



Bruxelles, 20.7.2018.
COM(2018) 549 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU

Drugo izvješće o napretku u provedbi Strategije EU-a i Akcijskog plana za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima

{SWD(2018) 380 final}

1. UVOD

1.1 *Nove prijetnje, novi odgovori*

U prvih 50 godina postojanja carinske unije svijet se drastično promijenio, a promijenila se i uloga carinskih tijela EU-a. Carina se, kao glavno tijelo za nadzor kretanja robe preko vanjskih granica, našla na prvoj crti obrane od opasnih i kriminalnih aktivnosti povezanih s komercijalnom trgovinom. U to se primjerice ubrajaju trgovina neusklađenom ili opasnom robom, nezakonita trgovina kulturnim dobrima, oružjem i drogama, divljom faunom i florom te ostalo nezakonito trgovanje, prijevare, terorizam i organizirani kriminal. Sva roba koja ulazi u EU, preko njega prelazi ili iz njega izlazi (uključujući robu koju putnici nose sa sobom) podliježe carinskom nadzoru i može biti predmet carinskih provjera.

Carina ima ključnu ulogu u jamčenju sigurnosti i zaštite našeg društva i zaštiti financijskih interesa EU-a i njegovih država članica. Zbog toga se suočava s ozbiljnim izazovima kad je potrebno razviti provjere unutar zajedničkog okvira upravljanja rizikom. Kako bi postigla svoj cilj, carina mora svoju ulogu ravnomjerno rasporediti na olakšavanje zakonite trgovine i očuvanje protočnosti lanaca opskrbe neophodne našem gospodarstvu, pridonoseći istodobno našoj sigurnosti i zaštiti.

1.2 *Odaziv na poziv Vijeća*

Komisija je 2014. donijela Komunikaciju o Strategiji EU-a i Akcijskom planu za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima¹. U strategiji je utvrđen niz ključnih ciljeva temeljenih na sveobuhvatnom cilju postizanja visoko kvalitetnog, višeslojnog pristupa upravljanju rizicima, koji je djelotvoran i učinkovit. Akcijskim planom utvrđen je niz mjera koje treba poduzeti za svaki cilj. Vijeće je u prosincu 2014. odobrilo Strategiju EU-a i Akcijski plan za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima i pozvalo Komisiju da u roku od 18 mjeseci Vijeću dostavi izvješće o njihovoj provedbi i ostvarenim rezultatima².

Komisija je, na zahtjev Vijeća, u srpnju 2016. predstavila prvo Izvješće o napretku u provedbi Strategije EU-a i Akcijskog plana za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima³. Izvješće je pokazalo da je u 18 mjeseci trajanja postupka provedbe velika većina djelovanja utvrđenih Akcijskim planom već bila započela. Međutim, u izvješću je utvrđeno da reforma upravljanja rizicima u carinskim pitanjima iziskuje velike resurse pa se rezultati sporo ostvaruju. Kao glavna poteškoća u toj fazi provedbe utvrđena su pitanja povezana s informacijskim tehnologijama, i u smislu nedovoljnog financiranja za razvoj potrebnih informacijskih sustava i u smislu dostupnosti podataka i mehanizama za razmjenu informacija.

¹ COM(2014) 527 final.

² 15403/14

³ COM(2016) 476 final.

Vijeće je u prosincu 2016. donijelo zaključke o Izvješću Komisije o napretku⁴. U zaključcima Vijeća istaknuto je da su postupci upravljanja rizicima nužni za zaštitu sigurnosti i financijskih interesa EU-a i njegovih država članica te istodobno olakšavanje zakonite trgovine. Vijeće je istaknulo i kako je potrebno nastaviti provoditi Strategiju EU-a i Akcijski plan za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima te je naglasilo njihov znatan doprinos obnovljenoj strategiji unutarnje sigurnosti i njezinoj provedbi, posebno u borbi protiv terorizma i prekograničnog organiziranog kriminala.

Vijeće je Komisiju pozvalo da u roku od 18 mjeseci predstavi drugo izvješće o napretku provedbe Strategije EU-a i Akcijskog plana za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima i razvije učinkovit mehanizam izvješćivanja radi mjerenja učinka ishoda i rezultata posebnih djelovanja.

Ovo drugo Izvješće o napretku odgovor je Komisije na taj zahtjev. Kao i u prethodnom izvješću, u ovom se Izvješću iznosi sveobuhvatna kvalitativna ocjena provedbe Strategije tako što se objašnjava napredak koji je od objave prvog izvješća ostvaren u svakom od sedam ključnih ciljeva. Trebalo bi napomenuti da ovo Izvješće nije evaluacija, niti se u njemu razmatra budućnost Strategije nakon ovog postupka. Nadalje, izvješće ne sadržava prijedloge za izmjenu postojeće Strategije.

U Radnom dokumentu službi Komisije priloženom ovom Izvješću navode se dodatne informacije o napretku provedbe pojedinačnih djelovanja i podaktivnosti.

2. IZVJEŠĆE O NAPRETKU

1. CILJ 1. – POBOLJŠANJE KVALITETE PODATAKA I POSTUPAKA PRIJAVE

Uspostavom potpunog pravnog okvira koji uključuje zahtjeve u pogledu „višestrukog prijavljivanja” i poboljšanja kvalitete podataka, cilj je ostvaren. Još ga samo treba provesti⁵.

