

Inkaso příjmů je ohroženo, neboť v celních kontrolách režimů PTA ve vybraných členských státech jsou nedostatky, což může vést ke ztrátám pro rozpočet EU, jež se pro rok 2009 odhadují na 655 milionů EUR. Jde přibližně o 6 % hrubé částky dovozních cel inkasovaných v tomto roce v pěti vybraných členských státech (viz body 56–73 a body 76–77).

112

Systémy členských států pro řízení rizika ne vždy zahrnují sdělení v rámci vzájemné pomoci, což členským státům znemožňuje zajišťovat rovnocennou míru ochrany finančních zájmů EU (viz body 74 a 75).

Dohled Komise nad členskými státy a přijímajícími/partnerskými zeměmi

113

Systém REM-REC má nedostatky, neboť vnitrostátní orgány a Komise mohou v téže věci přijímat rozdílná rozhodnutí (viz body 78–80).

114

Komise zřídka kdy posuzovala schopnost zemí požívajících výhod preferenčního režimu příslušné režimy spravovat. Navíc nebyly provedeny ani žádné kontrolní návštěvy. Komise tedy nemá žádnou jistotu, že tyto země jsou schopny zajistit, aby v rámci režimů PTA bylo vyváženo pouze způsobilé zboží (viz body 81–86).

115

Komise přijala opatření, aby zajistila hladké fungování mechanismů správní spolupráce v přijímajících/partnerských zemích, problémy však přetrvávají (viz body 87–89).

116

V některých případech nebyla finanční následná kontrola šetření úřadu OLAF účinná, což vedlo ke ztrátě pohledávek z důvodu promlčení (viz body 90–92).

117

Reaktivní opatření na ochranu finančních zájmů EU nebyla dostatečně využívána (viz body 93–99).

Právní ustanovení

118

Složitost kumulačních pravidel komplikuje jejich uplatňování ze strany přijímajících/partnerských zemí (viz body 100–103).

Závěry a doporučení

119

I když se osvědčení o původu a průvodní osvědčení stávají příčinou právních sporů, jejich využití je stále rozšířeno, což komplikuje výběr cla *ex post* (viz body 104 a 105).

120

Pozice EU v rámci recipročních režimů PTA neskýtá adekvátní ochranu jejím finančním zájmům (viz bod 106).

Doporučení 5 až 13

Aby Komise zlepšila ochranu finančních zájmů EU, měla by:

- 5) vytvořit pro režimy PTA evropské profily rizika, aby členské státy měly společnou koncepci analýzy rizika a aby se snížily ztráty pro rozpočet EU;
- 6) ověřovat, zda členské státy zdokonalují účinnost svých systémů pro řízení rizika a strategii kontroly s cílem snížit ztráty pro rozpočet EU;
- 7) vést členské státy k tomu, aby po obdržení sdělení v rámci vzájemné pomoci přijímaly vhodná preventivní opatření;
- 8) hodnotit a na základě rizika provádět monitorovací návštěvy zemí požívajících výhod preferenčního režimu, zejména s ohledem na pravidla původu a kumulace;
- 9) vyžadovat, aby členské státy zlepšovaly kvalitu informací poskytovaných v rámci správní spolupráce;
- 10) provádět následnou kontrolu těch zemí požívajících výhod preferenčního režimu, u nichž existují problémy v oblasti správní spolupráce;
- 11) zlepšit finanční opatření navazující na šetření úřadu OLAF s cílem předcházet ztrátám pro rozpočet EU z důvodu promlčení;
- 12) posílit pozici EU v recipročních režimech PTA a více užívat preventivních a ochranných opatření a zahrnout je do všech budoucích obchodních dohod;
- 13) podporovat náhradu osvědčení o původu a průvodního osvědčení vlastními osvědčeními vývozců.

Tuto zprávu přijal senát IV, jemuž předsedá Louis GALEA, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 18. března 2014.

Za Účetní dvůr



předseda

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Statistické údaje o režimech PTA v roce 2011

Seznam členských států s největším objemem dovozu v rámci režimů PTA v roce 2011

Členský stát	Hodnota dovozu (v mld. EUR)	Procento
Německo	55	23 %
Francie	30	12 %
Itálie	29	12 %
Spojené království	27	11 %
Nizozemsko	22	9 %
Španělsko	19	8 %
Belgie	12	5 %
Švédsko	7	3 %
Rakousko	7	3 %
Polsko	5	2 %
Ostatní	30	12 %
Celkem	243	100 %

Seznam přijímajících/partnerských zemí s největším objemem vývozu v rámci režimů PTA v roce 2011

Přijímající/partnerská země	Hodnota vývozu (v mld. EUR)	Procento
Švýcarsko	38	16 %
Turecko	37	15 %
Indie	18	8 %
Norsko	13	6 %
Bangladéš	8	3 %
Rusko	7	3 %
Tunisko	7	3 %
Jižní Afrika	6	3 %
Maroko	6	3 %
Thajsko	6	2 %
Ostatní	97	38 %
Celkem	243	100 %

Zdroj: Comext.

Přehled hodnocení *ex ante* provedených Komisí u režimů PTA

Právní předpisy:

Hodnocení *ex ante*: Podle článku 21 s názvem „Zásada řádného finančního řízení“ v nařízení Komise (ES, Euratom) č. 2342/2002 ze dne 23. prosince 2002 o prováděcích pravidlech k nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, „[v]šechny návrhy na programy nebo činnosti, ze kterých plynou výdaje k tíži rozpočtu nebo snížení příjmů rozpočtu, jsou předmětem hodnocení *ex ante*.“ Toto ustanovení platilo od 1. ledna 2003 do 21. srpna 2006.

Posouzení dopadu: V roce 2003 zavedla Komise povinnost provádět integrovaná posouzení dopadu všech svých nejdůležitějších politických iniciativ. „Posouzení dopadu se budou provádět u zásadních iniciativ, jež Komise představí ve své výroční strategii politiky nebo ve svém pracovním programu, ať už půjde o návrhy nařízení či jiné návrhy s hospodářským, sociálním a environmentálním dopadem jako vyjednávání pokynů pro mezinárodní dohody s hospodářským, sociálním a environmentálním dopadem¹. Od roku 2005 se posouzení dopadu před zahájením iniciativy i v průběhu legislativního procesu **musí stát samozřejmostí**, včetně posouzení dopadu na konkurenceschopnost².“

„U nejdůležitějších iniciativ Komise a u iniciativ s nejrozsáhlejšími dopady jsou posouzení dopadů nezbytná. Posouzení dopadu se tedy týkají všech legislativních návrhů programu legislativní práce Komise (CLWP – *Commission's Legislative Work Programme*) a legislativních návrhů nad rámec tohoto programu, které mají jasně stanovitelné hospodářské, sociální a environmentální dopady, a nelegislativních iniciativ, které definují budoucí politiky³.“

1 KOM(2002) 276 v konečném znění.

2 KOM(2005) 12 v konečném znění.

3 SEK(2009) 92 – Pokyny k posuzování dopadu.

Země režimu PTA	Případy, kdy se vyžadovalo PD nebo hodnocení <i>ex ante</i>	
	PD / zpráva o hodnocení <i>ex ante</i>	Adekvátnost tohoto hodnocení
Černá Hora	Bez hodnocení <i>ex ante</i>	—
Bosna a Hercegovina	Bez hodnocení <i>ex ante</i>	—
Srbsko	Bez hodnocení <i>ex ante</i>	—
Střední Amerika	PD	X
Andské společenství	PD	X
Korejská republika	PD	X
Indie	PD	X
Kanada	Bez PD	—
Maroko (prohloubená a komplexní dohoda o volném obchodu)	Bez PD	—
Nařízení o GSP (ES) č. 980/2005	Bez hodnocení <i>ex ante</i>	—
Nařízení o GSP (ES) č. 732/2008	PD	X
Nařízení o GSP (EU) č. 978/2012	PD	√
Moldavsko	Bez PD	—

Legenda:

— = není relevantní

√ = adekvátní

X = celkově neadekvátní

U níže uvedených režimů PTA se posouzení dopadu ani hodnocení *ex ante* nevyžadovalo:

Andorra, Turecko, San Marino, Faerské ostrovy, Evropský hospodářský prostor (Island, Lichtenštejnsko a Norsko), Švýcarsko, Bývalá jugoslávská republika Makedonie, Chorvatsko, Albánie, Alžírsko, Egypt, Izrael, Jordánsko, Libanon, Maroko, okupovaná palestinská území, Sýrie, Tunisko, Chile, Mexiko, Jižní Afrika, MERCOSUR, státy CARIFORRA, Pobřeží slonoviny, Kamerun, státy východní a jižní Afriky (ESA – Komory, Madagaskar, Mauricius, Seychely, Zambie a Zimbabwe), Jihoafrické rozvojové společenství (SADC – Botswana, Lesotho, Mosambik a Svazijsko), tichomořské státy, přechodné nařízení o přístupu na trhy pro státy AKT, zámořské země a území, Ceuta a Melilla.

Právní předpis:

Posouzení dopadu na udržitelnost: V roce 1999 se Evropská komise rozhodla „integrovat problematiku udržitelného rozvoje do obchodních vyjednávání vytvořením nového nástroje pro hodnocení nazvaného Trade SIA“⁴.

Země režimu PTA	Případy, kdy se vyžadovalo PDU:	
		Adekvátnost tohoto hodnocení
Chorvatsko	Bez PDU	—
Albánie	Bez PDU	—
Černá Hora	Bez PDU	—
Bosna a Hercegovina	Bez PDU	—
Srbsko	Bez PDU	—
Alžírsko	PDU ⁵	X
Egypt	PDU	X
Izrael	PDU	X
Jordánsko	PDU	X
Libanon	PDU	X
Maroko	PDU	X
Okupovaná palestinská území	PDU	X
Sýrie	PDU	X
Tunisko	PDU	X
Střední Amerika	PDU	√

Legenda:

— = není relevantní

√ = adekvátní

X = celkově neadekvátní

⁴ Předmluva bývalého Evropského komisaře pro obchod pana P. Mandelona k příručce Komise k Trade SIA.

⁵ PDU evropsko-středomořské zóny volného obchodu se týká PTA s Alžírskem, Egyptem, Izraelem, Jordánskem, Libanem, Marokem, okupovaným palestinským územím, Sýrií a Tuniskem.

