



V Bruseli 21. 12. 2016  
COM(2016) 813 final

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

**Rozvíjanie colnej únie EÚ a jej riadenia**

## 1. ÚVOD

Oznámenie sa zaoberá otázkou, ako môžu Komisia a členské štáty spolupracovať, aby zabezpečili, že fungovanie colnej únie čo najlepšie prispieva k prosperite a bezpečnosti EÚ.

Colná únia, ktorá funguje už takmer 50 rokov, bola jedným z prvých príkladov úspešnej integrácie v EÚ. Vytvorila podmienky pre zriadenie jednotného trhu a slúžila ako stabilný základ pre hospodársku integráciu a rast. Silná a dobre spravovaná colná únia môže dať EÚ možnosť prosperovať a rozvíjať konkurencieschopné podniky, chrániť svoje zdroje príjmov a chrániť verejnosť pred teroristickými, zdravotnými, environmentálnymi a inými hrozbami. V tejto oblasti, tak ako v mnohých oblastiach politiky, si úspech vyžaduje zmierňovanie rozporov medzi záujmami členských štátov, ako aj stratégiu na dosiahnutie spoločných cieľov.

V čase, keď terorizmus a iné zločiny fungujú na cezhraničnej a nadnárodnej báze, sa od colných orgánov čoraz častejšie vyžaduje, aby ako orgány presadzovania práva, ktoré sa zaoberajú hraničnými kontrolami, vykonávali nefiškálne úlohy s cieľom zlepšiť vnútornú bezpečnosť EÚ. Obzvlášť dôležitá úloha, ktorú v oblasti bezpečnosti zohrávajú colné orgány, je zabráňovať teroristickým organizáciám v presune finančných prostriedkov a narúšať zdroje ich príjmov, ako sa uvádza v akčnom pláne Komisie na posilnenie boja proti financovaniu terorizmu<sup>1</sup>. Aby sa však prispelo k účinnej a udržateľnej bezpečnostnej únii, treba vynaložiť ďalšie úsilie pri koordinácii jednotlivých oblastí politiky, ktoré sa podieľajú na riadení hraníc, a pri posilňovaní spolupráce a synergií medzi rôznymi orgánmi presadzovania práva. Kľúčová je v tomto ohľade lepšia výmena informácií.

Technológie a obchodné modely sa rýchlo menia, objem svetového obchodu rýchlo rastie, nadnárodná trestná činnosť a bezpečnostné hrozby pretrvávajú, EÚ sa rozširuje a prehlbuje a počet úloh, ktoré majú vykonávať colné orgány, sa zvyšuje a toto všetko vyvíja tlak na fungovanie colnej únie. To viedlo k významnému prepracovaniu legislatívneho rámca a k prijatiu a vykonávaniu Colného kódexu Únie (CKÚ)<sup>2</sup>. Cieľom bolo vytvoriť rámec, ktorý umožní čestným a legitímnym európskym podnikom každodenne čeliť konkurencii v globálnom hospodárstve bez prekážok spôsobených zbytočnou byrokraciou, k čomu im dopomôžu jednotné, digitalizované a výkonné colné služby v celej EÚ.

Zatiaľ čo colné predpisy sa prijímajú na úrovni EÚ, za ich vykonávanie zodpovedajú členské štáty a ich vnútroštátne colné správy. Pokiaľ sa však majú maximalizovať prínosy, treba uznať, že colná únia zo svojej podstaty vytvára medzi vnútroštátnymi správami vzájomnú previazanosť. Výzva pri vykonávaní spočíva v tom, že je nevyhnutná rovnocennosť

<sup>1</sup> COM(2016)50 final.

<sup>2</sup> Nariadenie (EÚ) č. 952/2013 z 9. októbra 2013, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie (prepracované znenie). Nový legislatívny rámec zavádza povinnosť, aby sa všetky interakcie medzi colnými správami a obchodníkmi, ako aj medzi jednotlivými colnými orgánmi uskutočňovali s použitím systémov elektronického spracovania údajov. Nový rámec znamená modernizáciu a zvýšenie nákladovej účinnosti v strednodobom horizonte, pokiaľ ide o colnú správu a uľahčenie obchodu, a takisto umožňuje skutočne spoločný prístup k riadeniu obchodných tokov v celej únii.

výsledkov dosahovaných colnými orgánmi, ktoré fungujú v rozličných geografických, rozpočtových a organizačných podmienkach.

Prepojenie medzi colníctvom a inými oblasťami politiky týkajúcimi sa bezpečnosti a kontroly hraníc si navyše vyžaduje viac zosúladený a medzisektorový prístup zameraný okrem iného na využitie plného potenciálu užšej spolupráce medzi colnými orgánmi a inými orgánmi presadzovania práva, a to aj synergiami a interoperabilitou medzi informačnými systémami.

Pre colnú úniu má preto teraz kľúčový význam, aby CKÚ mohli účinne a efektívne vykonávať colné správy, ktoré konajú ako jedna správa a zároveň účinne spolupracujú s orgánmi zodpovednými za iné relevantné politiky s dosahom na hranice a vnútornú bezpečnosť. To je kľúčové pre správne vykonávanie nového CKÚ, ktoré by vzhľadom na jeho dôraz na plne elektronickú komunikáciu medzi colnými správami a so sektorom obchodu bolo možné len na základe celoúniových interoperabilných informačných systémov a ak by všetky colné správy v EÚ uplatňovali pravidlá jednotne. Takisto je to kľúčové v súčasnej politickej situácii, vzhľadom na úlohu colných orgánov pri ochrane občanov EÚ.

