



V Bruseli 21. 12. 2012
COM(2012) 791 final

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE A
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU**

o stave colnej únie

OBSAH

1.	COLNÁ ÚNIA EÚ	3
1.1.	Úvod.....	3
1.2.	Acquis colnej únie: vyše 40 rokov vývoja	4
1.2.1.	Právne predpisy	4
1.2.2.	Politické a strategické ciele	5
1.3.	Colná únia 2012: v službách EÚ	5
1.3.1.	Služby podnikom a spoločnosti	5
1.3.2.	Colná únia v číslach	6
1.3.3.	Európsky príbeh o úspechu	7
1.4.	Riadenie a fungovanie.....	7
1.4.1.	Činnosti a procesy	7
1.4.2.	Vstupy	8
1.4.3.	Riadenie.....	8
2.	HODNOTENIE COLNEJ ÚNIE	9
2.1.	Vonkajšie tlaky.....	9
2.2.	Vnútorne tlaky.....	9
3.	COLNÁ ÚNIA 2020 – ĎALŠÍ POSTUP	10
3.1.	Dokončenie modernizácie.....	11
3.2.	Posúdenie nedostatkov, stanovenie priorít.....	11
3.3.	Zlepšenie efektívnosti a účinnosti prostredníctvom reformy riadenia colnej únie	13
4.	ZÁVER	14

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE A HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU

o stave colnej únie

1. COLNÁ ÚNIA EÚ

1.1. Úvod

Colná únia¹ Európskej únie (EÚ) je jedným z najúspešnejších príkladov európskej integrácie a európskej politiky. Už viac ako štyri desaťročia slúži ako stabilný základ pre hospodársku integráciu a rast v Európe. Jej právny základ sa osvedčil ako spoľahlivý a pružný, pokiaľ ide o rozšírenie zemepisnej oblasti i rozsahu úloh. Bola jedným z priekopníkov vo verejnom sektore, keď išlo o začatie úplnej modernizácie na účely paneurópskych služieb elektronickej verejnej správy. Určité colné správy EÚ sa v medzinárodných hodnoteniach pravidelne umiestňujú medzi najlepšími vo svete.²

Z hodnotení však takisto vyplýva, že nie všetky články reťaze fungujú rovnako dobre. Okrem toho, hoci sú právne predpisy, ktoré sa majú uplatňovať, rovnaké, výsledok ich vykonávania nie je vždy rovnaký. Existujú náznaky, že colná únia čelí vážnym výzvam súvisiacim so spôsobom jej fungovania, ktoré sa môžu prejaviť ako zníženie celkovej efektívnosti colnej únie pri ochrane a službe EÚ. Premieňajú sa na neefektívnosť, plytvanie a nesúlad potrieb a dostupnosti zdrojov. Premieňajú sa na nerovnakú úroveň služieb a menej ako optimálnu celkovú ochranu hraníc EÚ.

Colná únia spadá do výlučnej právomoci EÚ³ a zodpovednosť za vykonávanie colných právnych predpisov je v prvom rade na členských štátoch⁴. Niektoré z problémov colnej únie sú však jasne zapríčinené zvýšenou globalizáciou obchodu, podnikateľských modelov a logistiky a tiež globalizáciou trestnej činnosti a ďalších hrozieb. Prínosy colnej únie sa navyše využívajú spoločne, náklady na jej vykonávanie však nie sú rozdelené rovnako: z dôvodov histórie, geografie a obchodných ciest, niektoré členské štáty nesú neúmerne podiel záťaže.

Skutočnosť je taká, že v tomto prepojenom svete samé členské štáty v izolácii od zvyšku EÚ nemôžu efektívne riešiť problémy globalizácie. Vo všeobecných pozorovaniach situácie EÚ⁵ sú dobre opísané aj problémy a to, že je potrebné, aby colná únia reagovala: globalizácia si vyžaduje väčšiu európsku jednotu, väčšia jednotu si vyžaduje väčšiu integráciu a prijatie skutočnosti, že sme všetci „na jednej lodi“.

¹ Pojem „colná únia EÚ“ v tomto oznámení znamená colnú úniu a územie EÚ vymedzené v článkoch 30 a nasl. ZFEÚ bez colných únií EÚ s Tureckom, Andorrou a San Marínom.

² Svetová banka – Podnikanie 2012: Podnikanie v transparentnejšom svete (<http://www.doingbusiness.org/rankings>); Svetové hospodárske fórum – ukazovateľ globálnej konkurencieschopnosti (<http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/>).

³ Článok 3 ZFEÚ.

⁴ Článok 291 ZFEÚ.

⁵ Predseda Barroso, prejav/12/596, 12. septembra 2012.

Ciele tohto oznámenia sú:

- **vyzdvihnúť pridanú hodnotu a zásadný význam služieb, ktoré colná únia poskytuje ako základ pre rast, konkurencieschopnosť a bezpečnosť jednotného trhu a Európskej únie;**
- **uznať, že colná únia čelí výzvam, ktoré vyžadujú európsku odpoveď;**
- **opísať postup na riešenie týchto výziev a zaistenie výkonnejšej, spoľahlivejšej a zjednotenejšej colnej únie do roku 2020.**

1.2. Acquis colnej únie: vyše 40 rokov vývoja

1.2.1. Právne predpisy

Colná únia v roku 1968 v prvom rade zrušila clá na vnútroštátnych hraniciach a zaviedla jednotný systém zdaňovania dovozu z krajín mimo EHS. Počiatočné zriadenie spoločného colného sadzobníka a spoločných pravidiel o pôvode a colnej hodnote nakoniec doplnili smernice alebo nariadenia týkajúce sa rôznych oblastí colných právnych predpisov, ako napríklad colných postupov, colných formalít a kontrol a tiež colného dlhu a záruk. Najvýznamnejšou zmenou *acquis* v kontexte zriadenia jednotného trhu v roku 1993 a popri samotnom odstránení vnútorných hraníc pre tovar bola kodifikácia rôznych častí právnych predpisov do jedného, priamo uplatniteľného právneho základu. Hoci verejnosť vnímala začiatok Európy bez hraníc ako zmiznutie colníc, v skutočnosti to poukázalo na veľký význam účinného colného dohľadu na spoločnej vonkajšej hranici.