Země režimu PTA	Případy, kdy se vyžadovalo PDU:	
		Adekvátnost tohoto hodnocení
Chile	PDU	X
Andské společenství	PDU	X
Korejská republika	PDU	√
Indie	PDU	X
Kanada	PDU	√
Maroko (prohloubená a komplexní dohoda o volném obchodu)	PDU	X
Mercosur	PDU	X
Státy CARIFORA	PDU ⁶	X
Pobřeží slonoviny	PDU	X
Kamerun	PDU	X
ESA Komory, Madagaskar, Mauricius, Seychely, Zambie a Zimbabwe	PDU	X
SADC Botswana, Lesotho, Mosambik a Svazijsko	PDU	X
Tichomořské státy Papua-Nová Guinea, Fidži	PDU	X

Legenda:

— = není relevantní

√ = adekvátní

X = celkově neadekvátní

U těchto režimů PTA se PDU nevyžadovala:

Andorra, Turecko, San Marino, Faerské ostrovy, Evropský hospodářský prostor (Island, Lichtenštejnsko a Norsko), Švýcarsko, Bývalá jugoslávská republika Makedonie, Mexiko, Jižní Afrika, nařízení o přístupu na trhy pro státy AKT, zámořské země a území, nařízení o GSP (ES) č. 980/2005, nařízení o GSP (ES) č. 732/2008, nařízení o GSP (EU) č. 978/2012, jednostranný režim PTA s Moldavskem a Ceuta a Melilla.

6 PDU dohod o hospodářském partnerství se zeměmi AKT se týká dohod o hospodářském partnerství se státy CARIFORA, Pobřežím slonoviny, Kamerunem, ESA (Komory, Madagaskar, Mauricius, Seychely, Zambie a Zimbabwe), SADC (Botswana, Lesotho, Mosambik a Svazijsko) a tichomořskými státy (Papua-Nová Guinea, Fidži).

Přehled průběžných hodnocení anebo hodnocení *ex post* provedených Komisí u režimů PTA

Právní předpis:

Podle názoru Účetního dvora by se průběžná hodnocení a hodnocení *ex post* měla provádět u všech režimů PTA s podstatnými hospodářskými, sociálními a environmentálními dopady, a to po třech letech od nabytí účinnosti režimu. Tvůrcům politik, zúčastněným stranám a daňovým poplatníkům by umožnila posoudit, zda režimy PTA skutečně plní cíle politik v souladu se zásadami řádného finančního řízení a veřejné kontroly.

Ve svém sdělení „Obchod, růst a celosvětové záležitosti: obchodní politika jako klíčový prvek strategie EU 2020“¹ Komise uvedla, že hodnocení *ex post* se budou provádět na systematictější základě jako monitoring dopadů stávajících režimů PTA.

Země režimu PTA	Případy, kdy se vyžadovalo průběžné hodnocení nebo hodnocení <i>ex post</i> (HEP)	
	Průběžné hodnocení nebo hodnocení <i>ex post</i>	Adekvátnost tohoto hodnocení
Turecko	Bez HEP	—
Evropský hospodářský prostor (Island, Lichtenštejnsko, Norsko)	Bez HEP	—
Švýcarsko	Bez HEP	—
Bývalá jugoslávská republika Makedonie	Bez HEP	—
Chorvatsko	Bez HEP	—
Albánie	Bez HEP	—

¹ KOM(2010) 612.

Země režimu PTA	Případy, kdy se vyžadovalo průběžné hodnocení nebo hodnocení <i>ex post</i> (HEP)	
	Průběžné hodnocení nebo hodnocení <i>ex post</i>	Adekvátnost tohoto hodnocení
Černá Hora	Bez HEP	—
Bosna a Hercegovina	Bez HEP	—
Srbsko	Bez HEP	—
Alžírsko	HEP ²	X
Egypt	HEP	X
Izrael	HEP	X
Jordánsko	HEP	X
Libanon	Bez HEP	—
Maroko	HEP	X
Okupovaná palestinská území	Bez HEP	—
Sýrie	Bez HEP	—
Tunisko	HEP	X
Chile	Bez HEP	√
Mexiko	HEP šesti FTA	X
Jižní Afrika	HEP šesti FTA	X
Státy CARIFORA	Bez HEP	—
Tichomořské státy Papua-Nová Guinea, Fidži	Bez HEP	—
Zámořská území a teritoria	Bez HEP	—
Nařízení o GSP (ES) č. 980/2005	Průběžné hodnocení	√
Nařízení o GSP (ES) č. 732/2008	Průběžné hodnocení	√
Moldavsko	Bez HEP	—

Legenda:

— = není relevantní

√ = adekvátní

X = celkově neadekvátní

U těchto režimů PTA se hodnocení *ex post* nevyžadovalo:

Andorra, San Marino, Faerské ostrovy, Střední Amerika, Andské společenství, Korejská republika, Indie, Kanada, Maroko (prohloubená a komplexní dohoda o volném obchodu), MERCOSUR, Pobřeží slonoviny, Kamerun, státy východní a jižní Afriky (ESA – Komory, Madagaskar, Mauricius, Seychely, Zambie a Zimbabwe), Jihoafrické rozvojové společenství (SADC – Botswana, Lesotho, Mosambik a Svazijsko), nařízení o přístupu na trhy pro státy AKT, nařízení o GSP (EU) č. 978/2012 a Ceuta a Melilla.

2 Hodnocení evropsko-středomořské zóny volného obchodu *ex post* se týká PTA s Alžírskem, Egyptem, Izraelem, Jordánskem, Marokem a Tuniskem.

Koncepce auditu ve vybraných členských státech

Auditoři provedli přezkum vnitrostátních pokynů a postupů, řízení rizika a profilů rizika, kontrol *ex ante* a *ex post* a správní spolupráce. Účetní dvůr provedl i přezkum celkové kontrolní strategie uplatňované u režimů PTA celními orgány v pěti členských státech. Hodnota jejich dovozu v rámci režimů PTA představovala více než dvě třetiny celkového dovozu, jenž využívá preferenčních sazebních opatření.

Celní kontroly v pěti vybraných členských státech se hodnotily na základě testování náhodně vybraných vzorků.

- a) 60 dovozů v rámci režimů PTA z nyní již promlčeného roku 2009 s cílem zkontrolovat, zda zboží skutečně mělo nárok na preferenční sazební opatření, a preventivní, odrazující a nápravná opatření přijatá celními orgány za účelem zajištění tohoto nároku a výběru splatného cla v případě, že nárok neexistoval. Byla provedena extrapolace nedostatečných plateb zjištěných ve vzorku, a odhadnuta tak částka TVZ, jež mohou být pro rozpočet EU ztraceny.
- b) 30 dovozů v rámci režimů PTA z roku 2011 s cílem zkontrolovat, zda zboží skutečně mělo nárok na preferenční sazební opatření, a preventivní, odrazující a nápravná opatření přijatá celními orgány za účelem zajištění tohoto nároku a výběru splatného cla v případě, že nárok neexistoval.
- c) 30 dovozů z roku 2009, k nimž byla vydána sdělení v rámci vzájemné pomoci, s cílem zkontrolovat, zda členské státy do svých systémů řízení rizika důsledně zakomponovaly automatizované profily rizika.
- d) 30 žádostí zaslaných členskými státy v roce 2011 přijímajícím/partnerským zemím v rámci správní spolupráce, na nichž se testoval včasný výběr cla splatného v případech, kdy zboží nemělo na preferenční sazební opatření nárok.

Omezení modelu CGE

1

Podle Evropského hospodářského a sociálního výboru nemají¹ „[v]ýsledky vytváření modelů prezentované v posouzeních dopadů na udržitelnost [...] velkou informativní hodnotu ani pro vyjednávače, ani pro zainteresované strany vzhledem k tomu, že nepojednávají o důležitých dopadech či jsou nedostatečně cílené. Posouzení dopadů na udržitelnost je obtížné vzhledem k tomu, že statistické údaje pro tuto oblast neexistují či nejsou spolehlivé, a proto toto posouzení neposkytuje dostatečné informace o případných důsledcích v této oblasti“.

2

Jak Komise, tak externí konzultanti zdůrazňují přirozená omezení modelu CGE:

- a) lze ho využít pouze k simulacím, nikoliv k prognózování² a jeho simulace dlouhodobých účinků jsou nedostatečné³;
- b) jeho poněkud tautologické konstrukce, tj. veškeré výsledky jsou implicitně propojeny s předpoklady a provedenou kalibrací⁴;
- c) komodity jsou sdruženy v rámci široké kategorie, takže není možné přínosným způsobem stanovit dopad na jednotlivé produkty v rámci této kategorie, např. pšenice průměrné kvality v kontextu odhadovaného dopadu na „pšenici“⁵;
- d) země tak rozdílné jako Rusko, Norsko, Švýcarsko a Turecko jsou zařazeny do jedné kategorie, což omezuje užitečnost interpretace, již je možné formulovat na základě odhadů CGE pro tuto skupinu⁶;
- e) nemožnost zohlednit při formálním modelování dopad liberalizace investic a opatření usnadňujících pohyb vysoce kvalifikované pracovní síly⁷;
- f) výsledky modelu CGE nejsou příliš vhodné pro posuzování sociálního dopadu, neboť nepracují s informacemi disagregovanými na úroveň domácností⁸.

1 Čl. 2 odst. 6 stanoviska Evropského hospodářského a sociálního výboru č. 818/2011.

2 Bod 11.5 přílohy 8 k pokynům Komise k posuzování dopadu.

3 Podle stanoviska útvarů Komise k PDU u dohod o volném obchodu mezi EU a Indií z března 2010 patří dlouhodobé účinky k nejslabším prvkům modelování s využitím CGE, neboť proces akumulace kapitálu nevyhnutelně spoléhá na základní předpoklady a ignoruje dynamické účinky posílené integrace a konkurence.