Osim potrebe da se određeni tehnički elementi usklade sa zahtjevima u pogledu podataka, Komisija zasad nije utvrdila nijedan veći problem u njegovoj primjeni.

Međutim, koristi i učinak Carinskog zakonika Unije („Zakonik”)⁶ moći će se u cijelosti vidjeti tek kad svi IT sustavi budu u funkciji.

⁴ 14894/16

⁵ Materijalne odredbe Zakonika stupile su na snagu 1. svibnja 2016. Iako je njegova pravna osnova donesena, izrada predmetnog glavnog IT rješenja (Sustav kontrole uvoza 2 („ICS2”)) još nije započela, što znači da se još uvijek ne mogu vidjeti željeni rezultati i ishodi.

⁶ Uredba (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013.

2. CILJ 2. – OSIGURATI DOSTUPNOST PODATAKA O OPSKRBNOM LANCU, RAZMJENU RELEVANTNIH INFORMACIJA O RIZICIMA I REZULTATIMA PROVJERE

Kako bi carinska unija mogla prevladati izazove s kojima se suočava, jedan je od glavnih ciljeva Zakonika dovršiti prijelaz na elektroničko carinsko okružje bez papira te osigurati veću digitalnu integraciju u cijelom EU-u.

Stoga Komisija zajedno s državama članicama i poduzećima nastavlja razvijati različite IT sustave kojima se podupire provedba Zakonika. S pomoću potpunog skupa IT sustava dodatno će se modernizirati i uskladiti postupci uvoza, izvoza i provoza te uvesti novi pojmovi, kao što je centralizirano carinjenje.

Međutim, Komisija i države članice neće moći sve sustave uvesti do 2020. Razlog su tome kratak rok, nedostatak financijskih sredstava dostupnih u okviru programa Carina 2020. te razina složenosti i ambicije brojnih različitih i međusobno povezanih elemenata. Komisija je stoga donijela prijedlog⁷ izmjene članka 278. Zakonika kako bi se zakonski rok (prijelazno razdoblje) za uvođenje nekih IT aplikacija produljio s 2020. na 2025.

1.3 Sustav kontrole uvoza (ICS2)

Kad je riječ o robi koja ulazi u EU, reforma sustava prethodnih informacija o teretu napreduje.

U prosincu 2017. države članice potvrdile su Prijelaznu strategiju i plan za sustav kontrole uvoza (ICS2). U skladu s tim planom, sustav ICS2 uvest će se u tri operative faze. To su: i. roba u poštanskim i hitnim pošiljkama u zračnom prometu (ulazne skraćene deklaracije (ENS) prije utovara i minimalni zahtjevi u pogledu podataka); ii. novi zahtjevi za ENS za sav zračni promet i iii. upotpunjavanje reforme zahtjevima za ENS u pomorskom, cestovnom i željezničkom prometu.

Svi elementi potrebni za početak provedbe bit će raspoloživi i usuglašeni s državama članicama 2018.

Uvođenje sustava ICS2 nakon 2020. ovisit će i tome hoće li se u sljedećem višegodišnjem financijskom okviru moći osigurati potrebna sredstva. Komisija je u tom pogledu nedavno predstavila prijedlog novog programa Carina⁸.

1.4 Drugi projekti i sustavi

Carinskim informacijskim sustavima, koji su posebnu potporu dobili na temelju višegodišnjeg strateškog plana za carinske informacijske sustave (MASP), znatno je unaprijeđena carinska unija EU-a. Tom se inicijativom nastoji carinski postupak u tiskanom obliku zamijeniti elektroničkim postupkom na razini EU-a te stvoriti djelotvornije i suvremenije carinsko okružje. Ažuriranje MASP-a završeno je krajem 2017., nakon što je Vijeće dalo svoju suglasnost za odgodu dovršetka nekih IT sustava.

Sustav „Surveillance 3”⁹ trebao bi biti uveden do listopada 2018. Međutim, države članice moraju u svoje nacionalne sustave uvesti neophodne promjene kako bi u sustav

⁷ COM(2018) 085 final.

⁸ COM(2018) 442 final.

za nadzor unijele odgovarajuće podatkovne elemente. U skladu sa Zakonikom države članice za ispunjenje te obveze imaju prijelazno razdoblje do 2020.

Forum za digitalni promet i logistiku (DTLF)¹⁰ i dalje postoji te će mu mandat vjerojatno biti produljen na dvije ili tri godine.

Komisija je početkom 2016. pokrenula pilot-projekt eManifest¹¹ kojim se nastoji uspostaviti usklađeni skup elektroničkih podataka o teretu koji obuhvaća informacije potrebne za pomorske i carinske formalnosti kad brodovi ulaze u europske luke ili iz njih izlaze.

U području usklađenosti i sigurnosti proizvoda Komisija je predložila povezivanje carinskog i tržišnog nadzora kako bi se među nadležnim tijelima olakšala razmjena informacija povezanih s rizikom¹².

3. CILJ 3. – PROVODITI MJERE NADZORA I MJERE ZA SMANJENJE RIZIKA PREMA POTREBI („PROCIJENITI UNAPRIJED – PROVJERITI PREMA POTREBI”)

Kako je navedeno u izvješću iz 2016., poboljšanje je u ovom području postignuto uglavnom zbog napretka u pogledu aktivnosti koje su već bile u tijeku u vrijeme donošenja Strategije, uključujući i pomake koji se odnose na zabrane i ograničenja.