Toto si v rámci existujúceho inštitucionálneho rámca vyžaduje oživené partnerstvo medzi členskými štátmi a Komisiou, aby sa do praxe uviedli:

- spoločná celková vízia riadenia colnej únie medzi všetkými členskými štátmi a Komisiou s cieľom zabezpečiť flexibilitnejšiu a účinnejšiu spoluprácu a lepšiu tvorbu pravidiel,
- lepšie presadzovanie pravidiel prostredníctvom lepšej koordinácie a spolupráce operačných zložiek v teréne,
- posilnenie úlohy colných orgánov pri zabezpečovaní spoločného riadenia hraníc a presadzovania práva, rozvoj užšej spolupráce s orgánmi zapojenými do iných relevantných oblastí politiky a posilnenie výmeny informácií s nimi,
- dlhodobá stratégia v oblasti informačných technológií, ktorá by colným správam a podnikom priniesla nákladovo efektívne procesy a ktorá by priniesla synergie s inými relevantnými oblasťami politiky,
- zlepšené fungovanie colných správ v celej EÚ pomocou väčšieho využívania najlepších postupov a inovatívnych spoločných riešení vrátane riešenia ich finančných potrieb.

## **2. ROZVÍJANIE RIADENIA**

### **2.1. Riadenie formulovania a vykonávania politiky**

Prijatie CKÚ 1. mája 2016 a jeho následné uplatňovanie posilnilo a zmodernizovalo právny rámec colnej únie. CKÚ je zavŕšením prechodu colných orgánov k bezpapierovému a plne elektronickému a interoperabilnému prostrediu, ktorého základné hodnoty spočívajú

v jednoduchosti, službách a rýchlosti. Pracovný program CKÚ<sup>3</sup> prijatý v roku 2014 a aktualizovaný v roku 2016<sup>4</sup> poskytuje časový rámec zavedenia podporných informačných systémov počas prechodného obdobia, vychádzajúc z komplexnej existujúcej siete informačných systémov, ktoré prevádzkujú členské štáty a Komisia.

V nasledujúcich rokoch CKÚ sa bude treba zamerať v prvom rade na účinné a jednotné uplatňovanie kódexu a v prípade potreby na rýchle prijatie zmien podrobných technických aktov, ktoré podporujú jeho celkovú štruktúru.

Stupeň integrácie a harmonizácie právnych predpisov, ktorý sa doposiaľ v colnej únii dosiahol, a previazanosť colných služieb zapríčiňujú, že je nevyhnutná častá koordinácia politik za účasti všetkých členských štátov a vysoký stupeň operačnej spolupráce medzi členskými štátmi.

Rôznymi jednotlivými aspektmi fungovania colnej únie sa zaoberajú rôzne subjekty. Neexistuje však úspešná zastrešujúca koordinácia politických a operačných aspektov. Konkrétnou oblasťou, v ktorej je potrebná koordinácia, je integrácia stratégií v iných oblastiach politiky, ktoré vplývajú na úlohy colných orgánov a rozširujú ich záber.

Veľkú časť koordinácie politik pre colnú úniu doteraz odviedla Skupina pre colnú politiku, neformálna skupina expertov, ktorú pred 53 rokmi založila Komisia. Skupina sa skladá z vedúcich predstaviteľov colných správ, nemá však žiadne formálne rozhodovacie právomoci v legislatívnej oblasti. Ešte neformálnejšie sú stretnutia generálnych riaditeľov vnútroštátnych colných správ na tzv. stretnutiach klubu.

Rada Európskej únie, z pozície koordinátora politik členských štátov, ktorého úlohou je rokovať o právnych predpisoch EÚ a prijímať ich, má vlastnú riadiacu štruktúru zriadenú na organizáciu svojej práce v rôznych oblastiach. Prácu, ktorá sa týka colnej oblasti, majú v Rade v zložení pre konkurencieschopnosť na starosti dve pracovné skupiny – pracovná skupina pre colnú úniu a pracovná skupina pre colnú spoluprácu –, ktoré však pravdepodobne nemajú štruktúrovanú víziu o tvorbe politik a pracujú viac-menej *ad hoc*. V Rade sa okrem toho nedávno zriadil nový subjekt, ktorý sa skladá z generálnych riaditeľov colných správ. Jeho zamýšľanou úlohou je riešiť niektoré vyššie uvedené problémy, rokovať o strategických otázkach a zabezpečiť koordináciu s inými oblasťami politiky v Rade.

Komisia sa domnieva, že operačná vízia, ktorú je potrebné vytvoriť a udržiavať pri rešpektovaní inštitucionálnych mechanizmov a povinností, musí byť:

- strategická – musí riešiť prierezové problémy, napríklad bezpečnosť, boj proti financovaniu terorizmu, podvody alebo elektronický obchod, a to na vysokej úrovni s technickými aspektmi prediskutovanými samostatne na príslušnej technickej úrovni,

---

<sup>3</sup> Vykonávacie rozhodnutie Komisie (EÚ) č. 2014/255 z 29. apríla 2014, ktorým sa stanovuje pracovný program pre Colný kódex Únie.

<sup>4</sup> Vykonávacie rozhodnutie Komisie (EÚ) 2016/578 z 11. apríla 2016, ktorým sa stanovuje pracovný program týkajúci sa vývoja a zavedenia elektronických systémov stanovených v Colnom kódexe Únie.

- prepojená s ostatnými politikami, ktoré sa musia vykonávať na hraniciach, a to tak s tými, ktoré priamo súvisia s prepravou tovaru, ako aj s tými, ktoré podporujú colné orgány v spojitosti s pohybom ľudí,
- obsahovo bohatá – musí objasňovať smerovanie v otázkach, ako je rozvoj dlhodobej stratégie v oblasti informačných technológií, preskúvanie výkonnosti na základe kľúčových ukazovateľov výkonnosti, výkon spoločného riadenia rizík v oblasti bezpečnostných rizík atď.