4 Bod 11.5 přílohy 8 k pokynům Komise k posuzování dopadu.

5 Informativní dokument k závěrečné zprávě o posouzení dopadu na udržitelnost u režimu PTA EU – Kanada z června 2011.

6 Tamtéž.

7 Tamtéž.

8 Posouzení dopadu na udržitelnost obchodu u režimu PTA EU – Andské společenství. Závěrečná zpráva, říjen 2009.

Shrnutí

I Hospodářské přínosy spojené s liberalizací obchodu jsou nejen dobře známy, ale i důkladně zdokumentovány v celé dostupné ekonomické literatuře. Bylo například prokázáno, že dokončení všech probíhajících jednání (kola z Dohá a dvoustranných dohod) by vedlo ke zvýšení HDP v EU o více než 1 % ve srovnání se situací, kdy by jednání úspěšná nebyla. Očekává se, že spotřebitelé budou mít prospěch z přístupu k širší nabídce zboží a služeb. Přehlédnout nelze ani skutečnost, že v Evropě existuje více než 36 milionů pracovních míst, jež přímo či nepřímo závisí na naší schopnosti obchodovat se zbytkem světa¹.

K tomu je nutno dodat, že systém GSP představuje účinnou složku EU při uskutečňování rozvoje prostřednictvím obchodu: zaprvé byla v rámci iniciativy „Vše kromě zbraní“ postupně zrušena všechna cla a kvóty na veškeré produkty (kromě zbraní), které přicházejí na trh EU z 50 nejméně rozvinutých zemí světa, a zadruhé tento systém prostřednictvím dodatečných výhod v rámci dílčího systému GSP+ motivuje rozvojové země k tomu, aby sledovaly cíle udržitelného rozvoje.

III a)

Součástí všech hlavních mnohostranných a dvoustranných obchodních jednání od roku 1999 bylo posouzení dopadu na udržitelnost (PDU). Od roku 2010 se nadto před každým významným obchodním jednáním, až na jedinou výjimku², provedlo posouzení dopadů (PD).

Komise byla schopna všechny své obchodní režimy opřít o velmi kvalitní analýzy ekonomických a dalších dopadů. Přitom se Komise vždy snažila splnit platné normy, které se v průběhu času měnily.

Komise využívá různých způsobů modelování, zejména (ne však výhradně) výpočetního modelu všeobecné rovnováhy (CGE) a opírá se o údaje z databáze projektu analýzy celosvětového obchodu (GTAP)³. Do dnešního dne nebyly vyvinuty lepší dostupné nástroje, které by umožnily lépe kvantifikovat ekonomický dopad změn obchodní politiky.

III b)

Všeobecný systém preferencí je jednostranným režimem, jehož cílem je za pomoci snižování celních sazeb řešit dlouhodobé hospodářské, sociální a jiné strukturální potřeby v rozvojových zemích. I když Komise s připomínkou souhlasí, je systém GSP pouze jedním z prvků přispívajících k plnému zajištění zamýšlených zvýhodnění.

Novým nařízením o GSP, které vstoupilo v platnost dne 1. ledna 2014, byly provedeny významné reformy, jež mají napomoci lepšímu zaměření tohoto systému na země, které to nejvíce potřebují.

III c)

Hlavní zjištění Účetního dvora se týkají jednotlivých chyb, mj. chybějících dokumentů nebo důkazů, které měly zůstat v rukou dovozců.

III d)

Pokud jde o monitorovací návštěvy, drží se Komise stávajícího právního základu a postupuje v souladu s příslušnými ustanoveními vzájemných obchodních režimů schválených Radou a členskými státy a případně i Evropským parlamentem.

³ Použití databáze GTAP při modelování v CGE se dostalo po celém světě širokého přijetí ze strany prakticky všech podobných mezinárodních organizací, jako jsou Světová obchodní organizace, Světová banka, OECD, OSN, MMF, a vládou USA.

¹ „Obchod, růst a celosvětové záležitosti – obchodní politika jako klíčový prvek strategie EU 2020“.

² V roce 2011 Rada pro zahraniční věci a Evropská Rada reagovaly na „arabské jaro“ výzvou k zahájení jednání s Marokem, Tuniskem, Egyptem a Jordánskem. Tímto politickým rozhodnutím se stalo provedení PD nadbytečným a hrozilo, že z hlediska zahájení procesu vyjednávání by kvůli němu došlo k nadměrným průtahům.

I když je právní základ pro provádění monitorovacích návštěv přijímajících zemí v platnosti teprve od 1. ledna 2011, podnikala Komise již předtím řadu kontrolních kroků a poskytovala vysvětlení adresovaná přijímajícím zemím coby součást správní spolupráce, zejména v kontextu systému GSP.

Přesto byl vypracován akční plán Komise pro sledování preferenčních pravidel původu, podle něhož jsou návštěvy v přijímající zemi jedním z navrhovaných opatření. Akční plán se bude týkat jak jednostranných režimů, jako je systém GSP, tak dvoustranných dohod s partnerskými zeměmi.

III e)

Komise bere zjištění Účetního dvora na vědomí.

Od roku 2001 Komise navrhovala, aby všechny preferenční obchodní režimy (PTA) EU, ať autonomní, či smluvní, zahrnovaly možnost dočasného odnětí preferencí v případě konkrétních problémů s řízením preferencí a/nebo jiných významných porušení celních předpisů nebo v případě nedostatečné spolupráce. Komise se domnívá, že byla prokázána dostatečnost těchto pojmů, a bude i nadále navrhovat jejich zařazování do všech budoucích preferenčních obchodních režimů.

Komise konstatuje, že možnost dočasného odnětí preferencí nebyla nakonec zahrnuta do sjednaných pojmů pouze v jednom režimu PTA s Jižní Koreou, i když je v uvedených pojistkách upraven povinný mechanismus konzultací. Komise potvrdila výjimečnou povahu kompromisního znění ustanovení o pojistkách sjednaných s Jižní Koreou v době rozhodnutí Rady o podpisu dohody⁴.

4 Úř. věst. L 127, 14.5.2011, s. 4.

IV a)

Komise přijímá doporučení Účetního dvora, aby u režimů PTA prováděla posouzení dopadu a posouzení dopadu na udržitelnost, jakož i doporučení, aby náležitě odůvodňovala situace, kdy jejich provedení nemusí být možné. Bude tak činit v souladu se stávajícími pokyny k PD a příručkou k PDU, přičemž výši ušlých příjmů odhadla ve svém posledním posouzení dopadů v případě Japonska a Spojených států.

Komise již PD i PDU provádí v souladu jak s přijatými závazky, tak s osvědčenými postupy. Od roku 1999 bylo PDU součástí všech hlavních mnohostranných a dvoustranných obchodních jednání, a od roku 2010 bylo, až na jedinou výjimku (viz odpověď Komise k bodu III písm. a)), před každým významným obchodním jednáním *provedeno PD*.

IV b)

Pokud jde o včasnost analýzy, Komise se zavázala, že s prováděním PDU začne nejpozději do šesti měsíců od začátku vyjednávání, aby je bylo možné využít ještě v procesu vyjednávání i schvalování.

Eurostat je nyní pravidelně zván, aby se stal členem řídicí skupiny kontrolující PDU.

Komise se v rámci probíhající aktualizace dohody o poskytování služeb mezi GŘ pro obchod a Eurostatem snaží zintenzivnit spolupráci týkající se kvality zdrojů statistických údajů.

IV d)

Komise přijímá doporučení Účetního dvora pro režimy PTA s významným hospodářským, sociálním a environmentálním dopadem.

Tento postoj odráží závazky, které Komise již přijala v zájmu systematictějšího provádění hodnocení *ex post* u režimů PTA, jež mají významný hospodářský, sociální a environmentální dopad, tak aby se daly lépe sledovat dopady obchodních dohod EU⁵.

5 Sdělení KOM(2010) 612, „Obchod, růst a celosvětové záležitosti“.

V a)

Komise bude dále hodnotit, ve kterých konkrétních případech jsou tyto profily rizika užitečné a jak by měly uplatňovat v oblasti pravidel původu v rámci režimů PTA.

V b)

Komise v průběhu kontrol, které v posledních letech provedla, kladla zvláštní důraz na účinnost systémů pro řízení rizika a na účinnost strategií kontroly členských států. Vypracovala tematické zprávy o svých kontrolách strategie celní kontroly (2009), místního celního řízení (2011) a tranzitu (2012) a předložila tyto zprávy členským státům v Poradním výboru pro vlastní zdroje a ve skupině pro celní politiku. Komise bude i nadále ověřovat, zda členské státy zdokonalují účinnost svých systémů pro řízení rizika a strategií kontroly.

V c)

Komise bude i nadále povzbuzovat členské státy, aby po přijetí sdělení v rámci vzájemné pomoci podnikly veškerá nezbytná preventivní opatření.

V d)

Hodnocení kapacity přijímající země je nedílnou součástí jednání s každým partnerem. Do formální zprávy o hodnocení se však nepromítá. Komise začlení posouzení této kapacity do formálních analýz rozsahu působnosti, které předchází novým jednáním.

Obecně platí, že jednání představují odpovídající rámec, aby Komise mohla posoudit kapacitu orgánů partnerských zemí, pokud jde o řádné spravování dohody.

V e)

Komise (během monitorovacích návštěv) projedná tuto záležitost s členskými státy s cílem zlepšit kvalitu informací, jež členské státy o správním spolupráci poskytují. Systém podávání zpráv bude rovněž zjednodušen.

V f)

Komise upozorňuje, že vymáhání finančních prostředků je v odpovědnosti členských států.

Úřad OLAF bude i nadále poskytovat příslušným orgánům členských států veškeré informace nezbytné k usnadnění jejich činnosti zaměřené na vymáhání finančních prostředků.

Nová ustanovení v nařízení č. 883/2013 o vyšetřování prováděném úřadem OLAF⁶ požadují, aby členské státy poskytovaly úřadu OLAF informace o opatřeních, která přijaly na základě jeho doporučení, mimo jiné pokud jde o vymáhání splatných částek. Tím se posílí sledování činnosti členských států, jejímž účelem je výběr cla, a dojde k dalšímu zlepšení finančních opatření přijímaných v návaznosti na šetření úřadu OLAF.

Komise systematicky sleduje všechny zjištěné případy finanční odpovědnosti členských států vyplývající ze zpoždění při postupech pro výběr cla. V této praxi bude pokračovat.