Hlavnými časťami *acquis* colnej únie je od roku 1993 komplexný a priamo uplatniteľný Colný kódex Spoločenstva⁶ a Spoločný colný sadzobník⁷ a ich následné zmeny a doplnenia. Súbor tematických právnych nástrojov vrátane nariadení o presadzovaní práv duševného vlastníctva⁸, o drogových prekurzoroch⁹, o tovare kultúrneho charakteru¹⁰, o kontrole peňažných prostriedkov v hotovosti¹¹, o dohľade nad trhom¹² alebo časti právnych predpisov, ktorých cieľom je chrániť občanov a životné prostredie¹³, navyše poskytuje podstatný a priamo uplatniteľný právny základ na presadzovanie pravidiel v týchto oblastiach colnými úradmi v EÚ.

⁶ Nariadenie Rady (EHS) č. 2913/92, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Spoločenstva.

⁷ Nariadenie Rady (EHS) č. 2658/87 o colnej a štatistickej nomenklatúre a o Spoločnom colnom sadzobníku.

⁸ Nariadenie Rady (ES) č. 1383/2003, ktoré sa týka colného konania pri tovare podozrivom z porušovania niektorých práv duševného vlastníctva a opatrení, ktoré sa majú prijať pri tovare, u ktorého sa zistilo, že sa takéto práva porušili.

⁹ <http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/specific-chemicals/precursors/>

¹⁰ Nariadenie Rady (ES) č. 116/2009 o vývoze tovaru kultúrneho charakteru.

¹¹ Nariadenie č. 1889/2005 o kontrole peňažných prostriedkov v hotovosti, ktoré vstupujú do Spoločenstva alebo vystupujú zo Spoločenstva.

¹² Nariadenie (ES) č. 765/2008, ktorým sa stanovujú požiadavky akreditácie a dohľadu nad trhom v súvislosti s uvádzaním výrobkov na trh a ktorým sa zrušuje nariadenie (EHS) č. 339/93.

¹³ Napr. nariadenie Rady (ES) č. 338/97 o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a rastlín reguláciou obchodu s nimi.

1.2.2. Politické a strategické ciele

V *Stratégii vývoja colnej únie*¹⁴ v roku 2008 boli strategické ciele colnej únie stanovené ako 1) ochrana EÚ a 2) podpora konkurencieschopnosti EÚ. Tieto ciele ostávajú platné aj dnes a do budúcnosti. Tieto ciele by sa mali dosiahnuť jednotným a účinným spôsobom pomocou uplatňovania účinnej a efektívnej kontroly a úzkej spolupráce medzi colnými správami a s ostatnými orgánmi, s podnikmi¹⁵ a tiež s medzinárodnými partnermi.

Medzinárodná spolupráca je hlavným strategickým prvkom colnej politiky EÚ. Pokiaľ ide o mnohostranný aspekt, EÚ napríklad v rámci Svetovej colnej organizácie a Svetovej obchodnej organizácie podporuje rozvoj a vykonávanie medzinárodných noriem, najmä v oblasti bezpečnosti, uľahčenia obchodovania a colných zjednodušení. Pokiaľ ide o dvojstranný aspekt, cieľom EÚ je aktívne pracovať s hlavnými obchodnými partnermi s cieľom vyriešiť problémy súvisiace s colníctvom, napríklad uľahčenie obchodovania, pravidlá pôvodu, presadzovanie práv duševného vlastníctva, bezpečnosť dodávateľského reťazca a boj proti podvodom.

1.3. Colná únia 2012: v službách EÚ

1.3.1. Služby podnikom a spoločnosti

Colné úrady sú jedinými verejnými orgánmi, ktoré majú úplný prehľad a kontrolnú zodpovednosť za všetok tovar, ktorý prechádza cez vonkajšie hranice EÚ a ktorý, keď ho colné úrady prepustia do voľného obehu v EÚ, sa môže voľne pohybovať v akejkoľvek časti colného územia EÚ. Čiastočne pre toto jedinečné postavenie sa úloha colnej únie výrazne vyvinula a jej úlohy sa od roku 1968 mnohonásobne rozšírili. Stala sa významným poskytovateľom služieb pre podniky a spoločnosť a colníctvo EÚ v súčasnosti slúži širokému okruhu operatívnych cieľov. Colné úrady síce naďalej ostávajú orgánmi, ktoré sú voči EÚ a členským štátom zodpovedné za výber príjmov, čoraz častejšie sa však požaduje, aby zastávali aj úlohu orgánov presadzovania práva na ochranu bezpečnosti a istoty EÚ. Čoraz viac pôsobia ako ochrancovia integrity vnútorného trhu s tovarom a tiež ako orgány presadzovania mnohých iných vládnych záujmov na vonkajšej hranici.