Pokiaľ ide o Komisiu, tá bude formalizovať a rozvíjať úlohu Skupiny pre colnú politiku tak, aby jej hlavným cieľom bolo poskytovať vstupy pre zastrešujúcu koordináciu politických a operačných aspektov a vytyčovať jasné priority do budúcnosti (na tento účel sa pre Skupinu pre colnú politiku vypracuje rokovací poriadok). Útvary Komisie spolu s členskými štátmi vypracujú v rámci projektu o výkonnosti colnej únie štruktúrované informácie o kľúčových aspektoch fungovania colnej únie, aby podporili tento cieľ (pozri oddiel 2.2 ďalej).

Komisia bude od Skupiny pre colnú politiku očakávať podporu predovšetkým pri stanovovaní a zabezpečovaní celkového súladu operačných cieľov pre celú Úniu, ktoré budú vychádzať z výziev, pred ktorými colná únia stojí teraz a v budúcnosti. Skupina pre colnú politiku sa bude takisto sústrediť na dlhodobý program zostavený v spolupráci s členskými štátmi. Program bude zameraný na prierezové problémy na strategickej úrovni.

Komisia si je takisto vedomá dôležitej úlohy, ktorú zohráva sektor obchodu pri navrhovaní a vykonávaní efektívnych colných postupov, ktoré chránia tak finančné záujmy jednotlivých členských štátov, ako aj EÚ<sup>5</sup>. Komisii v súčasnosti poskytuje poradenstvo skupina expertov, tzv. kontaktná skupina pre obchod a na vnútroštátnej úrovni pôsobia obdobné poradné orgány. Nedávna skúsenosť z konzultácií o vykonávacích právnych predpisoch k CKÚ tiež preukázala, do akej miery sú užitočné spoločné stretnutia obchodníkov, vnútroštátnych správ a Komisie. Komisia zamýšľa v uvedenej činnosti pokračovať a ďalej ju posilňovať s cieľom zapojiť do procesu viac aktérov a zamerať konzultácie na kľúčové aspekty rovnováhy medzi uľahčením obchodu, dodržiavaním predpisov a ochranou.

Komisia bude Rade a Parlamentu predkladať pravidelnú dvojročnú správu na základe výsledkov práce colnej únie, v ktorej sa navrhnu priority/smerovanie pre ďalší rozvoj colnej únie a pre zabezpečenie lepšej integrácie s inými politickými prioritami EÚ. Správa by v Rade mohla slúžiť ako základ pre pravidelnú diskusiu na vysokej úrovni o fungovaní colnej únie. To by mohlo určiť dlhodobé strategické smerovanie colnej únie a takisto poskytnúť rámec pre diskusiu a spoluprácu s cieľom podporiť prácu v mnohých vzájomne prepojených oblastiach, napr. odhaľovanie cezhraničnej trestnej činnosti a rizika terorizmu a predchádzanie týmto javom.

---

<sup>5</sup> Clá sú vlastné zdroje EÚ.

## 2.2. Riadenie monitorovania a analýzy politiky

Udržať legislatívne prostredie aktuálne si vyžaduje znalosť jeho účinkov. Operačné rozhodnutia založené na cezhraničnej spolupráci si vyžadujú takisto informácie o každodennom vykonávaní politiky.

Projekt o „výkonnosti colnej únie“, na ktorom pracuje Komisia a členské štáty, je detailný projekt merania výkonnosti, ktorého kľúčové ukazovatele výkonnosti vychádzajú zo strategických cieľov colnej únie<sup>6</sup>. Komisia s cieľom uviesť do praxe potrebný informačný a riadiaci nástroj preskúma možnosť stanovenia nového právneho základu pre súbor kľúčových ukazovateľov výkonnosti a pre oznamovanie údajov na ich vytvorenie. To by usmerňovalo politické rozhodnutia a poskytovalo rámec pre hodnotenie výkonnosti/vykonávania. Cyklus hodnotenia rámca riadenia colných rizík takisto prispeje v súvislosti s colnými kontrolami a vykonávaním stratégie EÚ a akčného plánu pre riadenie colných rizík<sup>7</sup>.

V snahe pomôcť členským štátom správne uplatňovať colné predpisy EÚ sa opätovne skontrolujú monitorovacie činnosti z programu Colníctvo 2020 a súvisiace procesy, aby sa odhalili a napravili nedostatky, a predložil sa revidovaná politika v oblasti monitorovania.

*Komisia:*

- *bude formalizovať a rozvíjať úlohu Skupiny pre colnú politiku tak, aby sa jej práca zameriavala na celkovú koordináciu politických a operačných aspektov v rozsahu súčasného inštitucionálneho rámca,*
- *zvýši počet spoločných stretnutí Komisie, vnútroštátnych správ a obchodníkov a preskúma mechanizmus konzultácií so sektorom obchodu,*
- *bude Rade a Parlamentu predkladať pravidelnú dvojročnú správu o výsledkoch práce colnej únie, aby sa umožnila pravidelná diskusia o politických prioritách,*
- *vydá pokyn svojim útvarom, aby stanovili súbor kľúčových ukazovateľov výkonnosti a, pokiaľ to bude vhodné, po konzultácii so zainteresovanými stranami navrhne nový právny základ na podporu systému merania výkonnosti.*

## 3. HLAVNÉ PROBLÉMY, KTORÉ MUSIA RIEŠIŤ RIADIACE ŠTRUKTÚRY

Komisia určila tri hlavné ciele, ktoré si vyžadujú strategické a jednotné opatrenia. Sú nimi:

- uskutočnenie vízie, ktorá opisuje, ako môžu **colné orgány pracovať, aby ich činnosť bola úplne účinná a jednotná,**
- vytvorenie a uskutočnenie spoločnej vízie medzi colnými orgánmi a inými príslušnými orgánmi, čo sa týka **riadenia hraníc EÚ** a koordinácie ich jednotlivých činností,

<sup>6</sup> KOM(2008) 169 v konečnom znení z 1. apríla 2008, potvrdené v záveroch Rady o pokroku týkajúcom sa stratégie vývoja colnej únie z 19. marca 2013 (2013/C 80/05).