V g)

Od roku 2001 Komise navrhovala, aby všechny preferenční obchodní režimy EU, ať autonomní, či smluvní, zahrnovaly možnost dočasného odnětí preferencí v případě konkrétních problémů s řízením preferencí a/nebo jiných významných porušení celních předpisů nebo v případě nedostatečné spolupráce. Komise se domnívá, že byla prokázána dostatečnost těchto pojmů, a bude i nadále navrhovat jejich zařazování do všech budoucích preferenčních obchodních režimů.

Na konci roku 2013 byla možnost dočasného odnětí preferencí již zahrnuta do čtyř autonomních režimů (včetně systému GSP), které se týkají téměř 200 zemí, a do preferenčních dohod s více než 30 zeměmi.

⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, EURATOM) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Úř. věst. L 248, 18.9.2013, s. 1).

Komise v současnosti vyjednává o zahrnutí ustanovení o dočasném odnětí preferencí do režimů PTA s řadou partnerů, včetně Japonska, Vietnamu, Maroka, Thajska a Kanady.

Komise bude i nadále navrhopvat zařazení ustanovení o řízení správních chyb (MAE) do všech budoucích obchodních dohod v případech, kdy nebude sjednáno žádné vlastní osvědčování.

V h)

Komise bude i nadále podporovat náhradu osvědčení o původu a průvodního osvědčení vlastními osvědčeními vývozců.

Úvod

07

Účetní dvůr správně podtrhl význam PD a PDU. Nedoceňuje však nástroje, jako jsou například studie proveditelnosti a další ekonomické analýzy, které byly v minulosti rovněž důležitým prvkem při rozhodování o některých dohodách zařazených do vzorku Účetního dvora.

08

Ačkoli systém PD byl zaveden v roce 2002, jeho rozsah se postupně rozšiřoval a režimy PTA s významným dopadem byly plně zahrnuty do jeho působnosti až v roce 2009.

09

Komise jinak interpretuje právní závazek provádět hodnocení *ex ante* u režimů PTA mezi lety 2002 a 2006.

Požadavek provádět posouzení dopadu byl od roku 2003 zaváděn postupně.

Od roku 2005 bylo PD požadováno u všech iniciativ přijatých v rámci legislativního a pracovního programu Komise a od roku 2009 u nejvýznamnějších iniciativ Komise a iniciativ s největším dopadem.

10

Závazek provádět PDU byl přijat v roce 1999 komisařem pro obchod a stal se zavedenou praxí pro obchodní jednání pod vedením nadcházejících komisařů pro obchod.

12

Komise souhlasí s významem, jenž se přikládá hodnocením u všech režimů PTA s významnými dopady.

Při posuzování určité obchodní dohody je nezbytné mít dostatečný časový odstup, který umožní vyvodit spolehlivé závěry z dostupných údajů.

Obchodní dohody často předpokládají postupné zavádění vzájemných závazků, a to po dobu pěti až sedmi let⁷. Načasování hodnocení by mělo vzít v úvahu období, za které lze dopady zaznamenat. Z tohoto důvodu se Komise domnívá, že provádět hodnocení pouze tři roky po vstupu určité dohody v platnost, jak navrhuje Účetní dvůr, je obvykle příliš brzy.

14

Komise se nedomnívá, že by hodnocení ušlých příjmů *ex ante* a *ex post* rozpočtových orgánů poskytovalo dostatečně přesnou roční prognózu výběru cla, jež by umožňovala zlepšit finanční řízení rozpočtu EU.

Preferenční obchodní režimy jsou součástí legislativní struktury, na jejímž základě se vybírají a do rozpočtu EU odvádějí splatná cla. Jakmile tudíž funguje režim PTA, příjmy nelze považovat za ušlé ani nevznikají žádné rozpočtové náklady. Pro svoji rozpočtovou prognózu tradičních vlastních zdrojů se Komise musí v první řadě spoléhat na makroekonomické metody. Tyto metody jsou však v současné době předmětem revize a Komise prověří, do jaké míry lze zvážit jiné prvky, jako je dopad nových režimů PTA.

7 Viz také COM(686) 2013 „Posílení základů inteligentní regulace – zlepšení hodnocení“.

Odhad ušlých příjmů se zařazuje do PD prováděných od roku 2011. Takovýto výpočet *ex ante* však může nabídnout pouze odhad pravděpodobného snížení vlastních zdrojů ve formě cel na základě nejpravděpodobnějších scénářů, které vyplynou z konečné dohody. Co se týče ekonomických dopadů, je třeba poznamenat, že režimy PTA vedou nejen k nižším celním sazbám, ale přinášejí také výhody z větších obchodních toků, což může mít dokonce za následek zvýšení vybraných cel.

Rozsah a koncepce auditu

21

Závěr Účetního dvora se zakládá na analýze období, během něhož byl systém Komise pro posuzování dopadů postupně ustavován a systematické hodnocení politik nebylo ještě vytvořeno. Řada dohod v rámci vzorku proto nemohla být předmětem ani PD ani PDU, když zvažíme den jejich navržení a/nebo vstupu v platnost.

22

Pracovní postupy PD stanovila Komise postupně prostřednictvím pokynů zavedených v roce 2005 a revidovaných v roce 2009. Stávající přísnější normy by neměly být používány k posouzení dřívějších PD, neboť tehdy se systémy teprve vyvíjely. Aby bylo možné navázat na zkušenosti z prvních pěti let, byly zavedeny pokyny k PDU, které v roce 2006 publikovaly útvary Komise pod názvem „Příručka k posuzování dopadů na udržitelnost“.

Připomínky

26

Komise souhlasí s tím, že je důležité řádně posuzovat hospodářské a jiné účinky režimů PTA jak *ex ante*, tak *ex post*. Má za to, že se tak děje od roku 1999.

27

Komise se domnívá, že u sedmi režimů PTA uváděných Účetním dvorem nebylo třeba připravovat posouzení dopadu ani hodnocení *ex ante*. Ve většině případů by posouzení dopadu nebo hodnocení *ex ante* znamenala pouze malou přidanou hodnotu a představovala by neúměrné vynaložení prostředků, například proto, že na nejvyšší politické úrovni již bylo o provedení dohody rozhodnuto nebo protože zamýšlená opatření měla spíše omezené účinky nebo byla přechodné povahy.

28

Komise vypracovala odhady ušlých příjmů ve všech PD, jež byla vypracována od roku 2010 a jež se týkala obchodních dohod.

29

Komise se nedomnívá, že by u pěti dohod uvedených Účetním dvorem existoval závazek vypracovat PDU. Závazek vypracovat PDU během obchodních jednání byl původně učiněn evropským komisařem pro obchod v roce 1999 a týkal se jednání, která probíhají pod jeho vedením. Otázka obecného využívání PDU u jednání vedených jinými komisaři jménem Komise nikdy nebyla předmětem rozhodnutí sboru, což je důvodem pro nevypracování PDU v uvedených pěti případech.

30

Od roku 2010 Komise posílila svůj systém hodnocení právních předpisů a politik a je odhodlána provádět hodnocení systematictějšíм způsobem. Při naplňování programu hodnocení je třeba stanovit priority, přičemž první prioritou musí být zásada „nejprve hodnotit“, tj. hodnotit ještě před revizí určité iniciativy; další prioritou jsou iniciativy s největším dopadem a nakonec omezené množství dostupných prostředků.

V souladu se svým závazkem provádět hodnocení *ex post* systematictější způsobem provedla Komise v roce 2012 hodnocení *ex post* u obchodního pilíře dohody o přidružení mezi EU a Chile a v roce 2013 zahájila hodnocení *ex post* týkající se provádění dohody o volném obchodu mezi EU a Mexikem, jakož i komplexní přezkum dohody o hospodářském partnerství mezi státy CARIFORA a EU. Další dvě hodnocení *ex post* (autonomních obchodních preferencí pro Moldavsko a pro země západního Balkánu) jsou plánována na rok 2014.

31

Hodnocení dopadu na rozpočet EU ve statistické zprávě o GSP za období 2006–2009 probíhalo podle standardního postupu Komise⁸.

Jelikož byl výpočet proveden následně, byly ztráty příjmů vypočteny na základě reálných statistických údajů, tj. preferenčního obchodu GSP v období 2006–2009.

34

Bylo vynaloženo značné úsilí na vypracování vysoce kvalitních posouzení dopadu při využití nejlepšího dostupného způsobu modelování. Komise kromě toho konstatuje, že analýza Účetního dvora je založena na několika let starých PD, vypracovaných v době, kdy se metodiky posuzování dopadů stále ještě vyvíjely. Pouze jedno z pěti PD na podporu obchodní dohody, které Účetní dvůr analyzoval, bylo provedeno podle nejnovějších pokynů k PD. Účetní dvůr proto nedoceňuje značný vývoj, k němuž u PD prováděných na podporu režimů PTA došlo od roku 2010.

⁸ Ušlé příjmy jsou vyjádřeny rozdílem mezi výší cla podle doložky nejvyšších výhod, která by byla splatná u veškerého obchodu v rámci GSP při neexistenci systému GSP, a výší skutečně zaplaceného cla (celková částka cla podle doložky nejvyšších výhod vypočtená z preferenčního obchodu GSP) – (celková částka preferenčního cla vypočtená z preferenčního obchodu GSP).

35

Z šesti PD kontrolovaných Účetním dvorem byla čtyři provedena v roce 2006/2007, kdy se metodika analýzy dopadu obchodních dohod stále ještě vyvíjela. Veškerá PDU provedená od roku 2010 obsahují komplexní analýzu hospodářských dopadů v přijímajících zemích.

36

Komise posuzuje hospodářské dopady za použití nejmodernějších ekonomických modelů a souborů dat, přičemž bedlivě sleduje poslední vývoj v oblasti teoretické a empirické literatury týkající se dopadů dohod o volném obchodu.

38

Systém GSP se skládá z obecného režimu a dvou zvláštních režimů. Obecný režim je otevřen všem rozvojovým zemím, které mají stejnou potřebu rozvoje a jsou v podobné fázi hospodářského vývoje, bez toho, že by se musely ratifikovat nebo uplatnit jakékoli mezinárodní úmluvy.