Colná únia je operatívnym nástrojom mnohých opatrení obchodnej politiky EÚ a vykonáva mnohé medzinárodné dohody, pokiaľ ide o obchodné toky EÚ. Navyše značný a rastúci počet rôznych vládnych agentúr z dôvodu efektívnosti zastavenia neželaného alebo nebezpečného tovaru z tretích krajín *pred* ich umiestnením na trhu v EÚ očakáva, že colné úrady budú presadzovať ich politiky na hranici. Očakávajú, že uplatňovanie formalít a kontrol na vonkajších hraniciach, ktoré sú stanovené v colných právnych predpisoch, bude slúžiť aj na kontrolu požiadaviek iných právnych predpisov¹⁶. Colné úrady preto čoraz viac slúžia ako všeobecní strážcovia vnútorného trhu vrátane presadzovania právnych predpisov súvisiacich napríklad s verejným zdravím, ochranou spotrebiteľov, životným prostredím a poľnohospodárstvom. Colná únia tiež jasne prispieva k plneniu cieľov vnútornej

¹⁴ COM(2008) 169 v konečnom znení.

¹⁵ Väčšina správ členských štátov má na podporu spolupráce s podnikmi vnútroštátne obchodno-colné výbory a na úrovni EÚ konzultačný mechanizmus, kontaktná skupina pre obchod, poskytuje aktívny príspevok k prípravným prácam pre drvivú väčšinu nových iniciatív.

¹⁶ Napríklad viacročný plán trhového dohľadu. Viac podrobností sa uvádza v prílohe 2 k pracovnému dokumentu útvarov Komisie – posúdenie vplyvu akčného programu pre colníctvo a dane v Európskej únii na obdobie rokov 2014 – 2020 (FISCUS) – SEC(2011) 1317 v konečnom znení.

bezpečnosti¹⁷. Tabuľka č. 1 je poskytuje prehľad služieb, ktoré colná únia poskytovala EÚ v roku 2012.

¹⁷ Pozri napr. oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade z 22. novembra 2010 – Stratégia vnútornej bezpečnosti EÚ: päť krokov k bezpečnejšej Európe [COM(2010) 673 v konečnom znení – neuverejnené v úradnom vestníku].

Tabuľka č. 1: služby, ktoré colná únia poskytovala EÚ v roku 2012

Služby poskytované vládam (EÚ a na vnútroštátnej úrovni)	Služby poskytované spoločnosti	Služby poskytované podnikom
Výber príjmov pre EÚ a národné vlády	Ochrana pred terorizmom a zločinnými organizáciami (znižit' pranie špinavých peňazí, bezpečnosť dodávateľského reťazca)	Ochrana rovnakých podmienok pre spoločnosti a tovar v rovnakých situáciách v EÚ
Vykonávanie colných/obchodných politík a právnych predpisov (na zemi/mori/vo vzduchu)	Ochrana zdravia (ľudí a zvierat, napr. drogy, bezpečnosť výrobkov atď.)	Minimálne potrebné fyzické a procedurálne zásahy do obchodných tokov, napr. zjednodušené postupy, kontaktné miesto, jedno kontaktné miesto
Vykonávanie (častí) necolných politík a právnych predpisov (napr. o zdraví, bezpečnosti) zo strany colných orgánov	Presadzovanie dodržiavania zásad právneho štátu	Podpora konkurencieschopnosti spoločností EÚ, napr. pozastavenia cieľ
Informácie o obchodných tokoch a zainteresovaných aktéroch na účely tvorby politiky (najmä obchod v štatistikách o tovare)	Ochrana záujmov daňovníkov EÚ	Ochrana duševného vlastníctva
	Zvýšenie hospodárskej prosperity	Transparentné, rýchle a jednotné informácie a usmernenia o postupoch, obchodných opatreniach, štandardoch a normách, právnych predpisoch a judikatúre
	Vykonávanie zahraničnej politiky EÚ, napr. presadzovanie obchodných embárg, odzbrojovania atď.	
	Ochrana kultúrneho dedičstva	
	Ochrana životného prostredia	

1.3.2. Colná únia v číslach

Colníctvo EÚ pri poskytovaní týchto služieb spracuje 17 % svetového obchodu – viac ako 2 miliardy ton tovaru ročne¹⁸ s hodnotou 3 300 miliárd EUR. V rokoch 2004 – 2010 narástla napriek vplyvu finančnej krízy hodnota vonkajšieho obchodu EÚ takmer o 50 %¹⁹. EÚ je v centre svetového obchodu a logistiky dodávateľského reťazca a je hlavným obchodným partnerom pre Spojené štáty, Čínu a Rusko. Vyše 90 % (8,4 miliardy ton tovaru) obchodu sa vykonáva na mori, z čoho sa 20 % vykladá v Európe. EÚ má viac ako 250 medzinárodných letísk. Východná pozemná hranica je dlhá takmer 10 000 km a má 133 komerčných cestných a železničných vstupných bodov. Keď sa vezme do úvahy celá vonkajšia hranica EÚ (zem, vzduch, more), spolu má viac ako 1 000 vstupných colníc.

¹⁸ [Internetová stránka EÚ – Oblasť colnej politiky.](#)

¹⁹ Vonkajší a vnútorný obchod EÚ, štatistická ročenka, údaje 1958 – 2010, s. 16.

Colníctvo EÚ v roku 2011 spracovalo 36 miliónov vyhlásení o tovare pred príchodom, 140 miliónov dovozných vyhlásení, 96 miliónov vývozných vyhlásení a 9 miliónov tranzitných vyhlásení. Tieto údaje znamenajú, že colné správy členských štátov spracujú približne 8,9 vyhlásenia za sekundu. Vybrali clá, ktoré do rozpočtu EÚ prispeli sumou v odhadovanej výške 16,6 miliardy EUR, t. j. približne 13 % rozpočtu EÚ²⁰.