U okviru cilja 3. ostvaren je daljnji napredak, posebno u sljedećim aktivnostima:

1.1 Pristup koji se temelji na sustavima (SBA)

Pristup koji se temelji na sustavima (SBA) metodologija je za nadzor pouzdanih gospodarskih subjekata, pri čemu se sustavima unutarnje kontrole nadzire njihovo poslovanje i ublažavaju rizici povezani s usklađenošću s carinskim propisima. Rad mreže za SBA i odgovarajuće projektne skupine dovršen je, a završno izvješće o metodologiji SBA dostavljeno Skupini za carinsku politiku u prosincu 2017. U tom je izvješću SBA ocjenjena kao učinkovita, djelotvorna i pouzdana metodologija za nadzor, te je preporučena njezina šira upotreba u budućnosti.

1.2 Provjere vjerodostojnosti

⁹ IT sustavom Surveillance 3 nastoje se ispuniti zahtjevi Carinskog zakonika Unije, kao što su standardna razmjena informacija tehnikama elektroničke obrade podataka i utvrđivanje odgovarajućih funkcija potrebnih za obradu i analizu skupa podataka o nadzoru dobivenih od država članica.

¹⁰ Svrha je Foruma daljnja digitalizacija prijevoza tereta i logistike. U njemu su okupljeni države članice i dionici iz zajednica u sektoru prometa i logistike kako bi utvrdili u kojim je područjima u EU-u potrebno zajednički djelovati. Europska komisija uspostavila je DTLF u travnju 2015. (Odluka o uspostavi stručne skupine za digitalni prijevoz i logistiku – Forum za digitalni promet i logistiku, C(2015) 2259).

¹¹ Opći je cilj tog pilot-projekta ispitati postupke kojima bi se pojednostavnila dostava podatkovnih elemenata koje različita tijela zahtijevaju u okviru formalnosti koje se odnose na teret, kako bi se olakšalo i smanjilo administrativno opterećenje za pružatelje podataka o brodu.

¹² COM(2017) 795 final.

Provjere vjerodostojnosti automatizirane su provjere uvedene u fazi carinjenja uvoza. Riječ je o mjerama za provjeru sukladnosti stavki u carinskoj deklaraciji u odnosu na sljedeća tri parametra: i. pravne provjere (provjera sukladnosti stavki u odnosu na pravne parametre opisa robe); ii. provjere koje se odnose na masu (provjera vjerodostojnosti prijavljenih podataka (npr. neto masa/jedinica ili neto masa/dost. jedinica)); i iii. provjere cijena (provjera vjerodostojnosti prijavljenih cijena (vrijednost/jedinica)). Do danas je putem integrirane tarife Europske unije (TARIC)¹³ uvedeno 428 takvih mjera.

1.3 Usklađenost i sigurnost proizvoda

U prvom se Izvješću o napretku iz 2016. kad je riječ o usklađenosti i sigurnosti proizvoda upućuje se na smjernice i kontrolne popise. Otad je uspostavljeno još nekoliko kontrolnih popisa za proizvode koji podliježu zakonodavstvu EU-a o usklađivanju („usklađeni proizvodi”). Ti će se popisi redovito upotrebljavati i ažurirati.

Komisija je u prosincu 2017. donijela prijedlog uredbe o poštovanju i provedbi zakonodavstva EU-a o usklađivanju u području proizvoda¹⁴ kojom se namjerava strukturno ojačati pravni okvir za provjere robe koja ulazi u EU. Pojednostavnit će se i suradnja carinskih tijela i tijela za nadzor tržišta radi djelotvornijih provjera uvezenih proizvoda. Tim se prijedlogom osigurava pravna osnova za jaču suradnju carinskih tijela s tijelima za nadzor tržišta, koju olakšavaju Mreža EU-a za usklađenost proizvoda te sveobuhvatne nacionalne strategije za nadzor tržišta u područjima uvoza i digitalnih lanaca opskrbe, strukturna razmjena informacija i podataka između carinskih tijela i tijela za nadzor tržišta, međunarodna suradnja te usklađivanje s pojmovima iz Zakonika, kao što je program za ovlaštene gospodarske subjekte (AEO).

4. CILJ 4. – JAČANJE KAPACITETA ZA OSIGURAVANJE UČINKOVITE PROVEDBE ZAJEDNIČKOG OKVIRA ZA UPRAVLJANJE RIZIKOM I UBRZAVANJE SPREMNOSTI NA REAGIRANJE NA NOVOUTVRĐENE RIZIKE

Kako je navedeno u izvješću o napretku iz 2016., napredak na ostvarenju cilja 4. u početku je bio skroman jer su bila potrebna brojna djelovanja za poboljšanje kapaciteta država članica i EU-a za provedbu zajedničkog okvira za upravljanje rizikom (CRMF). Otad su zabilježeni novi pomaci u nekoliko područja:

3.1 Razvoj dodatnih kapaciteta

Države članice utvrdile su dodatne kapacitete koji bi mogli biti potrebni za djelotvornije i učinkovitije upravljanje rizicima, uključujući ubrzavanje spremnosti na reagiranje na novoutvrđene rizike. Na temelju analize uobičajenih potreba za ljudskim i drugim resursima općenito je zaključeno ili da su neophodni veći resursi ili da bi postojeće resurse trebalo pojačati ili osuvremeniti kako bi se ojačao kapacitet za upravljanje

¹³ Uredba Vijeća (EEZ) br. 2658/87 od 23. srpnja 1987.