Dílčí režim EU GSP+ byl navržen tak, aby zahrnoval dodatečné pobídky ve prospěch zranitelných zemí, které chtějí podniknout další kroky směrem k udržitelnému rozvoji a řádné správě věcí veřejných, přičemž si tyto země mohou vybrat, zda budou o dodatečná zvýhodnění usilovat, či nikoli. Tento přístup, který schválila Rada a Evropský parlament, je výrazem politického rozhodnutí. Potřeba ratifikovat a účinně provádět klíčové mezinárodní úmluvy o lidských a pracovních právech, ochraně životního prostředí a řádné správě věcí veřejných byla proto posouzena u těchto deseti zemí, ale nikoliv u ostatních přijímajících zemí, na něž se vztahuje obecný režim.

Rámeček 1

Dobрым příkladem je Bangladéš, neboť zvýhodnění v rámci systému GSP významně přispělo k rozvoji této země (nejméně rozvinuté země) a vedlo k růstu, snižování chudoby a nárůstu pracovních příležitostí, a to zejména u žen. Dostupnost výhod systému GSP vytváří politický prostor k tomu, aby EU mohla ovlivnit vývoj v oblasti lidských a pracovních práv, jak ukazuje nedávný případ továren Rana Plaza. Komise navíc v Bangladéši pozorně sledovala působení Mezinárodní organizace práce, která se zaměřovala na zlepšení pracovních podmínek. Není jisté, zda by Bangladéš přistoupil na podmínky stanovené v Paktu, pokud by nebyl příjemcem podpory v rámci systému GSP.

40

Komise uznává, že vzhledem ke zkušenostem zpřísnila požadavek, aby se v rámci PD efektivněji řešila otázka monitorování a hodnocení. To svědčí o postupném vývoji systému PD.

Ve všech PD, jež byly provedeny v oblasti obchodu od roku 2010, byly stanoveny jasné a měřitelné ukazatele, které odpovídají nárokům pokynů k PD z roku 2009. Pozitivní stanoviska Výboru pro posouzení dopadů k těmto PD to potvrzuje.

41

Hlubková studie, jakou v souvislosti se situací v Indii doporučuje Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV), pravděpodobně nepřinese spolehlivé závěry, neboť většina ohrožených odvětví společnosti se nachází v neformální ekonomice, odkud se kvantitativní údaje získávají jen stěží.

Avšak výsledky PDU u dohody o volném obchodu s Indií mají v souvislosti s doporučeními EHSV velký význam. Uvedené PDU dospělo k závěru, že dohoda o volném obchodu s Indií (ve všech analyzovaných scénářích) by měla vést ke značnému nárůstu reálných mezd jak kvalifikovaných, tak nekvalifikovaných pracovníků, jakož i k mírnému zlepšení situace chudých. Kromě toho se vyjednávači pravidelně setkávali se zástupci občanské společnosti, což jim umožnilo projednat záležitosti uvedené v doporučeních EHSV.

42

Posouzení dopadů nezjistilo, že by případy podvodu či celních úniků představovaly nejvýznamnější nedostatky předchozího režimu GSP. Proto v reformovaném režimu nedošlo k žádným větším úpravám ustanovení týkajících se boje proti podvodům.

Na druhé straně PD upozornilo na to, že ochranné mechanismy v rámci systému GSP (kde dovoz může nebo by mohl způsobovat vážné potíže producentům z EU) nefungují a že by mohly umožňovat, aby preferenční dovoz poškozoval finanční a ekonomické zájmy průmyslu EU. Byly identifikovány možnosti k jejich nápravě, a v jejich důsledku došlo k posílení těchto ochranných mechanismů v rámci nového režimu GSP, který vstoupil v platnost dne 1. ledna 2014.

Komise musí do listopadu 2017 Evropskému parlamentu a Radě předložit zprávu o provádění nařízení o GSP. Pro účely této zprávy Komise posoudí otázky podvodů a úniků cla a zváží případná opatření k jejich řešení.

44

Komise souhlasí s tím, že každý model má svá omezení, ale domnívá se, že výpočetní model všeobecné rovnováhy (CGE) je nejlepším dostupným nástrojem. Všechny modelovací rámce mají své nedostatky, ale modely CGE se k vyčíslení ekonomického dopadu režimů PTA hodí nejlépe. Cílem je za stávajících podmínek kvantifikovat dopad změn obchodní politiky a opírat se přitom o nejstabilnější a nejvýznamnější metodické koncepce, které jsou v ekonomických oborech zabývajících se analýzami obchodní politiky k dispozici. Tyto ekonomické analýzy nejsou založeny pouze na jednom modelu CGE, ale na různých modelech CGE, které jsou přizpůsobeny, tak aby nejlépe odpovídaly danému politickému zadání v každém z PD a PDU.

45

Databáze GTAP je založena na nejspolehlivějších mezinárodních zdrojích údajů (včetně údajů Eurostatu pro země EU), přičemž prochází neustálým přezkumem ze strany jednotlivých zúčastněných stran (Světová banka, OECD, MMF, WTO, OSN, FAO). Většina hospodářských údajů používaných v databázi GTAP (jako jsou obchodní toky, ochranné vzory, HDP, konečná spotřeba) je aktualizována na základě údajů získaných za poslední dostupný rok. V tomto případě jsou zastaralé pouze údaje u technických koeficientů tabulek dodávek a užití EU. Primární údaje Eurostatu ukazují, že pokud jde o období 2000–2009, jsou změny v technických koeficientech tabulek dodávek a užití EU minimální.

Komise se jako člen konsorcia GTAP zasadí o to, aby GTAP používala – jsou-li k dispozici – aktualizované tabulky dodávek a užití EU a tabulky vstupů a výstupů EU a aby v metadatech GTAP bylo u každé jednotlivé země zvlášť uvedeno, o které zdroje jde a ze kterého roku použité údaje pochází.

Jak ukazuje zpráva Společného výzkumného střediska Evropské komise z ledna 2014, aktualizace technických koeficientů EU na úroveň údajů za poslední dostupný rok změnila simulovaný dopad dohody o volném obchodu mezi EU a Koreou pouze okrajově.

46

Coby zdroj většiny údajů EU v databázi GTAP figurují především Eurostat či národní statistické úřady; snažit se zapojit Eurostat do sekundárního posuzování kvality údajů GTAP by mohlo být nadbytečné.

47

Komise souhlasí, že včasnost PDU je velmi důležitá z hlediska jeho užitečnosti pro vyjednavče. Útvary Komise se zavázaly, že s PDU začnou nejpozději do šesti měsíců od začátku vyjednávání, aby je bylo možné využít ještě v průběhu jednání. Z osmnácti PDU provedených od roku 1999 bylo PDU týkající se Chile jediným, u něhož byla závěrečná zpráva předložena až po parafování dohody o přidružení.

48

PD i PDU analyzují pravděpodobný dopad obchodní dohody jako takové na příslušná odvětví, přičemž přihlíží k existenci všech příslušných politik EU. Přitom mohou (jako u států Karibiku), ale nemusí výslovně uvést společnou zemědělskou politiku.

49

Komise uznává, že PDU týkající se dohod o hospodářském partnerství nemá stejný rozsah a záběr jako novější PDU. To částečně svědčí o velmi širokém geografickém a tematickém záběru tohoto zvláštního PDU, které se týkalo více než 75 zemí. Žádné PDU by nemohlo plně pokrýt všechny otázky každého z potenciálních signatářů.

52

Studie byla ekonometrickým posouzením dopadu šesti režimů PTA na obchod. Jejím výslovným cílem bylo odpovědět na otázku, zda měly dohody měřitelný a statisticky významný dopad na vývoz a dovoz EU. Její záměr nespočíval v tom mít širší působnost nebo být plnohodnotným hodnocením *ex post*. Plné hodnocení *ex post* dvou dotčených zemí (Mexika a Chile) provedla Komise následně.

53

Zatímco zpráva o hodnocení *ex post* u zemí evropsko-středomořského partnerství neobsahovala žádné úpravy týkající se příštího hodnocení, může Komise potvrdit, že takové hodnocení *ex post* pravděpodobně bude provedeno po ukončení probíhajících jednání a po plném provedení dohod.

55

V návaznosti na průběžné hodnocení systému GSP došlo k významným změnám tohoto režimu, které vstoupily v platnost dne 1. ledna 2014 a jejichž cílem bylo řešit nedostatky zjištěné při průběžném hodnocení režimu.

Například počet příjemců v rámci režimu GSP byl podstatně snížen, tak aby režim sloužil zemím, které to nejvíce potřebují (z více než 170 jde přibližně o 90 zemí). Díky odstranění zvýhodnění pro vysoce konkurenceschopná odvětví z určitých zemí, jako je textilní odvětví z Číny a Indie, došlo nadto k rozšíření vývozních příležitostí pro chudší země.

61

Komise má za to, že zahrnutí původu je v kombinaci s dalšími faktory rizika dokonce ještě účinnější, neboť sleduje úžeji vymezený záměr.

62

Počet chyb zjištěných Účetním dvorem v případě dovozních prohlášení, v nichž byl uplatněn nárok na preferenční režim v rámci zjednodušeného postupu byl nízký (tři). Spojené království se zavázalo přezkoumat svoji kontrolní strategii pro preferenční původ. Režimy PTA sice nebyly vybrány coby předmět auditu prováděného ve Spojeném království, to však neznamená, že by kontroly původu nebyly provedeny v rámci jiných auditů po propuštění. Problémům, na něž Účetní dvůr upozornil, se Komise bude věnovat.

63

Extrapolované částky cla Účetní dvůr zjišťuje na základě jednotlivých pochybení, mezi něž patří chybějící dokumenty nebo důkazy, které měly být v době auditu Účetního dvora v rukou dovozců. Tyto chyby však automaticky neprokazují, že dovážené zboží nebylo v době jeho dovozu preferenčního původu. Při své kontrole jednotlivých chyb, které zjistil Účetní dvůr, poskytne Komise dotýcným členským státům možnost, aby prokázaly, že doklady a důkazy o původu byly v době celního odbavení k dispozici, a vyrozumí je, že je stále ještě možné tyto dokumenty a důkazy poskytnout. Jen v případě, že důkazy poskytnuty nebudou, je zde pravděpodobnost, že u členských států existují splatné částky tradičních vlastních zdrojů, pokud jsou výsledkem jejich administrativních chyb.