1.3.3. Európsky príbeh o úspechu

Úspech EÚ ako najväčšieho svetového obchodného bloku a globálneho konkurenta, rastúci objem a rýchlosť obchodu možno všetky považovať za ukazovatele pretrvávajúceho úspechu colnej únie EÚ. Colná únia podporuje rast obchodu a hospodársky rast a chráni bezpečnosť, istotu, zdravie a životné prostredie 500 miliónov občanov EÚ. Colná únia v posledných štyroch desaťročiach úspešne vykonávala povinnosti, ustavične sa prispôbovala novým úlohám, novým zemepisným rozmerom a meniacim sa globálnym podmienkam.

V poslednom desaťročí tiež úspešne realizovala prepojené systémy a procesy IT, na ktoré je potrebná spolupráca a koordinácia v celej EÚ. Zainteresované strany v súčasnosti od 27 vnútroštátnych správ, ktoré spoločne znášajú bremeno, očakávajú, že budú riadiť colnú úniu a vykonávať jej pravidlá, ako keby boli skutočne jedným subjektom.

1.4. Riadenie a fungovanie

Operatívne fungovanie colnej únie založené na spoločných právnych predpisoch a politike, ktoré vykonáva 27 správ v celej EÚ, je zložité. Colná únia sa premenila na súbor činností a postupov, pričom využila mix ľudských, technických a finančných vstupov EÚ a členských štátov.

1.4.1. Činnosti a procesy

Celkovo možno zhrnúť, že **hlavné procesy** colnej únie na plnenie jej funkcií stanovených v právnych predpisoch zahŕňajú tieto činnosti:

(1) správa **preclievania** tovaru vrátane týchto činností:

- dohľad nad vstupom a výstupom tovaru prostredníctvom spracovania vyhlásení pred príchodom/pred odchodom,
- spracovanie colných vyhlásení a riadenie colných postupov,
- uplatňovanie obchodných opatrení a obmedzení,
- výpočet a výber ciel, iných poplatkov a riadenie záruk,
- uplatňovanie ostatných náležitých pravidiel;

(2) **kontrola** vrátane týchto činností:

- profilovanie rizík a cielenie kontrol,
- dokumentárne a fyzické kontroly,
- kontroly po preclení,

²⁰

[Rozpočet 2011 v číslach.](#)

- vykonávanie oficiálnych prešetroení,
- kontrola obchodníkov pred prepustením tovaru a po prepustení tovaru s ohľadom na rôzne typy povolení;

(3) **presadzovanie** vrátane týchto činností:

- trestné/správne vyšetrovania a stíhania,
- uvalenie sankcií.

Hlavné **horizontálne procesy**, ktoré podporujú všetky tieto činnosti, zahŕňajú:

(1) **riadenie údajov** vrátane riadenia a spracovania veľmi veľkých množstiev obchodných údajov a údajov o obchodníkoch;

(2) **riadenie obchodníkov**, riadenie vyše 3 miliónov „klientov, ktorí sa podieľajú na obchodovaní“, ²¹ vrátane týchto činností:

- (1) identifikácia a registrácia,
- (2) poskytovanie informácií,
- (3) udeľovanie rôznych povolení;

(3) **riadenie rizika** vrátane identifikácie, hodnotenia, analýzy a zmiernovania nespočítateľných rôznych druhov a úrovní rizík spojených s medzinárodným obchodom s tovarom.

1.4.2. *Vstupy*

Hlavné vstupy pre colnú úniu, aby mohla vykonávať svoje funkcie a vykonávať tieto prepojené procesy, zahŕňajú platné **pravidlá** (napr. právne predpisy), **praktické usmernenia a postupy**, ako ich uplatňovať v praxi, a **zdroje** na ich fyzickú realizáciu (finančné, ľudské, IT, vybavenie).

Už zo zbežného vymenovania týchto vstupov²² vyplýva, že v skutočnosti ide o komplexnú zmes medzinárodných dohôd²³, ako napríklad pravidlá GATT, právne predpisy EÚ, usmernenia, zdrojov (napr. podporovanie infraštruktúry IT a aplikácií) a vnútroštátnych pravidiel²⁴, usmernení, procesov a zdrojov. Zatiaľ čo colné právne predpisy EÚ a usmernenia EÚ sú spoločné a spoločné sú napríklad aj určité podporné databázy, vnútroštátne vstupy a najmä ľudské a finančné zdroje dostupné pre rôzne colné správy sa medzi jednotlivými členskými štátmi výrazne líšia, podobne ako vnútroštátne postupy a vnútroštátne domény infraštruktúry IT a aplikácií.

²¹ Databáza EORI.

²² Návrh záverečnej správy, rámcová zmluva DIGIT/R2/PO/2009/027 ABC II – štúdia uskutočniteľnosti o hodnotení stavu colnej únie EÚ.

²³ Mnohé medzinárodné dohody a dohovory, ako napríklad revidovaný Kjótsky dohovor Svetovej colnej organizácie (WCO), sa v skutočnosti kodifikovali do právnych predpisov EÚ.

²⁴ Colné právne predpisy EÚ sú spoločné, ale existuje určitý priestor pre vnútroštátne predpisy.