<sup>7</sup> COM(2014)527 final.

- riešenie hlavných výziev colnej únie týkajúcich sa zdrojov.

### **3.1. Colné správy konajúce ako jedna**

Proces vykonávania CKÚ predstavuje dôležitú výzvu tak pre členské štáty, ako aj pre Komisiu. Členské štáty musia pri riadení colnej únie konať ako jeden, aby sa zabezpečilo, že vnútroštátne správne orgány, podniky a verejnosť získajú maximálne výhody. Komisia vidí štyri hlavné priority, ktoré potvrdzuje neustála výmena najlepších postupov.

#### **3.1.1. Spoločné chápanie toho, ako uplatňovať právne predpisy Únie**

Prvou úlohou je zabezpečiť, že všetky zainteresované sa zhodnú na spoločnom chápaní toho, ako uplatňovať právne ustanovenia EÚ v členských štátoch. Spoločné chápanie bude dôležité taktiež z dôvodu, že Komisia pracuje na detailoch inovatívnych konceptov, napríklad centralizovaného colného konania alebo samovymeriavania, spolu so zainteresovanými stranami

Na základe spoločnej práce s členskými štátmi a v spolupráci so sektorom obchodu zostaví Komisia spoločný súbor usmernení vychádzajúci z existujúcich nelegislatívnych usmernení. Takto sa zabezpečí, že všetky zainteresované strany majú jasnú predstavu o tom, ako uplatňovať právne predpisy. Útvary Komisie takisto poskytnú zamestnancom členských štátov podporný školiaci materiál v moderných formátoch, napríklad viacjazyčný e-learning a elektronické knihy.

#### **3.1.2. Budovanie odbornej spôsobilosti ľudských zdrojov**

Druhá úloha súvisí s tým, že colné správy potrebujú čo najlepšie využiť svojich 120 000 pracovníkov. Na to sú potrebné konzistentné štandardy kvality a vhodná odborná príprava, aby sa zabezpečilo jednotné uplatňovanie právnych predpisov a iniciatív.

Užšia spolupráca v oblasti rozvoja ľudských zdrojov a odbornej prípravy by mala zahŕňať používanie rámca kompetencií EÚ ako základu pre koncepcie odbornej prípravy vnútroštátnych colných správ, pre procesy na rozvoj zamestnancov a pre zriadenie spoločných centier odbornej prípravy v členských štátoch. Cieľom je zvýšiť úroveň odborných znalostí a výkonnosti konzistentne vo všetkých colných správach EÚ a u obchodníkov a prispieť tak k modernizácii verejných správ a procesu budovania administratívnych kapacít. Komisia má v úmysle predložiť akčný plán so zoznamom činností, ktoré sa majú vykonať s cieľom posilniť rozvoj ľudských zdrojov.

#### **3.1.3. Riadenie, štruktúra a financovanie systémov IT**

Treťou úlohou je dohliadať na zložitý proces, ktorý má:

- modernizovať alebo zaviesť a prevádzkovať nové európske informačné systémy, ktoré upravuje CKÚ,
- zabezpečiť zosúladený proces modernizácie informačných systémov členských štátov, ktoré budú ovplyvnené zmenami zavedenými v rámci CKÚ. Prístup k colným informačným systémom sa okrem toho musí zosúladiť v záujme interoperability.

Existujúce nástroje pomôžu dokončiť projekty, ktoré už boli dohodnuté. Nevenujú sa však dlhodobjším otázkam o tom, ako sa vyhnúť zdvojovaniu úsilia a zdrojov pri tvorbe alebo nahradení starých informačných systémov v každom z členských štátov. Nevenujú sa ani otázke dlhodobého riadenia čoraz sofistikovanejšej celoúnieovej štruktúry informačných technológií, pre ktorú sú čím ďalej tým kľúčovejšie kontinuita a integrita prepojení a prenosových sústav, ako aj dostupnosť.

Náklady na vývoj a údržbu informačných systémov CKÚ v nasledujúcich rokoch budú značné. Sama Komisia má na vývoj a údržbu systémov, ktoré sú už naplánované, vyčlenený v rámci programu Colníctvo 2020 rozpočet vo výške približne 380 miliónov EUR<sup>8</sup>. Súhrn nákladov členských štátov bude oveľa vyšší. Tieto investície umožnia všetkým zainteresovaným stranám plne využiť potenciál colnej únie. V tejto súvislosti je nevyhnutné racionalizovať, vyhnúť sa zdvojovaniu úsilia a uplatňovať najlepšie postupy. To je obzvlášť dôležité, ak majú kľúčové nové projekty v plnej miere viesť k želanému zvýšeniu efektívnosti – napríklad podporovať colné režimy a súčasne povinnú analýzu rizík. Pokiaľ sa má dosiahnuť čo najväčšia synergia a čo najviac sa zvýšiť efektívnosť, všetci aktéri sa budú musieť usilovať o dlhodobé riešenia.