Komise dále poznamenává, že výše neextrapolované potenciální ztráty, kterou u zjištěných konkrétních chyb Účetní dvůr nahlásil třem členským státům, činila 1 milion EUR, z čehož 91 % se týká jednoho členského státu.

64

Některé chybějící dokumenty nebo důkazy ještě mohou být dodány v důsledku opatření Komise přijatých v návaznosti na zjištění Účetního dvora. Konečným výsledkem proto mohou být podstatně nižší sazby. Kontroly zjednodušených postupů, jež Komise provedla ve 21 členských státech, neprokázaly ve vzorku zkontrolovaných osvědčení o původu vysokou míru chyb a finanční dopad těchto chyb byl nízký.

Výsledky přezkumu originálních dokumentů osvědčení o původu, který Komise provedla při svých kontrolách ve Spojeném království, zjištěním Účetního dvora neodpovídají.

66

K chybám zjištěným Účetním dvorem patří především chybějící podkladové dokumenty nebo důkazy. Pokud osvědčení o původu mají razítko nebo byla vydána úřady, aniž by toto razítko nebo úřady byly orgány přijímajících/partnerských zemí oznámeny Komisi, mohou být zaslána zmíněným orgánům za účelem jejich ověření.

S odkazem na bod 64 Komise rovněž poukazuje na to, že dnes téměř všechny podpůrné dokumenty jsou uloženy u dovozců a měly by jimi být uschovány, tak aby byly k dispozici celním orgánům v souladu s článkem 77 celního kodexu EU. Stoprocentní kontrola dokladů není možná, a proto je nutno provádět kontroly na základě analýzy rizik podle článku 13 celního kodexu EU.

67

Chybami, které odhalil Účetní dvůr, se bude Komise zabývat, a pokud zjistí splatné částky tradičních vlastních zdrojů, požádá členské státy, aby přijaly opatření k vybrání těchto částek a uhradily veškeré uplatnitelné úroky.

71

Jedenáct žádostí, které španělské celní úřady zaslaly na Filipíny a které se vrátily jako nedoručené, bylo následně opět zasláno na Filipíny na správné adresy.

72

Komise spolu s italskými orgány tyto případy výběru cla po propuštění zboží dále sleduje. Případně budou účtovány úroky.

73

Komise bude s francouzskými orgány sledovat ty případy, v nichž nebyl po potvrzení, že průvodní osvědčení nebo osvědčení o původu jsou buďto neplatná, nebo nepravá, zahájen výběr cla po propuštění zboží, a případně bude požadovat uhrazení veškerých splatných částek TVZ a úroků.

74

Komise má za to, že by členské státy měly informace zohlednit ve své celkové strategii celních rizik a kontrol a v míře, v níž se informace ze sdělení v rámci vzájemné pomoci dotýkají členského státu, přijmout opatření za účelem výběru splatných částek TVZ a zabránění vzniku budoucích ztrát.

75

Ve všech uvedených případech členské státy informace podrobily analýze a zohlednily je v rámci svých hodnocení rizika. Je na členských státech, aby rozhodly, zda v návaznosti na analýzu své struktury obchodu zadají údaje ze sdělení v rámci vzájemné pomoci ve formě profilů rizika do svých systémů řízení rizika. Učinit tak ale nemusí. Francie vysvětlila, že vytvoření profilu rizika v případě daného sdělení v rámci vzájemné pomoci by bylo neúčinné, jelikož informace nemá na území Francie žádný dopad. V případě Španělska se vzorek týkal subjektů, které byly vyloučeny z kontrolních postupů „před zveřejněním“. Komise již španělské orgány o nápravu tohoto postupu požádala. Komise se domnívá, že vypracovat profil rizika na základě informací obsažených ve sdělení v rámci vzájemné pomoci je nutné, pouze pokud má daná informace dopad na daný členský stát.

77

Všechny tyto případy týkající se výběru cel Komise spolu s orgány členských států sleduje a u splatných částek TVZ, jež vznikly v důsledku administrativní chyby, budou členské státy případně požádány, aby tyto částky spolu s úroky splatily.

Spojené království bylo požádáno, aby splatilo částku tradičních vlastních zdrojů týkající se dotčených sdělení v rámci vzájemné pomoci, u níž samo uznalo, že došlo k promlčení cla z důvodu neúčinné vnitřní kontroly. Francie tento nálezu napadla, Komise tudíž požádala o dodatečné informace.

78

Komise zdůrazňuje, že v tomto případě dotčený členský stát již přijal vhodná opatření, která zajistí, aby se podobná situace v budoucnu neopakovala.

Viz odpověď Komise k bodu 79.

79

Komise již byla dotčeným členským státem informována, že jeho celní orgány zahájily výměnu informací s vnitrostátními soudními orgány na vysoké úrovni a že provádí změny vnitrostátních daňových předpisů, tak aby se v budoucnu podobná situace neopakovala.

Komise bude tuto otázku se španělskými orgány dále sledovat.

80

Viz odpověď Komise k bodu 78.

82

Hodnocení kapacity přijímající země včetně analýzy rozsahu působnosti je nedílnou součástí jednání s každým partnerem. Do formální zprávy o hodnocení se však nepromítá.

Obecně platí, že jednání poskytují Komisi odpovídající rámec, aby mohla posoudit kapacitu orgánů partnerských zemí řádně spravovat dohodu, přičemž například přihlíží ke zkušenostem se stávajícími dohodami o celní spolupráci a dalším mechanismům spolupráce. Podrobnější předchozí hodnocení se prováděla u dohod o stabilizaci a přidružení s balkánskými zeměmi.

83

Byl vypracován akční plán Komise pro sledování preferenčních pravidel původu, podle něhož jsou jedním z navrhovaných opatření návštěvy v přijímající zemi využívající preferenční zacházení. Akční plán se bude týkat jak jednostranných režimů, jako je systém GSP, tak dvoustranných dohod s partnerskými zeměmi.

84

V rozsudku Soudního dvora uváděném Účetním dvorem se skutečnost, že Komise nevyužila plně práv či pravomocí, které jí svěřuje dohoda o přidružení s Tureckem, vztahuje pouze na konkrétní případ, a proto z ní nelze činit všeobecný závěr.

Ustanovení čl. 220 odst. 2 písm. b) a článku 239 celního kodexu stanoví výjimky z obecné zásady výběru dovozních cel. V těchto případech, a to navzdory existenci celního dluhu a skutečnosti, že nebyly splněny podmínky pro preferenční zacházení se zbožím, žadatel (za podpory svých vnitrostátních orgánů při předávání spisu Komisi k rozhodnutí) požádá o výjimku ze zásady výběru či neprominutí/splacení dovozního cla.

Ustanovení upravující tyto výjimky je třeba vykládat restriktivně a výjimky posuzovat případ od případu.

K udělení výjimek z této zásady výběru cla je zapotřebí buď a) chyby ze strany celních orgánů, kterou osoba povinná k clu jednáající v dobré víře a v souladu s ustanoveními celního prohlášení nebyla s to rozumným způsobem zjistit, nebo b) zvláštní situace, v níž nelze dlužníkovi přičítat žádnou nedbalost ani podvodné jednání.

85

V rámci svých nových a posílených monitorovacích opatření Komise zavedení takového systému periodických hlášení pečlivě zváží.

89

Komise zváží tuto otázku v rámci nově plánovaných monitorovacích opatření, tak aby se zlepšila kvalita informací poskytovaných členskými státy a mj. zajistilo, aby se hlášení členských států účinněji zaměřovala na nestandardní případy, které vyžadují přijetí nápravného opatření.

90

Komise vítá zjištění Účetního dvora, že s výjimkou jednoho šetření byl úřad OLAF při prokazování skutečnosti, že dovážené zboží nebylo způsobilé pro preferenční sazební opatření, úspěšný.

91

Přijetí opatření k výběru ušlých cel v návaznosti na šetření úřadu OLAF v případech výběru cel je úkolem vnitrostátních orgánů a v moci úřadu OLAF.

Skutečně navrácené částky vypovídají o počínání členských států, a nikoli úřadu OLAF, a proto není vhodné je používat jako ukazatele výsledků úřadu OLAF.

Úřad OLAF poskytuje příslušným orgánům členských států veškeré informace nezbytné k usnadnění jejich činností, jejichž cílem je vymáhání finančních prostředků.

Nová ustanovení v nařízení č. 883/2013 o vyšetřování prováděném úřadem OLAF⁹ požadují, aby členské státy poskytovaly úřadu OLAF informace o opatřeních, která přijaly na základě jeho doporučení, mimo jiné pokud jde o vymáhání splatných částek. Tím se posiluje sledování činnosti členských států, jejímž účelem je vymáhání finančních prostředků, a dochází k dalšímu zlepšení finančních opatření přijímaných v návaznosti na šetření úřadu OLAF.

92

Komise systematicky sleduje všechny zjištěné případy finanční odpovědnosti členských států vyplývající ze zpoždění při postupech pro výběr cla. Bude se i nadále zabývat zjištěními Účetního dvora a požadovat výběr tradičních vlastních zdrojů, jakož i případné splácení úroků. Výše cla uvedená ve zprávě úřadu OLAF je částka doporučená k výběru, přičemž skutečnou částku, která může být získána, lze s konečnou platností zjistit až při následných opatřeních.

⁹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Úř. věst. L 248, 18.9.2013, s. 1).

94

Hlavní funkcí sdělení v rámci vzájemné pomoci je upozornit členské státy na zjištěná rizika podvodu a získat je pro spolupráci na účinném a účelném řešení těchto rizik. Úřad OLAF v plné míře provádí požadavky stávajícího nařízení č. 515/97¹⁰ (ve znění nařízení č. 766/2008¹¹). Je v odpovědnosti členských států, aby na základě poskytnutých informací analyzovaly rizika, která se týkají jejich území, a přijaly veškerá nezbytná opatření v souladu s ustanoveními celních právních předpisů EU.

95

Částky, jež byly členskými státy prohlášeny za nevyhmatelné, nutně nepředstavují konečnou výši ztrát pro rozpočet EU, neboť Komise prověřuje svědomitost, s níž členské státy k vymáhání těchto částek podle čl. 17 odst. 2 nařízení č. 1150/2000 přistupují, a volá je k odpovědnosti, kdykoli členské státy při výběru cla takto svědomitě nepostupují.