1.4.3. Riadenie

Riadenie colnej únie sa organicky vyvinulo v priebehu času. Oficiálna **zákonodarná štruktúra** zahŕňa Radu, Európsky parlament a v prípade vykonávacích právnych predpisov viacero komitologických výborov. **Vykonávanie** colnej únie ďalej podporuje menej formálna štruktúra koordinácie politiky, jadrom ktorej je skupina pre colnú politiku, ktorej predsedá Komisia a jej členmi sú generálni riaditelia 27 vnútroštátnych správ. Skúma otázky, na ktoré je upozornená, a udáva smer ďalšieho vývoja politiky colnej únie. Skupina pre colnú politiku poskytuje spoločnú platformu pre správy od podpísania rímskych zmlúv (1958). Dnes predstavuje skupinu pre všeobecnú koordináciu politiky širokého okruhu riadiacich skupín, projektových skupín a činností, väčšiny ktorých fungovanie riadi Komisia a ktoré sa financujú v rámci programu Colníctvo 2013²⁵.

2. HODNOTENIE COLNEJ ÚNIE

Napriek úspešnej 40-ročnej histórii boli posledné roky pre colnú úniu čoraz náročnejšie. Komisia v roku 2005 po oznámení²⁶ o bezpapierovom colníctve z roku 2003 navrhla legislatívny balík na modernizáciu colníctva EÚ, najmä prostredníctvom rozšíreného používania postupov elektronického spracovania údajov. Balík bol prijatý v roku 2008²⁷, čím sa začala úplná modernizácia colných právnych predpisov EÚ a colných postupov.

Komisia a členské štáty sa od roku 2010 podujali hodnotiť fungovanie colnej únie. Je jasné, že vonkajšie tlaky prispeli k potrebe zmeny, ale hlavné zistenie je, že niektoré základné aspekty starého modelu fungovania a spôsob, akým účastníci v colnej únii spolupracujú, ktorý nebol reformovaný, bude teraz možno tiež potrebné revidovať.

2.1. Vonkajšie tlaky

Vonkajšie prostredie vyvíjalo v priebehu posledných desaťročí rastúci tlak na fungovanie colnej únie. Neprestajne sa zvyšujúce obchodné toky, nové a čoraz komplexnejšie dodávateľské reťazce a obchodné modely (ako napríklad elektronický obchod) a tiež nová logistika a konkurenčné tlaky prinášajú väčšie objemy, rýchlejšie tempo a čoraz komplikovanejšie prostredie. Riziká typické pre medzinárodné dodávateľské reťazce sa takisto zvýšili, čo je spôsobené globalizáciou zločineckej a teroristickej činnosti. Tlak z rýchlo rastúceho počtu úloh a očakávaní zainteresovaných strán navyše zapríčinil rozšírenie rozsahu colných činností a zintenzívnenie potreby ďalších zručností, nástrojov a zdrojov. Colníctvo v súčasnosti predstavuje delegované kontrolné zodpovednosti vo vyše 60 právnych aktoch²⁸. Vplyv hospodárskej krízy na druhej strane zintenzívnil tlak vyplývajúci zo zdrojov – potreba robiť čoraz viac s čoraz menším množstvom zdrojov. Načasovanie krízy bolo nevhodné pre colné správy – vykonávanie významných právnych reforiem znamenalo investovať do veľkých projektov IT v čase radikálneho znižovania rozpočtov a zdrojov.

²⁵ Rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady 624/2007/ES z 23. mája 2007, ktorým sa ustanovuje akčný program pre colné správy v Spoločenstve.

²⁶ COM(2003) 452 v konečnom znení z 24. júla 2003.

²⁷ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 450/2008, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Spoločenstva (modernizovaný Colný kódex), Ú. v. EÚ L 145, 4.6.2008, s. 1, a rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady č. 70/2008/ES z 15. januára 2008 o colnom a obchodnom prostredí bez dokladov v papierovej forme, Ú. v. EÚ L 23, 26.1.2008, s. 21.

²⁸ Príloha 2 k pracovnému dokumentu útvarov Komisie – posúdenie vplyvu akčného programu pre colníctvo a dane v Európskej únii na obdobie rokov 2014 – 2020 (FISCUS) – SEC(2011) 1317 v konečnom znení.

2.2. Vnútorne tlaky

Komisia a členské štáty tiež uznali, že model fungovania colnej únie má sám o sebe slabé stránky. Modernizácia smerom k paneurópskemu elektronickému colnému prostrediu s výmenou informácií medzi 27 členskými štátmi v reálnom čase znamená použitie nových, celoeurópskych procesov, väčšie investície do IT a nové zručnosti pre zamestnancov. To ešte viac zviditeľňuje mnohé súčasné slabé stránky, ako napríklad neefektívnosť nákladov spôsobená zdvojením úsilia.

V roku 2010 sa začalo introspektívne hodnotenie s cieľom určiť vnútorné chýlostivé body colnej únie. V štúdií sebahodnotenia²⁹ sa určilo viacero problémových oblastí, ktorým sa treba venovať. Vyplynulo z nej aj viacero nápadov na vypracovanie reakcií v budúcnosti.

Komisia na základe tejto štúdie vo svojej správe pre Radu v roku 2011³⁰ identifikovala súbor oblastí, v ktorých by colná únia mala zlepšiť svoje fungovanie.