¹⁴ COM(2017) 795.

rizicima. U skladu s Tematskim izvješćem Europskog revizorskog suda iz prosinca 2017.¹⁵ države članice poticat će se na obavljanje većeg broja boljih carinskih provjera uz ujednačenu primjenu carinskog zakonodavstva.

Među ostalim su važnim potrebama koordinacija aktivnosti, unutarnja ili vanjska, s drugim nacionalnim agencijama i carinskim tijelima drugih država članica te primjena novih alata, podataka ili metoda za analizu rizika u praksi.

Brojne države članice već djeluju na temelju rezultata svojih analiza i rade na ispravljanju utvrđenih nedostataka. Osim toga, neke carinske organizacije reorganizirane su i poboljšana im je unutarnja koordinacija.

3.2 Provedba zajedničkog okvira za upravljanje rizikom (CRMF)

Države članice izvijestile su o znatnim pomacima u svojim nacionalnim IT sustavima. Međutim, čini se da je najčešća preostala prepreka učinkovitoj provedbi CRMF-a na nacionalnoj razini slaba kvaliteta, dostupnost ili upotrebljivost podataka. Dodatna je poteškoća nemogućnost pristupa podacima drugih država članica.

Sa svim državama članicama razvijen je model evaluacijskog ciklusa CRMF-a. Komisija je uspostavila podskupinu za CRMF koja je u prosincu 2017. dostavila pilot-izvješće o evaluacijskom ciklusu u kojem je provedene unakrsna provjera evaluacijskog ciklusa CRMF-a s uspješnosti carinske unije (CUP) kako bi se osiguralo da se uzajamno podupiru i da primjenjuju dosljedne pristupe. Podskupina je blisko surađivala u svrhu poboljšanja i dodatnog razvoja pokazatelja uspješnosti u području provjera, a pritom je, prema potrebi, ponovno upotrebljavala podatke i izbjegavala dvostruko prikupljanje istih podataka.

U pilot-izvješću o evaluacijskom ciklusu CRMF-a navedena su pitanja koja treba razmotriti, pod uvjetom da se o njima dodatno raspravi s državama članicama i da se utvrde prioritete te ovisno o raspoloživim resursima. U izvješću se predlaže da se dodatna pozornost posveti organizacijskim kapacitetima za suradnju. Preispitana je i dosadašnja razina primjene CRMF-a i prepoznata su znatna zajednička postignuća otkako je CRMF nastao. To uključuje: i. uspostavu mreže stručnjaka za rizike koji djeluju diljem EU-a; ii. provedbu zajedničkih kriterija rizika i iii. uvođenje zajedničkog sustava EU-a za upravljanje rizikom za razmjenu informacija o rizicima, koje je u tijeku i kojim se podupiru prioriteta područja za provjeru i carini olakšava djelovanje u kriznim situacijama.

3.3 Tematske radne skupine

Na razini EU-a i multilateralno, brojne radne skupine sastavljene od predstavnika iz Europske komisije i država članica rade na ključnim pitanjima radi poboljšanja kapaciteta za obavljanje carinskih provjera i upravljanje rizicima.

3.4 Kriteriji financijskog rizika

¹⁵ Tematsko izvješće 19/2017 od 5. prosinca 2017.

Odlukom o kriterijima financijskog rizika (FRC)¹⁶ nastoji se na razini EU-a razviti zajednički pristup načinu za postupanje s financijskim rizicima u EU-u. Ona je odgovor na dio nedostataka utvrđenih u tematskom izvješću Europskog revizorskog suda iz prosinca 2017.¹⁷

Odlukom se propisuju zajednički kriteriji rizika koji se moraju primijeniti za rješavanje posebnih vrsta financijskih rizika: rizični gospodarski subjekti, rizična roba, iskazivanje umanjene vrijednosti, izbjegavanje antidampinških pristojbi, pogrešno razvrstavanje, neopravdane kvote, neopravdano povlašteno podrijetlo, neopravdane obustave, rizični carinski postupak (npr. CP 42) i carinska pojednostavnjenja. Kriteriji financijskog rizika upotrebljavat će se u svakodnevnim postupcima elektroničkog upravljanja rizicima za usklađivanje postupka odabira za carinske provjere.

Tom će se inicijativom državama članicama omogućiti da se financijskim rizicima na vanjskim granicama suprotstave na istovjetan način, bez nepotrebnog opterećivanja zakonite trgovine. Utvrdit će se i najpogodnije vrijeme i mjesto za provjere, ovisno o opsegu i prirodi rizika te dostupnosti podataka i dokumentacije.

5. CILJ 5. – PROMICATI SURADNJU MEĐU AGENCIJAMA I RAZMJENU INFORMACIJA IZMEĐU CARINSKIH I DRUGIH TIJELA U DRŽAVI ČLANICI I NA RAZINI EU-A

Sve su države članice izvijestile o opsežnoj, funkcionalnoj i često svakodnevnoj suradnji s drugim nacionalnim tijelima (posebno drugim tijelima za provedbu zakonodavstva i poreznim tijelima) i agencijama.