Rámeček 2

V souladu s postupem podle článku 17 nařízení Rady č. 1150/2000 již Komise tento případ v roce 2013 přezkoumala.

Polsko bylo následně požádáno, aby tyto částky uhradilo, neboť předběžná opatření, jak je požadoval úřad OLAF ve svém sdělení v rámci vzájemné pomoci, nebyla v okamžiku dovozu přijata.

¹⁰ Nařízení Rady (ES) č. 515/97 ze dne 13. března 1997 o vzájemné pomoci mezi správními orgány členských států a jejich spolupráci s Komisí k zajištění řádného používání celních a zemědělských předpisů (Úř. věst. L 82, 22.3.1997, s. 1).

¹¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 766/2008 ze dne 9. července 2008, kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 515/97 o vzájemné pomoci mezi správními orgány členských států a jejich spolupráci s Komisí k zajištění řádného používání celních a zemědělských předpisů (Úř. věst. L 218, 13.8.2008, s. 48).

96

Od roku 2001 Komise navrhovala, aby všechny preferenční obchodní režimy EU, ať autonomní, či smluvní, zahrnovaly možnost dočasného odnětí preferencí v případě konkrétních problémů s řízením preferencí a/nebo jiných významných porušení celních předpisů nebo v případě nedostatečné spolupráce. Součástí těchto režimů je rovněž možnost vydávat oznámení pro dovozce. Komise bude i nadále navrhopvat zařazování těchto pojistek do všech budoucích preferenčních obchodních režimů.

Komise navrhuje zařazení ustanovení o řízení správních chyb do všech obchodních dohod, kdy nebylo sjednáno žádné vlastní osvědčování, a bude tak činit i u všech budoucích obchodních dohod a dohod, jež budou znovu projednávány.

97

Viz odpověď Komise k bodu 84. Případy oznámení Komisi se týkají výjimek z obecné zásady výběru dovozních nebo vývozních cel, pro jejichž udělení se vyžaduje, aby chyby celního orgánu nemohly být dlužníkem jednajícím v dobré víře a v souladu s platnými předpisy zjištělné, nebo aby nastala zvláštní situace za předpokladu, že nedošlo k nedbalosti ze strany dlužníka. Je na rozhodujícím celním orgánu, aby posoudil, zda jsou tyto podmínky splněny.

98

Komise bude i nadále navrhopvat zařazování ustanovení o řízení správních chyb do všech obchodních dohod v případech, kdy nebude sjednáno žádné vlastní osvědčování.

Rámeček 3 b)

To, že nedošlo ke zveřejnění, bylo způsobeno obtížemi s překladem v době před přistoupením.

Rámeček 3 c)

Pokud jde o následná opatření v návaznosti na oznámení dovozcům o dovozu tuňáka ze Salvadoru, Komise již mezitím na zjištění Účetního dvora zareagovala a zaslala Salvadoru dopis obsahující podrobné dotazy.

Rámeček 3 d)

Viz odpověď k bodu III písm. e).

102

Šetření úřadu OLAF uváděná Účetním dvorem, která prokazují, že přijímací/partnerské země nemají odborné znalosti pro uplatňování těchto pravidel, se týkají období před reformou pravidel původu GSP. V rámci této reformy byla regionální kumulační pravidla systému GSP zjednodušena, takže je pro partnerské země snazší jim porozumět.

103

Účetní dvůr poukazuje na specifický problém týkající se kumulace, kdy u zemí ze stejné regionální skupiny platí různá pravidla. Flexibilita v rámci pravidel systému GSP měla usnadnit kumulaci původu mezi rozvojovými zeměmi i v případech, kdy platí různá pravidla původu. To je zvláště důležité pro nejméně rozvinuté země, v nichž platí různá pravidla v porovnání s ostatními přijímacími zeměmi v rámci systému GSP. Mechanismy zabraňující obcházení v nařízení o GSP existují.

Rámeček 4

Preferenční obchodní vztahy mezi EU a Mexikem se řídí smluvním preferenčním systémem, v jehož rámci země vývozu musí požadovat následné ověření preferenčního původu předtím, než zváží jakékoliv odmítnutí preferenčního zacházení. Komise zvažuje další opatření, jejichž přijetí bude v těchto případech asi nutné.

Závěry a doporučení

108

Ačkoli hodnocení *ex ante* a *ex post*, jejichž cílem je posoudit hospodářské a jiné účinky režimů PTA, prošla v průběhu času vývojem, Komise se domnívá, že tvůrci politik, zúčastněné strany a evropští daňoví poplatníci jsou dnes plně informováni o hlavních výhodách a nevýhodách různých možných obchodních politik.

Součástí všech hlavních mnohostranných a dvoustranných obchodních jednání, k nimž došlo od roku 1999, bylo PDU, které obsahovalo podrobnou analýzu očekávaného ekonomického (ale i sociálního a environmentálního) dopadu režimů PTA. Od roku 2010 (s jednou výjimkou, viz odpověď Komise k bodu III písm. a)) bylo před zahájením jakéhokoli významného obchodního jednání provedeno PD, v němž se posuzoval pravděpodobný hospodářský dopad režimu PTA, včetně vyhodnocení pravděpodobně ušlých příjmů.

109

Ačkoliv Komise uznává, že existuje prostor pro zlepšení, neztotožňuje se zcela s hodnocením Účetního dvora. Při vypracování vysoce kvalitních PD a PDU bude i nadále vynakládáno značné úsilí. Komise upozorňuje, že Účetní dvůr vybral vzorek, který zahrnuje pouze jedno PD provedené podle nových pokynů k PD vydaných v roce 2009. Účetní dvůr proto dostatečně nedoceňuje značný vývoj, k němuž u PD prováděných na podporu režimů PTA od roku 2010 došlo.

Co se týče hodnocení *ex post*, poměrně málo z nich bylo dokončeno, což svědčí o tom, že pro plnou platnost režimů PTA je zapotřebí dlouhých lhůt. Komise však nyní v tomto ohledu postupuje razantněji.

110

Režim, jako je systém GSP, je pouze jedním nástrojem při řešení potřeb rozvojových zemí a jeho schopnost při řešení těchto problémů by se neměla přeceňovat. Tento režim právě prošel – v rámci právních předpisů WTO – reformou vycházející ze zjištění průběžné analýzy.

Doporučení 1 až 4

1. Komise přijímá doporučení Účetního dvora týkající se provádění posouzení dopadu a posouzení dopadu na udržitelnost u režimů PTA, jakož i doporučení, aby náležitě odůvodňovala situace, kdy jejich provedení nemusí být možné. Bude tak činit v souladu se stávajícími pokyny k PD a příručkou k PDU, přičemž výši ušlých příjmů odhadla ve svém posledním posouzení dopadů v případě Japonska a Spojených států.
2. Pokud jde o včasnost analýzy, Komise se zavázala, že s prováděním PDU začne nejpozději do šesti měsíců od začátku vyjednávání, aby je bylo možné využít ještě v průběhu jednání a schvalování.

Eurostat je nyní pravidelně zván, aby se stal členem řídicí skupiny monitorující provádění PDU.

Komise se v rámci probíhající aktualizace dohody o poskytování služeb mezi GŘ pro obchod a Eurostatem snaží zintenzivnit spolupráci týkající se kvality zdrojů statistických údajů.

3. Komise přijímá doporučení Účetního dvora pro režimy PTA s významným hospodářským, sociálním a environmentálním dopadem.

Tento postoj odráží závazky, které Komise již přijala v zájmu systematictějšího provádění hodnocení *ex post* u režimů PTA, jež mají významný hospodářský, sociální a environmentální dopad, tak aby se daly lépe sledovat dopady obchodních dohod EU¹².

12 Sdělení KOM(2010) 612 „Obchod, růst a celosvětové záležitosti“.

4. Komise toto doporučení Účetního dvora přijímá.

Viz odpověď k bodu 55. V návaznosti na průběžné hodnocení systému GSP byly v zájmu řešení těchto nedostatků provedeny věcné změny tohoto režimu. Jelikož se celní preference podle nového nařízení o uplatňování systému všeobecných celních preferencí (nařízení č. 978/2012) používají teprve ode dne 1. ledna 2014, Komise tento režim přezkoumá a do roku 2016 Evropskému parlamentu a členským státům podá zprávu o jeho účincích a do roku 2017 o celkovém fungování nového nařízení.

111

Výše extrapolované částky cla Účetní dvůr zjišťuje na základě jednotlivých pochybení, k nimž patří chybějící dokumenty nebo důkazy, které měly být v době auditu Účetního dvora v rukou dovozců. Tyto chyby však automaticky neprokazují, že dovážené zboží v době jeho dovozu nebylo preferenčního původu. Při své kontrole jednotlivých chyb, které zjistil Účetní dvůr, poskytne Komise dotčeným členským státům možnost, aby prokázaly, že doklady a důkazy o původu byly v době celního odbavení k dispozici, a vyrozumí je, že je stále ještě možné tyto dokumenty a důkazy poskytnout. Jen v případě, že důkazy poskytnuty nebudou, je zde pravděpodobnost, že u členských států existují splatné částky tradičních vlastních zdrojů, pokud jsou výsledkem jejich administrativních chyb.

Komise poukazuje na to, že dnes téměř všechny podpůrné dokumenty jsou uloženy u dovozců a měly by být jimi uschovány, tak aby byly k dispozici celním orgánům v souladu s článkem 77 celního kodexu EU. Stoprocentní kontrola dokladů není možná, a proto je nutno provádět kontroly na základě analýzy rizik podle článku 13 celního kodexu EU.

Komise dále poznamenává, že výše neextrapolované potenciální ztráty, kterou u zjištěných konkrétních chyb Účetní dvůr nahlásil třem členským státům, činila 1 milion EUR, z čehož 91 % se týká jednoho členského státu.

112

Informace ze sdělení v rámci vzájemné pomoci se nemusí členského státu týkat, a proto jejich výsledkem není vždy vytvoření profilu rizika.

Ve všech uvedených případech byly informace členskými státy podrobeny analýze a zohledněny v rámci jejich hodnocení rizik.