V súčasnosti nemajú všetky členské štáty spoločný pohľad na to, ako a kedy by sa mali používať spoločné systémy. Niektoré z nich namiesto toho preferujú tzv. hybridnú štruktúru systémov, čo im umožňuje pripojiť sa k spoločným službám na úrovni EÚ, zachovať si len svoje vnútroštátne riešenia alebo využívať obe možnosti súbežne. Z dlhodobšieho hľadiska sa riadiace štruktúry budú musieť v záujme všetkých zhodnúť na tom, ktoré služby sa majú rozvíjať a udržiavať na úrovni EÚ a na ich vzťahu s vnútroštátnymi systémami, a budú pri tom musieť brať do úvahy rozpočtové obmedzenia na úrovni EÚ a potrebu zabezpečiť účinné riadenie a vhodné vlastníctvo systémov. V súčasnosti sa o tomto do veľkej miery rozhoduje od prípadu k prípadu. Absencia spoločnej vízie sťažuje prácu členským štátom, ktoré chcú hľadať spoločné riešenia s čo najväčším prínosom. Znižuje takisto účinnosť opatrení zo strany Komisie.

Komisia sa domnieva, že je nevyhnutná revízia štruktúry, riadenia a financovania colných sietí a databáz. Tá by mala zahŕňať analýzu príslušných iniciatív v iných oblastiach politiky EÚ a opatrenia, ktoré prijme Komisia v nadväznosti na oznámenie s názvom Silnejšie a inteligentnejšie informačné systémy pre hranice a bezpečnosť<sup>9</sup> z apríla 2016. Možno by bolo vhodné vytvoriť stálu štruktúru na riadenie rôznych častí infraštruktúry informačných technológií. Toto nadobúda ešte väčší význam vzhľadom na ambíciu CKÚ zabezpečiť hladké fungovanie colných operácií v celej EÚ a dosiahnuť rovnocennosť výsledkov vďaka posilnenej kapacite pre analýzu rizík v členských štátoch, ktorá je zameraná na vnútroštátne a nadnárodné riziká v spoločnom rámci riadenia rizika. To je kľúčové, aby mohli colné orgány zodpovedne plniť svoje úlohy pri riadení rizík, a najmä pri posudzovaní bezpečnostných rizík všetkých tovarov, ktoré sa prepravujú cez vonkajšie hranice EÚ.

<sup>8</sup> Časť C2020 IT v rozpočte na roky 2015 – 2020 (upravené plánované sumy)

<sup>9</sup> COM(2016)205 final.



Komisia spustí proces, v ktorom preskúma budúce možnosti rozvoja a údržby colných informačných systémov s cieľom pripraviť diskusiu ešte pred budúcim rozhodovaním o ďalšom viacročnom finančnom rámci. Aby sa dal pripraviť uskutočniteľný dlhodobý plán, treba sa pri analýze ďalšej spolupráce medzi administratívnymi službami, ktoré sa zaoberajú riadením hraníc a presadzovaním práva, pozrieť na otázku možných synergií s existujúcimi agentúrami<sup>10</sup>. Ako sa uvádza v oznámení Silnejšie a inteligentnejšie informačné systémy pre hranice a bezpečnosť, Komisia skúma synergie a možnosti interoperability medzi informačnými systémami a ich zodpovedajúcimi infraštruktúrami pre colné operácie EÚ, riadenie hraníc a presadzovanie práva.

#### **3.1.4. Posilnenie spolupráce medzi colnými správami**

Štvrtou úlohou Komisie bude podporovať rýchlejšiu operatívnu spoluprácu založenú na využívaní najlepších postupov a existujúcich spoločných systémov, najmä v prípadoch, keď by skupiny členských štátov mohli čeliť problémom, s ktorými sa nepotýkajú všetky členské štáty. Inovatívny nástroj z programu Colníctvo 2020 s názvom skupina odborníkov umožňuje s týmto cieľom vytvorenie flexibilných štruktúr. Jedným z možných využití podobných skupín odborníkov je napríklad podpora spolupráce medzi vnútroštátnymi colnými správami na úrovni EÚ, ako aj na regionálnej úrovni s cieľom podporiť každodennú operačnú činnosť podľa potrieb členských štátov. Medzi aktuálne príklady patrí spolupráca pri riadení východnej a juhovýchodnej pozemnej hranice<sup>11</sup> a čo najlepšie využitie zdrojov v otázkach colného zatried'ovania.

Výmena najlepších postupov sa bude takisto musieť aj naďalej podporovať pomocou programu Colníctvo 2020 a nástupníckeho programu.

#### *Komisia:*

- *stanoví jednotný súbor usmernení pre uplatňovanie Colného kódexu Únie,*
- *predloží akčný plán so zoznamom činností, ktoré sa majú vykonať s cieľom posilniť rozvoj ľudských zdrojov,*
- *vykoná revíziu štruktúry, riadenia a financovania colných sietí informačných technológií a databáz a ich vzťahu s ostatnými sieťami EÚ,*
- *posúdi pridanú hodnotu a možné dlhodobé prínosy plynúce zo zriadenia stálej štruktúry na riadenie infraštruktúry informačných technológií v kontexte priprav budúceho viacročného finančného rámca a takisto posúdi možné synergie s existujúcimi agentúrami,*
- *podporí využívanie skupín odborníkov na podporu operačnej spolupráce medzi colnými orgánmi v otázkach na úrovni celej EÚ, ako aj na regionálnej úrovni.*

<sup>10</sup> Najmä s Európskou agentúrou na prevádzkové riadenie rozsiahlych informačných systémov v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti (eu-LISA).