Doprinos carinskih provjera koje se temelje na riziku u tom je području ključan za otkrivanje i sprečavanje organiziranog kriminala i terorizma povezanih s kretanjem robe preko vanjskih granica.

Postoji i potencijal za dodatno povećanje kapaciteta za prethodnu analizu rizika za teret u suradnji s ostalim tijelima za provedbu zakona/sigurnosnim tijelima.

3.5 Suradnja s Europolom

U prioritetnom području provjere koje obuhvaća vatreno oružje, Komisija i države članice istražile su nove oblike suradnje s policijom. To je uključivalo posebnu vježbu s Europolom 2017., koja se odnosila na plinske pištolje i operaciju provjere hitnih pošiljaka radi sprečavanja nezakonite trgovine vatrenim oružjem. Te su aktivnosti jasno pokazale dodanu vrijednost novih oblika suradnje carinskih tijela i policije.

Europol nastavlja razvijati svoju suradnju s carinskim tijelima. Njegovo izvješće o provedbi „Strateški pregled: Europol i carina” potvrdilo je da je potrebno dodatno povećati prisutnost carinskih službenika u Europolu te carini omogućiti pristup Europolovoj mrežnoj aplikaciji za sigurnu razmjenu informacija (SIENA).

Osim toga, dodatno je pojačana suradnja Europskoga ureda za borbu protiv prijevара (OLAF) i Europolu. OLAF je pridružena služba Europolovu projektu analize „COPY” za

¹⁶ C(2018) 3293 final.

suzbijanje organiziranog kriminala u području prava intelektualnog vlasništva. U skladu s Uredbom o Europolu (EU) 2016/794, OLAF ima neizravan pristup informacijama u Europolovim bazama podataka. OLAF je nedavno s Europolom potpisao i memorandum o razumijevanju o sigurnoj komunikaciji i spojen je na sustav SIENA. Time bi se trebala olakšati komunikacija tih dvaju tijela.

3.6 Suradnja s Agencijom za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex)

Donošenjem Uredbe o europskoj graničnoj i obalnoj straži 2016.¹⁸ utr je put boljoj suradnji carine i rada Agencije, jer se njihove različite funkcije strateški nadopunjuju.

Tom je uredbom Frontex dobio novi mandat, kojim je više uključen u područje upravljanja granicama i migracijama. Agencija sada ima novi mandat za suzbijanje potencijalnih prijetnji na vanjskim granicama, čime pomaže u suzbijanju teškog kriminala s prekograničnom dimenzijom i osigurava visoku razinu unutarnje sigurnosti u EU-u.

3.7 Prava intelektualnog vlasništva

Komisija nastavlja podupirati države članice u borbi protiv povreda prava intelektualnog vlasništva te je utvrdila sljedeće glavne prioritete: i. ujednačenu carinsku provedbu prava intelektualnog vlasništva u cijelom EU-u; ii. poboljšano upravljanje rizicima u području prava intelektualnog vlasništva i iii. bolju suradnju među tijelima.

Dosadašnja suradnja i koordinacija među tijelima za provedbu prava intelektualnog vlasništva na razini EU-a dovela je do zapljene milijuna lažnih i potencijalno štetnih proizvoda i pomogla u svladavanju nekoliko transnacionalnih kriminalnih mreža. Područje politike koje se odnosi na povrede prava intelektualnog vlasništva uvršteno je u Akcijski plan (2018.–2019.) Radne skupine za carinsku suradnju¹⁹ kao područje u kojem je ta radna skupina ima mandat za djelovanje.

Europska komisija promiče razmjenu informacija o rizicima (putem sustava upravljanja rizicima u carinskim pitanjima (CRMS)) i statističku analizu novih trendova. Zajednička stručna skupina carine za prava intelektualnog vlasništva i analizu rizika koja će biti uspostavljena 2018. ocijenit će jesu li postojeći alati za obavljanje analize rizika i povreda prava intelektualnog vlasništva dovoljni ili je potrebno učiniti više.

3.8 Europski program sigurnosti

Carina EU-a nadzire protok robe preko granica EU-a i ima važnu ulogu u zaštiti EU-a i njegovih građana te zaštiti međunarodnih lanaca opskrbe od kriminalnih aktivnosti i terorističkih napada.

Komisija provodi Strategiju EU-a i Akcijski plan za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima i time pridonosi provedbi Europskog programa sigurnosti, koji je središnja sastavnica općeg cilja stvaranja područja pravosuđa i temeljnih prava.

¹⁸ Uredba (EU) 2016/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. rujna 2016., a posebno članak 52. stavak 3.

¹⁹ Nacrt mandata donesen je 31. siječnja 2018.

Komisija je u posljednje dvije godine donijela nekoliko zakonodavnih prijedloga čiji je cilj bio presjeći izvore financiranja terorizma. Najvažniji prijedlozi odnosili su se na: i. nezakonito kretanje gotovine²⁰; ii. pravila protiv nezakonite trgovine kulturnim dobrima²¹; iii. EU-ovo certificiranje opreme za zaštitni pregled u zračnim lukama²². Komisija nastavlja provedbu akcijskih planova EU-a: i. za borbu protiv nezakonite trgovine vatrenim oružjem i eksplozivima te njihove uporabe²³; ii. za jačanje borbe protiv financiranja terorizma²⁴ i iii. za suzbijanje nezakonite trgovine divljom faunom i florom²⁵.