Komisia vo svojej správe určila, že:

- **je potrebný širší strategický prístup k spolupráci s ostatnými agentúrami a medzinárodnými partnermi v oblastiach zabezpečenia, zdravia, bezpečnosti a životného prostredia;**
- **riadenie vykonávania colnej únie sa musí aktualizovať a zlepšiť, pokiaľ ide o štruktúry a pracovné metódy, a to aj preto, aby sa umožnilo určovanie priority iniciatív a jednoduchšie využívanie obmedzených zdrojov;**
- **na zlepšenie účinnosti, efektívnosti a jednotnosti a dosiahnutie úspor z rozsahu je potrebné zlepšiť spoločné využívanie a združovanie kapacít a schopností medzi členskými štátmi a medzi členskými štátmi a Komisiou;**
- **mechanizmus na meranie a posudzovanie výkonnosti colnej únie je prvoradou podmienkou ďalšieho rozvoja colnej únie.**

Nedávno sa vykonali ďalšie podrobné hodnotenia kritických oblastí, ako napríklad riadenie rizika³¹, presadzovanie práv duševného vlastníctva³² a kontroly hotovosti. Komisia okrem toho v roku 2012 začala široké vonkajšie hodnotenie s cieľom dokončiť hodnotenie z pohľadu zainteresovaných strán.

Výsledky týchto štúdií majú v roku 2013 poskytnúť základ na širšie zváženie konkrétnych priorít pre rozvoj colnej únie.

²⁹ Podniková architektúra v budúcnosti pre colnú úniu a model spolupráce v daňovej oblasti v Európe, TAXUD/R3/VDL D(2010) 433216, rámcová zmluva DIGIT/R2/PO/2009/027 ABC II.

³⁰ COM(2011) 922.

³¹ Štúdia o možných spôsoboch zlepšenia kapacít EÚ v oblasti zisťovania a analýzy rizika, PricewaterhouseCoopers, 31. máj 2012.

³² Pracovný dokument útvarov Komisie – Posúdenie vplyvu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o presadzovaní práv duševného vlastníctva colnými orgánmi - SEC(2011)597 a SEC(2011)598 a Pracovný dokument útvarov Komisie - Správa o vykonávaní akčného plánu EÚ v colnej oblasti zameraného na boj proti porušovaniu práv duševného vlastníctva na roky 2009 – 2012 – SWD(2012)356

3. COLNÁ ÚNIA 2020 – ĎALŠÍ POSTUP

Operatívnym cieľom tohto oznámenia je načrtnúť postup na riešenie problémov a poskytnúť výkonnejšiu, spoľahlivejšiu a jednoduchšiu colnú úniu, ktorá bude v roku 2020 poskytovať služby rovnakej vysokej kvality v celej EÚ. Rada v reakcii na správu Komisie z roku 2011 vo svojich záveroch z 10. decembra 2012 zdôraznila, že „colná únia by sa mala ďalej vyvíjať, aby tak bola schopná plniť svoje ciele týkajúce sa podporovania konkurencieschopnosti EÚ prostredníctvom ochrany podnikateľského prostredia, uľahčenia obchodu a poskytovania kvalitných služieb zainteresovaným stranám“³³.

Na zaistenie tohto vývoja je najnaliehavejšie dokončiť právnu a procedurálnu modernizáciu. Okrem toho sa začali veľmi dôležité procesy identifikácie problémov a prebiehajú analýzy nedostatkov, pričom niektoré nedostatky sa už aj naprávajú. Napokon, musia sa vyslovene riešiť štrukturálne otázky.

Konzistentný a komplexný postup vpred pre vývoj colnej únie si teda vyžaduje tri hlavné prvky:

- (1) dokončenie modernizácie, ktorá sa začala v roku 2003;
- (2) napravenie nedostatkov analýzy a určenie priorít, ktorými je potrebné sa zaoberať; a
- (3) preskúmanie a reformovanie riadiacich a správnych štruktúr colnej únie.

Tieto prvky sa musia očividne vykonať konzistentným a plánovaným spôsobom, aby sa nenarušila každodenná práca spravovania medzinárodných obchodných tokov EÚ.

3.1. Dokončenie modernizácie

V roku 2003 sa začala rozsiahla modernizácia colných právnych predpisov a colných postupov, ktorá zahŕňa rozšírenú úlohu colníctva pri zabezpečovaní vonkajších hraníc, racionalizáciu právneho rámca, väčšiu štandardizáciu colných predpisov a ich vykonávania, zjednodušenie colných postupov a informatizáciu všetkých vyhlásení a výmeny údajov.

Prvou väčšou udalosťou v rámci tejto modernizácie bolo v roku 2005 prijatie zmeny a doplnenia Colného kódexu spoločenstva³⁴, ktoré sa týkalo bezpečnosti a ochrany, čo v roku 2011 umožnilo zavedenie automatickej analýzy systémových rizík na základe elektronicky predložených údajov z obchodnej sféry pred vstupom a výstupom tovaru.

Vďaka novým možnostiam, ktoré poskytuje rozvoj IT, teraz ako všeobecný trend všetky vnútroštátne colné orgány umožňujú elektronické predkladanie colných vyhlásení. V súčasnosti sa vyše 90 % všetkých colných vyhlásení v EÚ podáva elektronicky. Modernizácia dobre postupuje. IT prináša pre colnú úniu výrazné zvýšenie produktivity.

Hlavné hnacie sily ďalšieho a obsiahlejšieho rozvoja v rámci modernizačného procesu predstavujú prijatie *modernizovaného Colného kódexu a rozhodnutia o colnom a obchodnom prostredí bez dokladov v papierovej forme* v roku 2008. Modernizovaný Colný kódex však zatiaľ nie je platný a je v štádiu návrhu na prepracované znenie³⁵. Rozhodnutie o prostredí bez dokladov v papierovej forme sa takisto ešte musí revidovať.

³³ Ref

³⁴ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 648/2005 z 13. apríla 2005, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (EHS) č. 2913/92, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Spoločenstva.