<sup>11</sup> CELBET – Skupina colných odborníkov pre východnú a juhovýchodnú pozemnú hranicu

## **3.2. Koordinácia jednotlivých oblastí politiky, ktoré sa podieľajú na riadení hraníc**

### **3.2.1. Celkové riadenie hraníc**

Colné orgány vykonávajú rôzne funkcie aj v iných oblastiach politiky mimo obchodnej politiky a uplatňovania ciel (a to najmä colnými kontrolami a riadením rizík). Medzi tieto oblasti patrí bezpečnosť, boj proti terorizmu, bezpečnosť výrobkov, zdravie, právo duševného vlastníctva, ochrana životného prostredia a ochrana trhu, položky s dvojakým použitím a strelné zbrane.

Komisia bude aj naďalej vykonávať svoj akčný plán na posilnenie boja proti financovaniu terorizmu<sup>12</sup>. Činnosť colných orgánov sa má podľa akčného plánu sústrediť najmä na narušenie zdrojov príjmov teroristických organizácií, pričom zameriavať sa má na kontroly hotovosti a financovanie prostredníctvom nezákonného obchodovania s tovarom (kultúrneho charakteru). Komisia dnes predložila návrh nariadenia o kontrolách peňažných prostriedkov v hotovosti, ktoré vstupujú do Únie, resp. opúšťajú Úniu, ktorým by sa zrušilo existujúce nariadenie o kontrole peňažných prostriedkov v hotovosti<sup>13</sup>. Okrem toho sa pracuje na legislatívnej iniciatíve na reguláciu dovozu tovarov kultúrneho charakteru (s osobitným dôrazom na financovanie terorizmu), ktorá by sa mala prijať do júna 2017. V rámci prípravných prác bola takisto zadaná štúdia, ktorá má preskúmať rôzne výzvy, pred ktorými stoja colné orgány EÚ v súvislosti s nezákonným obchodovaním s tovarom kultúrneho charakteru, a identifikovať potenciálne možnosti politiky. Komisia zároveň posilní operačnú spoluprácu so susednými krajinami (napr. Blízky východ a severná Afrika, západný Balkán a Ukrajina) v boji proti obchodovaniu so strelnými zbraňami.

Komisia vynakladá značné úsilie na podnecovanie spolupráce medzi jednotlivými správnymi orgánmi pri zosúladovaní postupov v prípadoch, ktoré súvisia s inými oblasťami politiky. Čo sa týka bezpečnosti a ochrany životného prostredia, Komisia prijíma kroky, aby zabezpečila, že colné orgány budú zapojené do procesu tvorby právnych predpisov EÚ v skorom štádiu.

Útvary Komisie poskytnú súbor nástrojov, ktoré pomôžu tvorcom politik a zákonodarcom, ktorí sa podieľajú na tvorbe právnych predpisov EÚ, zabezpečiť, že colné a iné relevantné správne orgány v členských štátoch budú môcť pravidlá uplatňovať účinnejšie a bez zbytočnej záťaž.

Útvary Komisie preskúmajú aj interakcie so všetkými relevantnými oblasťami politik, ktorých sa týka riadenie hraníc, s cieľom identifikovať ďalšie možnosti pre jednotnejší a zosúladenejší prístup založený na konkrétnych aspektoch, ktoré sa uvádzajú v nasledujúcich odsekoch.

---

<sup>12</sup> COM(2016)050 final.

<sup>13</sup> Nariadenie (ES) č. 1889/2005 o kontrole peňažných prostriedkov v hotovosti, ktoré vstupujú do Spoločenstva alebo vystupujú zo Spoločenstva. Novým nariadením sa okrem iného pridávajú možnosti kontroly peňažných prostriedkov v hotovosti prepravovaných poštou alebo nákladnou dopravou, orgánom sa umožní konať v prípadoch nižších súm peňažných prostriedkov v hotovosti, pokiaľ existuje podozrenie z nezákonnej činnosti, a rozšíri sa vymedzenia pojmu „peňažné prostriedky v hotovosti“ tak, aby okrem iného zahŕňal aj zlato.

### **3.2.2. Spolupráca colných orgánov s inými orgánmi presadzovania práva**

Spoluprácou medzi colnými orgánmi a inými orgánmi presadzovania práva sa v Rade medzi inými zaoberá pracovná skupina pre colnú spoluprácu. Plánovanie a hodnotenie týchto činností je nutné plne začleniť pod celkové riadenie colnej únie. Dvojiročná správa Komisie o výsledkoch práce colnej únie poskytne prepojenie medzi prácou pracovnej skupiny pre colnú spoluprácu a inými zoskupeniami Rady v tejto oblasti. Komisia sa bude snažiť koordinovať s Radou spoločné činnosti v oblasti presadzovania práva medzi colnými orgánmi a inými orgánmi na tomto základe a bez toho, aby boli dotknuté dojednania zmluvy.

Je zavedená užšia spolupráca s agentúrami EÚ pôsobiacimi v oblasti bezpečnosti a presadzovania práva, ako je Europol, a s európskou pohraničnou a pobrežnou strážou<sup>14</sup>. Takáto spolupráca bude naďalej pokračovať a posilňovanie výmeny informácií je v tomto ohľade kľúčové. Úzka koordinácia s ostatnými činnosťami presadzovania práva sa vykonáva v rámci cyklu politik EÚ na boj proti organizovanej a závažnej medzinárodnej trestnej činnosti.

Nariadenie (EÚ) 2016/1624 tvorí pevný základ pre dobre štruktúrovanú medziagentúrnu spoluprácu medzi colnými orgánmi a príslušníkmi pohraničnej stráže na úrovni Európskej únie aj členských štátov. Medziagentúrna spolupráca je jeden zo základných prvkov európskej stratégie integrovaného riadenia hraníc. Spolupráca sa bude rozvíjať bez toho, aby boli dotknuté existujúce právomoci Komisie a členských štátov.