3.9 Akcijski plan za jačanje kemijske, biološke, radiološke i nuklearne sigurnosti u Europskoj uniji (Akcijski plan EU-a u području KBRN-a)

Za jačanje otpornosti protiv prijetnji KBRN-a u smislu sprečavanja, spremnosti i odgovora potrebna su znatna ulaganja država članica. Zbog toga je nužna tješnja suradnja na razini EU-a kako bismo učili jedni od drugih, udružili stručna znanja i sredstva te iskoristili sinergije preko granica. Jedan je od glavnih prioriteta Akcijskog plana EU-a u području KBRN-a osigurati sigurnost granica i kapacitet za otkrivanje kako bi se spriječio nezakonit ulazak KBRN materijala. Za jačanje praćenja i kontrole međunarodnih lanaca opskrbe u skladu s procjenom rizika kako KBRN materijal ne bi nezakonito ulazio u EU nužno je prilagoditi sustave informiranja o teretu.

3.10 Akcijski plan Radne skupine za carinsku suradnju (CCWP)

EU je u svibnju 2017. donio novi četverogodišnji plan za borbu protiv teškog međunarodnog i organiziranog kriminala. Taj je plan poznat kao „ciklus politike EU-a” i u njemu se definiraju prioritete za borbu protiv kriminala u razdoblju 2018.–2021. Sudjelovanje carinskih tijela u provedbi ciklusa politike nakon toga se povećalo u odnosu na prethodne godine.

Međutim, njihovo je sudjelovanje još uvijek selektivno i ograničeno na neke prioritete u borbi protiv kriminala (uglavnom povezane s prijevarom u vezi s trošarinom/nepostojećim trgovcem unutar Zajednice (MTIC)). Sinergije ciklusa politike EU-a za razdoblje 2018.–2021. i devetog Akcijskog plana Radne skupine za carinsku suradnju (2018.–2020.) dodatno su pojačane dopunskim djelovanjem istih subjekata te združenim policijskim i carinskim operacijama itd.

Nadalje, deveti Akcijski plan Radne skupine za carinsku suradnju uključuje djelovanje radi „bolje integracije carine u procjenu prijetnje od teškog i organiziranog kriminala (procjena EU SOCTA)” te širu suradnju carine i Europolu. Naglasak je na utvrđivanju

²⁰ COM(2016) 825 final.

²¹ COM(2017) 375 final.

²² COM(2016) 491 final.

²³ COM(2015) 624 final.

²⁴ COM(2016) 050 final.

²⁵ COM(2016) 87 final.

područja u kojima su potrebna poboljšanja, razmjeni najbolje prakse, podizanju svijesti i osposobljavanju.

Procjena SOCTA za 2017. najopsežnija je studija teškog i organiziranog kriminala koju je EU ikad poduzeo.

3.11 Suradnja carinskih službenika i službenika graničnog nadzora

Carinski službenici i službenici graničnog nadzora strateški su partneri u obavljanju zadaća graničnog nadzora vanjske granice EU-a. U listopadu 2017., na temelju evaluacije provedene u razdoblju 2015.–2017., pripremljene su revidirane smjernice za suradnju carinskih službenika i službenika graničnog nadzora. U njima je istaknuta važnost strateške suradnje i naglašena su područja suradnje dvaju tijela.

6. CILJ 6. – POBOLJŠATI SURADNJU S TRGOVINOM

Suradnja carine i trgovine uglavnom je poboljšana jačanjem koncepta AEO-a.

1.1 Program za ovlaštene gospodarske subjekte (AEO)

Program za AEO temelji se na konceptu partnerstva carinskih tijela i poduzeća koji je uvela Svjetska carinska organizacija (WCO). Riječ je o mjeri bitnoj za sigurnost lanca opskrbe kojom se pouzdanim trgovcima koji su usklađeni s propisima i dobrovoljno ispunjuju mnoštvo raznih kriterija omogućuje da iskoriste maksimalno pojednostavnjenje i olakšanje poslovanja. Dvadeseta obljetnica programa za AEO obilježava se 2018.

Države članice razvile su čvrste postupke za primjenu pravnih zahtjeva AEO-a kojima se jamči vrlo kvalitetno, dosljedno i učinkovito upravljanje programom.

Glavne promjene koje se odnose na zakonodavstvo o AEO-u u kontekstu Carinskog zakonika Unije i njegovih delegiranih i provedbenih akata bile su povezane s općim promjenama politika i strukture obuhvaćenih Zakonikom. Te su promjene bile rezultat desetgodišnjeg iskustva u provedbi programa EU AEO u praksi. Smjernice o AEO-u ažurirane su 2016.

1.2 Mjerenje učinka koncepta AEO

U izvješćima o uspješnosti carinske unije (CUP) upotrijebljen je niz pokazatelja za mjerenje učinka koncepta AEO. Projekt Uspješnost carinske unije pruža mehanizam za mjerenje i ocjenu uspješnosti carinske unije, uključujući uspješnost koncepta AEO, u odnosu na strateške ciljeve EU-a. U okviru glavnog područja za olakšavanje/konkurentnost koncept AEO analizira se na temelju općih aspekata. Među njima su broj ovlaštenja i prijava na razini EU-a, sudjelovanje AEO-a u lancu opskrbe i nadzorni aspekti koji se odnose na olakšavanje rada AEO-ima.