³⁵ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie (COM(2012)64 z 20.02.2012).

Hlavnými prioritami v ďalšom postupe sú dokončenie a prijatie právnych predpisov zo strany Európskeho parlamentu a Rady, prijatie príslušných aktov Komisie a vhodné vykonávanie zo strany členských štátov.

3.2. Posúdenie nedostatkov, stanovenie priorít

V poslednom čase sa vykonali alebo sa vykonávajú viaceré analýzy nedostatkov, najmä v oblastiach riadenia rizík a bezpečnosti dodávateľského reťazca, presadzovania práv duševného vlastníctva, dohľadu nad trhom, zdravia, bezpečnosti a životného prostredia a krízového riadenia.

Komisia v oblasti **presadzovania práv duševného vlastníctva** identifikovala problémy a podnikla kroky, keď v roku 2011 navrhla revidované nariadenie o presadzovaní práv duševného vlastníctva colnými orgánmi³⁶. Rada okrem toho 10. decembra 2012 prijala nový akčný plán na obdobie rokov 2013 – 2017 a spolupráca s medzinárodnými partnermi sa posilňuje s cieľom zvýšiť ochranu práv duševného vlastníctva v celom dodávateľskom reťazci.

V oblastiach **zdravia, bezpečnosti a životného prostredia** je jednoznačne potrebné, aby colné úrady podporovali presadzovanie právnych predpisov, ktorými sa zavádzajú zákazy a obmedzenia dovážaného a vyvážaného tovaru. S cieľom zabezpečiť, aby boli požiadavky stanovené v týchto právnych predpisoch v súlade s colnými postupmi a procesmi, Komisia pripraví súbor nástrojov so štandardnými postupmi, ktoré sa začlenia do budúcich právnych predpisov. Obmedzenia a zákazy sa ďalej zahrnú do TARICu a práve prebiehajú práce na zostavení koncepcie pre kontaktné miesto preclenia. Pracuje sa na ďalších usmerneniach, školiacich nástrojoch a nástrojoch na budovanie kapacít s cieľom podporiť colné úrady pri presadzovaní nefiškálnych právnych predpisov a tiež spoločné kontrolné prístupy založené na analýzach rizika. Ďalej sa musí vyplniť medzera vo vedomostiach o výsledkoch presadzovania colných právnych predpisov, aby sa zlepšila tvorba politiky a hodnotenie týchto právnych predpisov. Mimoriadne dôležité je vypracovanie meracích nástrojov a štatistík výsledkov colných kontrol v oblastiach, ako sú bezpečnosť výrobkov a dodržiavanie predpisov. Všetky tieto činnosti treba zlúčiť do stratégie pre spoločné úsilie Komisie a členských štátov s cieľom uľahčiť prácu colných úradov pri presadzovaní nefiškálnych právnych predpisov. Komisia už vytvorila skupinu odborníkov s colnými úradmi a orgánmi zodpovednými za nefiškálné právne predpisy, ktorá sa venuje príprave uvedených činností.

Komisia po odhalení výbušnín v leteckej nákladnej doprave (tzv. jemenský incident) a v rámci správy pracovnej skupiny na vysokej úrovni o posilnení bezpečnosti leteckej nákladnej dopravy v úzkej spolupráci s rôznymi zainteresovanými stranami, podnikmi a medzinárodnými partnermi preskúmala spôsoby, ako zlepšiť **bezpečnosť dodávateľského reťazca** a prispieť k vypracovaniu medzinárodných noriem. Úplné hodnotenie nedostatkov a potrieb v oblasti **riadenia rizika a bezpečnosti dodávateľského reťazca** predstaví vo svojom *oznámení o riadení rizika a bezpečnosti dodávateľského reťazca*³⁷. Výskum a medzinárodné projekty v tejto oblasti sa vykonávajú aj v rámcovom programe EÚ (RP7).

³⁶ Návrh Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady o presadzovaní práv duševného vlastníctva colnými orgánmi - KOM(2011)285

³⁷ Uverejní sa na začiatku roku 2013.

Budúce opatrenia by sa mali koncipovať tak, aby pomáhali zlepšiť colné riadenie rizík a kontrolné opatrenia na úrovni EÚ a chrániť finančné záujmy EÚ a jej členských štátov³⁸.

Komisia zistila aj vážne problémy, ktoré vyplývajú z rozdielnych prístupov k **porušeniam colných právnych predpisov EÚ a k uplatňovaniu sankcií**, čo by malo byť predmetom návrhu v roku 2013. Ďalej sa po jadrovej nehode vo Fukušime zaviedol akčný plán³⁹, ktorého cieľom je zlepšiť **krízové riadenie** colných úradov. V roku 2013 sa má začať štúdia, v rámci ktorej sa preskúmajú aj **pozastavenia cieľ/pravidlá o kvótach** a ktorá môže odhaliť potrebu revízie týchto pravidiel.

V **medzinárodnom rozmere** colnej únie musí naďalej zohrávať prioritnú úlohu dvojstranná práca s obchodnými partnermi a práca v mnohostranných fórach zameraná na vypracovanie nástrojov a podmienok pre bezpečnosť dodávateľského reťazca a uľahčenie obchodovania, pričom sa treba zamerať na podporu zjednodušenia colníctva, vzájomného uznávania oprávnených hospodárskych subjektov a výmeny informácií s tretími krajinami o riadení celého dodávateľského reťazca. V medzinárodných dohodách, ako napríklad v dvojstranných obchodných dohodách, by sa mala sa bude naďalej vyzdvihovať činnosť zameraná na boj proti pašovaniu nezákonného tovaru, proti porušovaniu práv duševného vlastníctva a boj proti podvodom, a malo by sa viac zdôrazniť modernizovanie pravidiel o pôvode stanovených v týchto dohodách.