Konkrétne v oblasti vnútroštátnej spolupráce medzi príslušníkmi pohraničnej stráže a colnými orgánmi vypracovala Komisia usmernenia, ktoré sa odskúšali počas nedávnej migračnej krízy na vonkajších hraniciach EÚ. Uvádza sa v nich praktický prístup na posilnenie spolupráce medzi uvedenými orgánmi. S ohľadom na rozdiely v organizačnej štruktúre a právomociach v členských štátoch sa v usmerneniach opisuje viacero oblastí spolupráce, ako je synchronizácia kontrol, výmena informácií a spoločné operácie a špecifikujú sa tri moduly podľa stupňa spolupráce.

Komisia usmernenia zaktualizuje podľa spätnej väzby získanej od krajín na základe ich skúseností v rámci plánovaného predkladania správ. Spätná väzba by mala zahŕňať použité nástroje a príklady osvedčených postupov, ako aj výsledky kontrol na mieste. To prispeje k posilneniu spolupráce medzi dvoma uvedenými zložkami.

### **3.2.3. Centrálny elektronický priečinok**

Komisia sa zaoberá hľadaním realizovateľného riešenia na vytvorenie prostredia centrálného elektronického priečinka pre EÚ, ktorý by spájal jednotlivé interakcie medzi správnymi orgánmi a sektorom obchodu pri preprave tovaru do a z EÚ. Centrálny elektronický priečinok je koncepciou na uľahčenie obchodu, ktorá cezhraničným obchodníkom umožňuje predložiť regulačné dokumenty na jednom (elektronickom) mieste a/alebo prostredníctvom jedného subjektu.

---

<sup>14</sup> Európska pohraničná a pobrežná stráž (zahŕňajúca agentúru a vnútroštátne orgány členských štátov, ktoré sú zodpovedné za riadenie hraníc) zriadená nariadením (EÚ) 2016/1624, v ktorom sa predpokladá posilnená spolupráca európskej pohraničnej a pobrežnej stráže s Komisiou a s vnútroštátnymi colnými správami. Čo sa týka Europolu, medzi odborníkmi z tímu strategickej analýzy z Europolu a tímu riadenia rizík z GR TAXUD sa nadviazali pravidelné kontakty, aby sa preskúmali možnosti výmeny strategických informácií.

Vzhľadom na zložitosť koncepcie centrálneho elektronického priečinka a na celý rad colných IT riešení, na ktorých sa pracuje v súvislosti s CKÚ, prístup EÚ k prostrediu centrálneho elektronického priečinka pre colníctvo sa bude v krátkodobom horizonte osobitne a cielene zameriavať na vývoj databázy osvedčení na úrovni EÚ. Prepojenie databázy s vnútroštátnymi systémami colných vyhlásení umožní automatické overovanie osvedčení. Komisia označí túto úlohu za prioritu a vypracuje dlhodobú víziu koncepcie centrálneho elektronického priečinka. Zároveň sa do praxe uvádzajú vnútroštátne námorné kontaktné miesta (*single windows*), aby sa ohlasovacie formality lodí v európskych prístavoch mohli predkladať cez e-manifest<sup>15</sup>.

### 3.2.4. Spolupráca v colnej a daňovej oblasti

Dôležitým aspektom práce colných orgánov je výber príjmov, ako sú clá, ale aj DPH a spotrebné dane pri dovoze tovaru. Výber daní si preto ako časť vykonávania CKÚ vyžaduje pozornosť. V oznámení Komisie o akčnom pláne v oblasti DPH<sup>16</sup> sa okrem toho navrhuje posilniť spoluprácu medzi daňovými, colnými a inými správami na účely boja proti podvodom v oblasti DPH. Keďže právne predpisy a štruktúry pre spoluprácu existujú tak na strane daňových, ako aj colných orgánov, hľadať praktické spôsoby zosúladovania a tvorby rozhraní medzi nimi efektívnym a účinným spôsobom je teraz potrebné viac ako kedykoľvek predtým. Medzi tieto spôsoby by mohli patriť:

- strategické rokovania medzi vedúcimi pracovníkmi daňových a colných správ,
- vzorové memorandum o porozumení o daňovej a colnej spolupráci, ako to bolo v prípade colnej spolupráce s orgánmi dohľadu nad trhom,
- spoločné daňovo-colné fórum o daňových dôsledkoch vykonávania CKÚ,
- automatický prístup colných orgánov k databáze VIES<sup>17</sup> a ostatným informáciám pre colné riadenie rizík a kontroly.

#### *Komisia:*

- poskytnie prostredníctvom svojich útvarov súbor nástrojov, ktoré pomôžu tvorcom politik a zákonodarcom, ktorí sa podieľajú na tvorbe právnych predpisov EÚ, zabezpečiť, že colné a iné relevantné správne orgány v členských štátoch budú môcť pravidlá uplatňovať účinnejšie a bez zbytočnej záťaže,
- rozvinie spoluprácu medzi správnymi orgánmi, ktoré sa zaoberajú otázkami riadenia hraníc, v súlade s európskym integrovaným riadením hraníc, a možné synergie s existujúcimi agentúrami,
- zaktualizuje usmernenia o spolupráci colných orgánov a príslušníkov pohraničnej stráže na základe súčasného predkladania správ a bude ďalej rozvíjať spoluprácu s európskou pohraničnou a pobrežnou strážou a s Europolom pri riadení rizík trestnej činnosti a terorizmu, ako aj koordináciu s činnosťami presadzovania práva v rámci cyklu politik EÚ na boj proti organizovanej a závažnej medzinárodnej trestnej činnosti,
- skooroduje sa s Radou v otázke začlenenia spoločných činností presadzovania práva medzi colnými orgánmi a inými správnymi orgánmi do celkového riadení colnej únie,
- bude hľadať realizovateľné riešenie na vytvorenie prostredia centrálneho elektronického priečinka pre EÚ,

<sup>15</sup> Smernica 2010/65/EÚ.

<sup>16</sup> COM(2016)148 final.

<sup>17</sup> Systém výmeny informácií o DPH.

- *začlení do colnej politiky opatrenia prijaté v nadväznosti na oznámenie Komisie o akčnom pláne v oblasti DPH, a to najmä zlepšením daňovo-colnej spolupráce v teréne.*

### **3.3. Riešenie hlavných výziev pre colnú úniu týkajúcich sa zdrojov**

Colné orgány sú pod neustálym tlakom na ľudské, ako aj na finančné zdroje. Okrem toho niekedy chýba úplné pochopenie toho, akú zásadnú úlohu zohrávajú pri ochrane jednotného trhu a pri bezpečnosti a ochrane Európskej únie a aká dôležitá je ich úloha pri výbere daní. Súčasný právny rámec stanovuje, že členské štáty si ponechajú si 20 % colných príjmov ako náklady na výber. Závisí však od jednotlivých členských štátov, aké rozpočtové prostriedky vyčlenia na financovanie colných orgánov.

Postupné zavádzanie integrovaného riadenia rizík do colných predpisov EÚ od roku 2005 ukázalo, že členské štáty sú ochotné zmeniť svoj tradičný prístup k colníctvu. To zahŕňa postupný posun od systematických kontrol dokladov a fyzických kontrol k metódam založeným na riziku za použitia všetkých dostupných moderných nástrojov, vychádzajúc najmä zo spoločných kritérií rizika EÚ a z intenzívnej výmeny informácií o rizikách. To bude mať spolu s vykonávaním CKÚ výrazný dosah na výdavky na informačné technológie na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ.

#### **3.3.1. Vybavenie**

Čo sa týka financovania, problémom je najmä neintruzívne detekčné a laboratórne vybavenie. Moderné účinné vybavenie, ako röntgenové skenery, predstavuje pomerne drahé, no nákladovo efektívne spôsoby kontroly. Mobilné skenery sú mimoriadne užitočné, keďže sa môžu použiť cielene v konkrétnych oblastiach, aby sa tak reagovalo na náhle zvýšenie rizika. Takisto môžu byť využívané spoločne alebo sa môžu použiť na posilnenie spôsobilostí ostatných členských štátov v obzvlášť zložitých situáciách na konkrétnych hraniciach, čo platí takisto v prípade špičkového laboratórneho vybavenia, ktoré je potrebné na podporu alebo potvrdenie fyzických kontrol. Skupiny odborníkov spomenuté v bode 3.1.4 by sa mohli využívať na podporu tohto spoločného využívania vybavenia.

Existujúci program Colníctvo 2020 neumožňuje financovanie takéhoto vybavenia. Keď však Rada program prijala, vyzvala Komisiu, aby do roku 2018 preskúmala možnosť zahrnúť takéto financovanie do budúcich programov<sup>18</sup>. Komisia zamýšľa venovať sa tejto otázke v posúdení vplyvu, ktoré vykoná v rámci prípravy budúcej generácie programu v kontexte budúceho viacročného finančného rámca. Medzitým bude aj naďalej podporovať členské štáty, ktoré preukázali potrebu financovania, ktoré je oprávnené v rámci štrukturálnych fondov.

*Komisia:*

- *zváži a vyhodnotí možnosť financovania potrebného vybavenia z budúcich finančných programov Komisie v posúdení vplyvu budúcej generácie programu Colníctvo.*

<sup>18</sup> Vyhlásenie Rady 16094/13 ADD 1 REV 2

#### 4. ZÁVER

Komisia sa domnieva, že nový rámec CKÚ je dôležitým krokom pri posilňovaní EÚ a jej colnej únie. Silný aspekt riadenia rizika, ktorý je v ňom zahrnutý, umožní takisto posilnenie zväčšujúcej sa úlohy colných orgánov pre bezpečnosť vnútorného trhu EÚ. Postupné zavádzanie všetkých výhod CKÚ a zlepšenia pri kontrolách pomocou riadenia rizika však teraz musí sprevádzať dôraz na riadenie colnej únie ako celku, čím sa zaistí jednotnosť a účinnosť jej fungovania. Práca na riadení colnej únie sa musí zameriavať na posilnenú spoluprácu medzi colnými správami členských štátov v súčasnom inštitucionálnom rámci. Musí byť takisto založená na spoločnom chápaní pravidiel a bude zahŕňať úzku spoluprácu a výmenu informácií s orgánmi zodpovednými za iné relevantné oblasti politiky a s ďalšími stranami zainteresovanými na riadení hraníc a na presadzovaní práva, aby zároveň prispela k vykonávaniu Európskeho programu v oblasti bezpečnosti a k účinnej a skutočnej bezpečnostnej únii.

V tomto oznámení Komisia podrobne opísala viaceré oblasti, v ktorých je potrebné prijať opatrenia. Hlavnou myšlienkou je, že je nutné ujasniť pravidlá, posilniť schopnosť colných orgánov konať a dosiahnuť koordináciu a synergie s mnohými ďalšími oblasťami politiky EÚ.

Komisia vyzýva Európsky parlament a Radu, aby schválili toto politické smerovanie a konkrétne opatrenia navrhnuté v oznámení.