1.3 Izravan pristup gospodarskih subjekata eAEO-u

Europska komisija razvija izravan pristup gospodarskih subjekata eAEO-u te će oni od 1. listopada 2019. moći elektronički podnositi prijave za AEO i primati obavijesti o

odlukama o AEO-u. Gospodarskim subjektima i carini u EU-u omogućit će se da preko modula eAEO-a međusobno komuniciraju na ujednačen i usklađen način.

1.4 Prethodne elektroničke informacije o teretu prije utovara (PLACI) i njihova veza s uvođenjem sustava ICS2, posebno kad je riječ o poštanskim operaterima i kurirskim uslugama

Nakon uspješne izmjene Konvencije Svjetske poštanske unije (UPU) radi uvođenja obveze prethodne elektroničke dostave podataka Komisija blisko surađuje sa subjektima iz poštanskog sektora kako bi zajedno razvili djelotvorne globalne standarde za provedbu te obveze kojima će se najmanje remetiti poslovanje. Komisija se blisko povezala i s partnerima na svjetskoj razini (kao što su SAD, Australija i Kanada). Poštanske su usluge trenutačno još uvijek izuzete od zahtjeva za obveznu dostavu podataka. Poštanski promet posebno je osjetljiv pa će primanje prethodnih elektroničkih poštanskih podataka biti posebno važno za jačanje sigurnosti zračnog teretnog prometa prema EU-u i za suzbijanje financijskih rizika svojstvenih toj vrsti transakcija. Početnim puštanjem u rad sustava ICS2 obuhvatit će se poštanske pošiljke u zračnom prometu i time će se za većinu transakcija poštanskog modela poslovanja otkloniti postojeći nedostatak.

7. CILJ 7. – ISKORISTITI POTENCIJAL MEĐUNARODNE CARINSKE SURADNJE

Suradnja i razmjena informacija povezanih s carinom s trećim zemljama imaju važnu ulogu u području carinske unije i zajedničke trgovinske politike. Suradnja i razmjena informacija mogu poboljšati upravljanje rizicima u carinskim pitanjima, ubrzati zakonito trgovanje i smanjiti njegove troškove ciljanim carinskim pregledima i pojednostavnjenjem carinskih postupaka. One, zajedno s obveznim prethodnim deklaracijama o prispijeću, pridonose sigurnosti EU-a jačanjem provjera radi zaustavljanja ulaska opasne robe, oružja, eksploziva i robe dvostruke namjene te sprečavanja povreda prava intelektualnog vlasništva te ulaska prekursora za droge i nezakonite trgovine tim prekursorima.

Komisija predstavlja Europsku uniju u Svjetskoj carinskoj organizaciji (WCO), posebno kad je potrebno braniti interese EU-a i država članica u pitanjima koja se odnose na nomenklaturu i razvrstavanje robe, ali i opće teme kao što su e-trgovina, porezna i carinska suradnja te sigurnost.

1.5 Inicijative za razmjenu carinskih informacija s trećim zemljama

Pokrenute su različite inicijative kako bi se carinskim tijelima u EU-u i trećim zemljama omogućila razmjena određenih carinskih informacija u posebnim okolnostima na temelju:

- međunarodnih sporazuma i odluka koje donose tijela uspostavljena međunarodnim sporazumima (npr. sporazumi o samostalnoj carinskoj suradnji i uzajamnoj administrativnoj pomoći ili poglavlja o carini i olakšavanju trgovine uvrštena u sporazume o slobodnoj trgovini, sporazumi o olakšavanju i sigurnosti trgovine, sporazumi o provozi, odluke Zajedničkog odbora za carinsku suradnju o uzajamnom priznavanju programa AEO/programa za pouzdane trgovce) i

- pravno neobvezujućih dogovora ili pilot-projekata (npr. prijenos podataka iz karneta TIR Rusiji, pilot-projekt Pametni i sigurni trgovinski pravci (SSTL) s Kinom). Strateški je cilj SSTL-a ispitati sigurnosne mjere koje se primjenjuju na logističke lance opskrbe kako bi se olakšala izravna razmjena podataka među carinama radi utvrđivanja zajedničkih pravila o rizicima i uzajamnog priznavanja carinskih provjera i programa trgovinskog partnerstva.

1.6 Sporazumi o povlaštenoj trgovini

Radi daljnjeg poboljšanja međunarodnog trgovinskog okvira EU-a, Komisija pridonosi novim i tekućim pregovorima o carinskim odredbama u sporazumima o povlaštenoj trgovini, posebno s Mercosurom, Meksikom, Indonezijom, Čileom, Australijom i Novim Zelandom.

Osim toga, u tijeku je niz aktivnosti kojima je cilj međunarodnom suradnjom poboljšati upravljanje rizicima u lancu opskrbe.

U važne uspjehe ubrajaju se revizija Okvira normi za osiguravanje i olakšavanje globalne trgovine (SAFE) Svjetske carinske organizacije, nove međunarodne norme, npr. za dostavu podataka prije utovara u zračnom teretnom prometu i uzajamno priznavanje programâ AEO.

7.3. Ostale inicijative – seminar na visokoj razini

Bugarsko predsjedništvo bilo je 7. i 8. lipnja 2018. domaćin seminara na visokoj razini o razmjeni informacija povezanih s carinom s trećim zemljama. Na seminaru su polaznici: i. preispitali postojeće stanje u području razmjene informacija povezanih s carinom s trećim zemljama i potvrdili da takva razmjena postaje sve važnija te je stoga nužno što prije djelovati; ii. utvrdili da je potrebno pojačati razmjenu informacija povezanih s carinom s trećim zemljama i iii. raspravljali o potencijalnom opsegu, svrsi, koristima, uvjetima, sredstvima i ograničenjima pojačane razmjene informacija povezanih s carinom te ih utvrdili. U zaključcima tog seminara usuglašeno je da je potrebno strateški i dosljedno pristupiti odluci o tome s kim bi se informacije trebale razmjenjivati, konkretnim vrstama tih informacija te o konkretnoj svrsi razmjene, vodeći računa o postojećim financijskim i sigurnosnim rizicima, tokovima trgovine i političkim interesima.

3. SUSTAV PRAĆENJA

Komisija je pozvana da u bliskoj suradnji s državama članicama razvije okvir za praćenje uspješnosti i nadzor kako bi praćenje provedbe strategije ubuduće bilo sustavnije i čvršće.

Komisija je počela raditi na tom sustavu te je razradila pokazatelje i izvore dokaza kojima će se učinkovito pratiti strategija. Više pojedinosti o prvim točkama rasprave nalazi se u Radnom dokumentu službi priloženom ovom Izvješću. Trebale bi poslužiti kao temelj za daljnje razmatranje zajedno s državama članicama u okviru odgovarajuće radne skupine.

4. ZAKLJUČAK

Upravljanje rizicima nije proces ograničen na posebna djelovanja s utvrđenim početkom i završetkom. Suočena s novim prijetnjama i izazovima, carina mora kontinuirano djelovati i prilagođavati se kako bi pridonijela sigurnosti građana EU-a, a pritom izbjegla nepotreban nepovoljan učinak na protočnost međunarodne trgovine. Brojna djelovanja utvrđena Strategijom stoga imaju oznaku „u tijeku” jer im se nije mogao odrediti krajnji rok baš zato što je proces povezan sa svim izazovima neophodan i kontinuiran.

Ovo Izvješće i priloženi Radni dokument službi pružaju neposredan uvid u stanje provedbe Strategije EU-a i Akcijskog plana za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima do sredine 2018.

Pokazuju da su od objave prethodnog izvješća države članice i Europska komisija ostvarile napredak u provedbi Strategije EU-a i Akcijskog plana.

Od 54 podaktivnosti utvrđenih Strategijom i Akcijskim planom, još uvijek nisu započele samo dvije, dok ih je 41 u tijeku, a 11 je završeno.

Vidljiv je i znatan napredak koji su države članice i Komisija ostvarile u smislu jačanja suradnje svih uključenih subjekata i pokretanja novih inicijativa. Primjeri za to su odluka Komisije o kriterijima financijskog rizika i sudjelovanje carinskih uprava u aktivnostima koje se odnose na sigurnost.

Unatoč tom napretku, carina se neprestano suočava s izazovima, što uključuje i nezapamćene razine terorizma i ostale sigurnosne prijetnje. Zbog stalnog rasta uvoza u EU carina mora udružiti snage s tijelima za nadzor tržišta kako bi se spriječilo da na tržište uđu nesigurni ili neusklađeni proizvodi. Carina se suočava i s brojnim drugim izazovima, kao što su pojava elektroničke trgovine i iskazivanje umanjene vrijednosti robe, koje je mogu spriječiti da u potpunosti ostvari svoj potencijal u pogledu uspješnosti.

Osim toga, u tijeku je i dobro napreduje uvođenje IT sustava potrebnih za prikupljanje i razmjenu podataka, premda je rok za dovršetak nekih sustava morao biti pomaknut s 2020. na 2025.

Iako je prikaz stanja u ovom Izvješću u najvećoj mjeri točan, on ipak ne pruža cjelovitu sliku aktivnosti koje carina obavlja u području upravljanja rizicima. Carinska tijela moraju uvijek iznova tražiti rješenja kako bi se suprotstavila novim prijetnjama koje se pojavljuju iz dana u dan, što bi se financijski moglo nepovoljno odraziti na proračune EU-a i država članica. Te su prijetnje često povezane s aktivnostima kriminalnih mreža koje sve bolje ovladavaju tehnologijom.

U tom kontekstu, države članice i Komisija moraju biti u stanju, prikupljajući i analizirajući podatke koji se temelje na dokazima, izmjeriti napredak ostvaren u obliku veće zaštite i lakšeg trgovanja. To uključuje kvantitativne podatke o provjerama na temelju upravljanja rizicima i rezultatima provjera na različitim točkama u lancu opskrbe. Sve je potkrijepljeno i nadopunjeno instrumentom Uspješnost carinske unije, kojim se mjeri ukupna uspješnost carinske unije. Kad je riječ o praćenju, trebalo bi priznati da, iako su kvantitativni podaci bitni, njihov doprinos nikad ne može biti glavno mjerilo zbog temeljnih razlika u postupcima i rezultatima.