Určené priority v roku 2013 zahŕňajú:

- **oznámenie Komisie o riadení rizika a bezpečnosti dodávateľského reťazca;**
- **stratégiu pre spoločné úsilie Komisie a členských štátov na uľahčenie práce colných úradov pri presadzovaní nefiškálnych právnych predpisov;**
- **návrh zameraný na rozdielne prístupy k porušeniam colných právnych predpisov EÚ a k uplatňovaniu sankcií;**
- **vykonávanie akčného plánu na zlepšenie krízového riadenia colných úradov;**
- **preskúmanie a (následne) možná revízia pozastavení cieľ a pravidiel o kvótach;**
- **stanovenie priorít pre nástroje a podmienky na uľahčenie obchodovania, bezpečnosť dodávateľského reťazca a presadzovania práv duševného vlastníctva v dvojstranných a mnohostranných medzinárodných dohodách;**
- **dokončenie analýz nedostatkov a stanovenia priorít, a to najmä nadviazaním na hodnotenie colnej únie v roku 2013.**

3.3. Zlepšenie efektívnosti a účinnosti prostredníctvom reformy riadenia colnej únie

Súčasný vnútroštátny decentralizovaný systém vykonávania a riadenia spoločného súboru zodpovedností, úloh a čoraz viac spoločných procesov a systémov IT dosiahol z mnohých dôvodov hranice efektívnosti a účinnosti. Týmito dôvodmi sú: zdvojenie, nedôslednosť, problémy s interoperabilitou a nesúlad zdrojov s potrebami v celej EÚ. Tieto problémy potvrdzujú posledné skúsenosti s používaním paneurópskych procesov a IT pri vykonávaní

³⁸ Dvor audítorov – osobitná správa č. 1/2010 – Kontrolujú sa zjednodušené colné postupy na dovoz účinne?

³⁹ TAXUD/B2/061/2011.

zmeny a doplnenia Colného kódexu spoločenstva týkajúcej sa aspektu bezpečnosti a s používaním určitých celoeurópskych povolení. Hospodárske subjekty navyše podávali správy o rôznom prístupe v EÚ a sťažovali sa na neistotu a náklady, ktoré vyplývajú z rôznych úrovni služieb a praktických požiadaviek, s ktorými sa stretávajú v celej EÚ.

Keďže právny základ je spoločný, je zjavné, že v tejto súvislosti je nedostatočné operatívne vykonávanie. Dlho nezmenený systém vykonávania a riadenia na vnútroštátnej úrovni musí uvoľniť priestor užšej forme spolupráce a spoločnej zodpovednosti medzi správami, ktoré realizujú colnú úniu. K dosiahnutiu tohto cieľa prispievajú reformy právnych predpisov a pracovných postupov a vyriešenie určitých otázok. Prierezový problém však ostáva v podobe veľmi decentralizovaného a čoraz zložitejšieho riadenia realizácie colnej únie.

Musí sa uskutočniť reforma colnej únie v neposlednom rade preto, aby sa dosiahlo zvýšenie efektivity (ako napríklad úspory z rozsahu zo združenia zdrojov) a účinnosti (ako napríklad riadenie rizika na základe združených informácií týkajúcich sa rizík). Cieľom reformy riadenia by malo byť predovšetkým zaručiť poskytovanie služieb na konzistentne vysokej úrovni kvality v celej EÚ.

Reforma riadenia by na zaistenie účinného a efektívneho poskytovania vysokokvalitných služieb v celej EÚ mala zahŕňať zlepšenia v týchto oblastiach:

- vymedzenie operatívnych cieľov/kvality služieb pre EÚ a spoločný systém ich monitorovania;
- zintenzívnenie operatívnej koordinácie a spoločného konania v prípadoch potreby;
- mechanizmus na identifikáciu potrieb, priorít a prenos/podporovanie kapacít v prípadoch potreby.

4. ZÁVER

Colná únia poskytuje spoločnosti a podnikom EÚ jasnú a nepopierateľnú pridanú hodnotu. Pre EÚ a členské štáty zabezpečuje stále významný výber príjmov, v mnohých ohľadoch je strážkyňou vnútorného trhu a nevyhnutnou podporou pre hladký tok obchodu EÚ, pričom zaisťuje cennú ochranu pre podniky, spoločnosti a životné prostredie EÚ pred rôznymi ohrozeniami z medzinárodného obchodu s tovarom.

Colná únia v posledných rokoch podnikla značnú reformu a modernizáciu právnych predpisov, postupov a pracovných metód. Reformy sa však musia uskutočniť úplne. Reforma sa musí ďalej rozšíriť na jej vnútorné štruktúry, riadenie jej operatívneho fungovania.

Komisia vyzýva Radu a Európsky parlament, aby:

- **bezodkladne dokončili modernizáciu;**
- **sa zapojili do dialógu s príslušnými zainteresovanými stranami, vzali do úvahy výsledky nedávnych hodnotení a analýz nedostatkov, a to vrátane hodnotenia colnej únie z roku 2012, s cieľom stanoviť priority;**
- **reformovali riadenie, úlohy a zodpovednosti členských štátov a Komisie týkajúce sa celkového operatívneho riadenia colnej únie; ďalšie kroky by mali zahŕňať koncepciu pre reformu do roku 2014.**