113

Účetní dvůr zakládá svůj závěr týkající se nedostatků systému REM-REC na jednom konkrétním případě ve Španělsku. Komise již byla dotčeným členským státem informována, že jeho celní orgány zahájily výměnu informací s vnitrostátními soudními orgány na vysoké úrovni a že provádí změny vnitrostátních daňových předpisů, tak aby se do budoucna podobná situace neopakovala.

Komise bude tuto záležitost se španělskými orgány dále sledovat.

114

Existují i jiné prostředky než formální zprávy o hodnocení, jak nabýt jistotu ohledně kapacity třetí země řádně spravovat režim PTA. Hodnocení probíhá během procesu vyjednávání dvoustranných dohod.

Pokud jde o monitorování, používá Komise zejména v souvislosti se systémem GSP různé nástroje, jako oznámení dovozcům, poskytování poradenství přijímajícím zemím atd. Byl vypracován akční plán Komise pro sledování preferenčních pravidel původu, podle něhož jsou jedním z navrhovaných opatření návštěvy v přijímající zemi. Akční plán se bude týkat jak jednostranných režimů, jako je GSP, tak dvoustranných dohod s partnerskými zeměmi.

Komise rovněž odkazuje na své odpovědi k bodům 81 až 86.

115

Komise bude sledovat případy zjištěné Účetním dvorem a řešit problémy ve spolupráci s členskými státy a zeměmi, které využívají preferencí v rámci jednostranných ujednání a bilaterálních dohod.

116

Ačkoliv Komise uznává, že při snaze získat ušlé prostředky je promlčení zdrojem obtíží, připomíná, že je povinností členských států, aby přijímaly vhodná opatření, jež by v maximálně možné míře zajistila včasný výběr dovozního cla.

Komise systematicky sleduje všechny zjištěné případy finanční odpovědnosti členských států vyplývající ze zpoždění při postupech pro výběr cla. Zjištěními Účetního dvora se bude zabývat a bude požadovat uhrazení tradičních vlastních zdrojů a splacení úroků v případech, v nichž splatné částky vznikly v důsledku administrativních chyb.

117

Srov. odpovědi k bodům 96 a 99.

Komise bude i nadále navrhopvat zařazování ustanovení o řízení správních chyb do všech obchodních dohod, u nichž nebude sjednáno žádné vlastní osvědčování.

120

Viz odpovědi k bodu III písm. d) a e), bodu V písm. d) a g), k bodům 82, 83, 96, 99 písm. d), 106 a 114 a k doporučení 12.

Doporučení 5 až 13

5. Komise bude dále hodnotit, ve kterých konkrétních případech jsou tyto profily rizika užitečné a jak by se měly uplatňovat v oblasti pravidel původu v rámci režimů PTA.
6. Komise v průběhu kontrol, které prováděla v posledních letech, kladla zvláštní důraz na účinnost systémů pro řízení rizika a na účinnost strategií kontroly členských států. Vypracovala tematické zprávy o svých kontrolách strategie celní kontroly (2009), místního celního řízení (2011) a tranzitu (2012) a předložila tyto zprávy členským státům v Poradním výboru pro vlastní zdroje a ve skupině pro celní politiku. Komise bude i nadále ověřovat, zda členské státy účinnost svých systémů pro řízení rizika a strategií kontroly zdokonalují.

7. Komise bude i nadále povzbuzovat členské státy, aby po přijetí sdělení v rámci vzájemné pomoci podnikaly veškerá nezbytná preventivní opatření.
8. Hodnocení kapacity země, která využívá preferenční zacházení, je nedílnou součástí procesu vyjednávání s každým partnerem. Do formální zprávy o hodnocení se však nepromítá. Komise začlení posouzení této kapacity do formálních analýz rozsahu působnosti, které předchází novým jednáním.

Obecně platí, že jednání představují odpovídající rámec, aby Komise mohla posoudit kapacitu orgánů partnerských zemí, pokud jde o řádné spravování dohody.

9. Komise (během monitorování) projedná tuto záležitost s členskými státy s cílem zlepšit kvalitu informací, jež členské státy o správním spolupráci poskytují. Systém podávání zpráv bude rovněž zjednodušen.
10. Komise bude sledovat země, které využívají preferenční zacházení a v jejichž případě audit Účetního dvora ukázal, že existují problémy týkající se správním spolupráce. Byl vypracován akční plán Komise zaměřený na kontroly preferenčních pravidel původu, který navrhuje různá nápravná opatření.
11. Komise upozorňuje, že vymáhání finančních prostředků je v odpovědnosti členských států.

Úřad OLAF bude i nadále poskytovat příslušným orgánům členských států veškeré informace nezbytné k usnadnění jejich činnosti zaměřené na vymáhání finančních prostředků.

Nová ustanovení v nařízení č. 883/2013 o vyšetřování prováděném úřadem OLAF¹³ požadují, aby členské státy poskytovaly úřadu OLAF informace o opatřeních, která přijaly na základě jeho doporučení, mimo jiné o vymáhání splatných částek. Tím se posiluje sledování činnosti členských států, jejímž účelem je vymáhání finančních prostředků, a dochází k dalšímu zlepšení finančních opatření přijímaných v návaznosti na šetření úřadu OLAF.

Komise systematicky sleduje všechny zjištěné případy finanční odpovědnosti členských států vyplývající ze zpoždění při postupech pro výběr cla. V této praxi bude pokračovat.

12. Od roku 2001 Komise navrhla, aby všechny preferenční obchodní režimy EU, ať autonomní, či smluvní, zahrnovaly možnost dočasného odnětí preferencí v případě konkrétních problémů s řízením preferencí a/nebo jiných významných porušení celních předpisů nebo v případě nedostatečné spolupráce. Komise se domnívá, že byla prokázána dostatečnost těchto pojištění, a bude i nadále navrhopvat jejich zařazování do všech budoucích preferenčních obchodních režimů.

Na konci roku 2013 byla možnost dočasného odnětí preferencí již zahrnuta do čtyř autonomních režimů (včetně systému GSP), které se týkají téměř 200 zemí, a do preferenčních dohod s více než 30 zeměmi.

Komise v současnosti vyjednává o zahrnutí ustanovení o dočasném odnětí preferencí v režimech PTA s řadou partnerů, včetně Japonska, Vietnamu, Maroka, Thajska a Kanady.

Komise bude i nadále navrhopvat zařazování ustanovení o řízení správních chyb (MAE) do všech budoucích obchodních dohod v případech, kdy nebude sjednáno žádné vlastní osvědčování.

13. Komise bude i nadále podporovat nahrazování osvědčení o původu a průvodního osvědčení vlastními osvědčeními vývozců.

Odpověď na přílohu V

1

Modely CGE jsou nejmodernější nástroje na rozdíl od jiných dostupných modelů, které se velmi dobře hodí pro měření dopadu změn obchodní politiky na hospodářství jako celek, neboť přináší výsledky v podobě široké škály odvětvových sociálně-ekonomických ukazatelů (příjmy z cel, dovoz, vývoz, výrobní ceny, mzdy, emise CO₂ atd.). Takové údaje mají zásadní význam jak pro vyjednávače, tak pro zúčastněné strany. PDU doplňují výsledky CGE kvalitativními a odvětvovými analýzami včetně (nako-lik to údaje dovolí) analýz neformálního sektoru. Doposud však nebyly údaje týkající se neformálního sektoru dostatečně spolehlivé, aby se jich dalo použít.

2

- a) Dlouhodobé účinky změn obchodní politiky posuzovalo mnoho akademických a mezinárodních organizací a jejich výsledky jsou široce využívány a přijímány ze strany vlád.
- b) Modely CGE se používají pro účely simulace, nikoli k vytváření prognóz. Opírají se o silné teoretické základy a současně jsou založeny na reálných hospodářských údajích, v nichž se odráží ekonomické chování jednotlivých aktérů.
- c) Sdružování komodit a zemí v rámci širších kategorií je výsledkem rozhodnutí založeného na specifikách analyzovaných ekonomik. Pokud se to považuje za účelné, lze výsledky CGE doplnit o analýzu částečné rovnováhy, která umí rozlišovat například mezi různými kategoriemi pšenice.

¹³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Úř. věst. L 248, 18.9.2013, s. 1).

- d) Stejně jako v případě sdružování komodit je sdružování regionů přizpůsobeno specifické situaci jednotlivých dotyčných PD/PDU a jeho cílem je zaměřit se na to, co se považuje za předmět hlavního zájmu.
- e) V těchto oblastech došlo nedávno k nebyvalému pokroku. Komise financovala vytvoření celosvětové databáze přímých zahraničních investic, která se dnes používá v rámci modelů CGE, a jako člen rady projektu analýzy globálního obchodu (GTAP) podporuje vybudování nové celosvětové databáze migrace.
- f) Model CGE doplňují také další kvantitativní modely (zejména sociálních a environmentálních dopadů) a podrobnější odvětvové analýzy.

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- jeden výtisk:
prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- více výtisků, plakáty či pohlednice:
v zastoupeních Evropské unie (http://ec.europa.eu/represent_cs.htm)
a v delegacích Evropské unie v zemích mimo EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_cs.htm);
můžete se také obrátit na síť Europe Direct na adrese http://europa.eu/europedirect/index_cs.htm
nebo na telefonní lince 00 800 6 7 8 9 10 11 (zdarma v rámci EU) (*).

(*) Informace jsou poskytovány zdarma, stejně jako většina telefonních hovorů (někteří operátoři, telefonní automaty nebo hotely však mohou telefonické spojení zpoplatnit).

Placené publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Předplatné:

- u některého z prodejců Úřadu pro publikace Evropské unie
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_cs.htm).

Preferenční obchodní režimy (PTA) jsou významným nástrojem obchodní politiky EU. Obchod přináší hospodářské přínosy jak EU, tak jejím partnerským zemím a podporuje udržitelný rozvoj a eliminaci chudoby v rozvojových zemích. Tato zpráva hodnotí, zda jsou PTA Komisí a členskými státy vhodným způsobem řízeny. Účetní dvůr zjistil, že Komise vhodným způsobem neposoudila všechny hospodářské účinky režimů PTA a že úplné inkaso příjmů není zajištěno, neboť celní kontroly prováděné členskými státy jsou nedostatečné a dohled Komise rovněž vykazuje nedostatky.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace

