

III.

(Pripremni akti)

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

505. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 18. I 19. VELJAČE 2015.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o Strategiji EU-a i Akcijskom planu za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima: Rješavanje rizika, jačanje sigurnosti lanca opskrbe i olakšavanje trgovine”

(COM(2014) 527 završna verzija)

(2015/C 251/05)

Izvjestitelj: Bernardo HERNÁNDEZ BATALER

Suizvjestitelj: Jan SIMONS

Dana 1. listopada 2014., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o

„Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o Strategiji EU-a i Akcijskom planu za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima: Rješavanje rizika, jačanje sigurnosti lanca opskrbe i olakšavanje trgovine”

COM(2014) 527 završna verzija.

Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila dana 2. veljače 2015.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 505. plenarnom zasjedanju održanom 18. i 19. veljače 2015. (sjednica od 18. veljače 2015.), sa 141 glasom za, 1 protiv i 4 suzdržana.

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO pozdravlja Komunikaciju Komisije o Strategiji i Akcijskom planu za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima. Radi pravilne provedbe strategije carinska tijela moraju surađivati kako međusobno, tako i s drugim vladinim tijelima kao što su zdravstvene i potrošačke službe te održavati pravosudnu suradnju sa službama sigurnosti.

Prema mišljenju EGSO-a, važno je jamčiti učinkovitu primjenu carinskih propisa Europske unije te ispravno funkcioniranje mehanizama suradnje koje predviđa zakonodavstvo Unije.

1.2. Kako bi carinske službe provodile cjelovito upravljanje rizicima, također je potrebno uskladiti i usuglasiti provedbu drugih politika. Države članice već raspolažu službenim podacima o tim pitanjima, zbog čega je nužno da se ti podaci stave na zajedničko raspolaganje i da se o njima razmjenjuju informacije, posebice posredstvom interoperabilnih službenih podataka o ozbiljnim rizicima.

1.3. EU bi donošenje vlastitih propisa i dopunu svojih mehanizama trebao temeljiti na propisima iz Priručnika za upravljanje rizicima i drugim propisima Svjetske carinske organizacije (WCO) kako bi carinski propisi EU-a bili u skladu s većinom postojećih propisa na ovom području.

1.4. Sukladno trećem cilju Akcijskog plana te popisu rizika i stupnjeva rizika, koji bi Komisija trebala usvojiti kao provedbenu mjeru, mora se jasno odrediti tko će, gdje i kada provoditi odgovarajuće provjere. Zbog važnosti tog cilja smatramo da njegovoj provedbi treba dati prednost.

1.5. S obzirom na to da ujednačena primjena carinskih propisa predstavlja prioritet, od velike je važnosti i peti cilj Akcijskog plana budući da se cijela strategija odnosi na promicanje suradnje između nacionalnih vlasti u vezi sa svim oblicima mjera provedbe i otkrivanja te na razmjenu informacija između nacionalnih vlada i EU-a.

1.6. EGSO želi naglasiti da se pri osmišljavanju strategije u obzir moraju uzeti posebna obilježja carinske prakse u državama članicama, poput obujma odgovarajućih trgovinskih tokova, opsega prometa i uobičajenog načina rada, pod uvjetom da su kompatibilna te poštuju načela i zakonodavstvo Unije.

1.7. EGSO se slaže s važnošću koja se u Komunikaciji pridaje suradnji između Komisije i država članica, ali također želi naglasiti potencijalnu važnost i ulogu drugih socijalnih dionika uključenih u ovu strategiju.

1.8. Iako Komunikacija na to upućuje, no ne obrađuje izravno to pitanje, Odbor se zalaže za veću vidljivost pilot-projekata na terenu, čime bi se promicala izraženija uloga dionika, a time i dodatna privatna ulaganja koja bi poticanjem inovacija unaprijedila strategiju iz Komunikacije.

2. Uvod

2.1. Upravljanje rizicima temeljno je načelo suvremenih metoda carinske kontrole. Carinske uprave uvode mehanizme za analizu i reviziju kako bi se osigurala učinkovitost postupaka kontrole na cijelom carinskom području. Postupke treba redovito revidirati i prema potrebi prilagođavati radi uspješnog suočavanja s novim zahtjevima.

2.2. Na temelju upravljanja rizicima carinske uprave nastoje iznaći razumnu i pravednu ravnotežu između, s jedne strane, suzbijanja prijevare te, s druge strane, potrebe da se što manje otežava zakonito kretanje robe i osoba te da se troškovi zadrže na što nižoj razini.

2.3. S obzirom na činjenicu da je fizički nemoguće provjeriti katkad i znatan dio robe, programom SAFE postavljaju se temelji sustava takozvanih „ovlaštenih gospodarskih subjekata” (AEO), sukladno kojemu se putem prethodne revizije ovlašćuje poduzeća kao pouzdane partnere u carinskim pitanjima. U tu svrhu nadležna tijela moraju savršeno razumjeti poslovanje gospodarskog subjekta, stvoriti jasnu sliku o njegovim poslovnim procesima i poslovnom okruženju u kojem djeluje te imati stalan pristup njegovim poslovnim knjigama. Status „ovlaštenog gospodarskog subjekta” i njegova dodjela uređuju se u Uniji člankom 5.a Uredbe (EZ) br. 648/2005⁽¹⁾. Među gospodarskim subjektima vlada mišljenje da je ispunjavanje tog uvjeta nužno za ispravno funkcioniranje na tržištu.

2.4. UFEU predviđa isključivu nadležnost Europske unije nad „carinskom unijom”, kao i nad uvoznim i izvoznim postupcima i pravima. Ta je politika kao nadnacionalno pravo na razini primarnog zakonodavstva ugrađena u članke 28.–37. u glavi o „slobodnom kretanju robe”. No u današnje vrijeme carinske službe sve više obavljaju i druge zadaće. Zapravo postoje tri stupa djelovanja: oporezivanje, sigurnost i nadzor netarifnih normi. Tako primjerice dio njih podliježe članku 87. UFEU-a o policijskoj suradnji, koja nije u izričitoj nadležnosti EU-a.

2.5. U Komunikaciji Komisije iz siječnja 2013⁽²⁾. predstavljeno je uvođenje zajedničkog pristupa za integrirano upravljanje rizicima koji bi na ulaznim i izlaznim točkama carinske unije omogućavao ispunjavanje sljedećih ciljeva:

- bolje raspoređivanje ljudskih i financijskih resursa, uz njihovo udruživanje po potrebi,
- cjelovitu i ujednačenu primjena carinskih propisa EU-a,
- integrirani sustav suradnje između vlasti, trgovaca i prijevoznika, te
- pojednostavljenje postupaka i skraćivanje trajanja i troškova transakcija.

⁽¹⁾ Uredba (EZ) br. 648/2005 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. travnja 2005. (SL L 117, 4.5.2005., str. 13.), kao i drugi propisi uključujući Uredbu Komisije (EEZ) br. 2454/93 (SL L 253, 11.10.1993., str. 1.) .

⁽²⁾ COM(2012) 793 završna verzija.

2.6. EGSO je pozdravio tu komunikaciju iz 2013⁽³⁾. budući da smatra da je zajednički pristup na području upravljanja carinskim rizicima te sigurnosti lanca opskrbe od temeljne važnosti kako bi se osiguralo da sva tijela uključena u to pitanje provode europsko zakonodavstvo na ujednačen i nediskriminatoran način na cijelom području carinske unije.

2.7. Vijeće je 18. lipnja 2013. donijelo zaključke o jačanju sigurnosti lanca opskrbe i o upravljanju rizicima u carinskim pitanjima te je pozvalo Komisiju da predstavi dosljednu strategiju. EU se slaže sa zajedničkim strateškim ciljevima u pogledu zaštite sigurnosti i integriteta lanca opskrbe te sigurnosti građana i financijskih interesa Unije i njezinih država članica, kao i s ciljevima za olakšavanje i ubrzavanje zakonite trgovine u svrhu promicanja konkurentnosti.

2.8. Izmjenom važećeg Carinskog zakonika, usvojenog Uredbom (EU) br. 952/2013⁽⁴⁾, u njega nije samo uvrštena odredba da je upravljanje rizicima posebna zadaća carina, već i da je zadaća „nadzora” u samoj osnovi sustava, odnosno uredbe o zajedničkoj carinskoj tarifi. Uvrštavanjem upravljanja rizicima u Carinski zakonik jača se suradnja i razmjena informacija između carinskih i necarinskih nacionalnih tijela te Komisije, a čak se u određenim slučajevima Komisiji dodjeljuju provedbene ovlasti u tu svrhu.

3. Komunikacija Komisije

3.1. Komisija predstavlja novu strategiju za unapređenje upravljanja rizicima u carinskim pitanjima u Europskoj uniji, zajedno s detaljnim Akcijskim planom, radi učinkovitijeg upravljanja sve većim opsegom trgovine koji prati sve složeniji međunarodni lanac opskrbe.

3.1.1. U akcijskom planu iznosi se niz mjera za svaki cilj. Aktivnosti su usmjerene na ispravljanje utvrđenih nedostataka kako bi se postupno ojačali carinski kapaciteti u Europskoj uniji te uspostavila čvršća i sustavnija suradnja s drugim agencijama, gospodarskim subjektima i međunarodnim trgovinskim partnerima. Te aktivnosti u određenim slučajevima obuhvaćaju podršku i razvoj međunarodnih normi i standarda.

3.1.2. Komisija nastoji ostvariti komplementarnost i usklađenost s drugim inicijativama Unije, kako u carinskim pitanjima tako i na drugim područjima politike, primjerice s inicijativama na području sigurnosti, prometa ili zaštite prava intelektualnog vlasništva.

3.2. Carinske službe služe se upravljanjem rizicima za provođenje učinkovitih i djelotvornih provjera, sprečavanje neopravdanog ometanja zakonite trgovine i učinkovitu uporabu resursa, raspoređujući ih i dajući prednost područjima koja predstavljaju najveće i najozbiljnije rizike.

3.3. Strategija se odnosi na upravljanje rizicima i kontrolu robe koja ulazi, izlazi ili je u tranzitu kroz Uniju te uzima u obzir njezina posebna svojstva, skalu rizika te troškove. To zahtijeva sposobnost utvrđivanja, ocjenjivanja i analiziranja cijelog niza prijetnji i rizika povezanih s robom i njezinim kretanjima.

3.3.1. U Komunikaciji se navode sljedeća temeljna načela upravljanja Unije carinskim rizicima u okviru lanca opskrbe:

- procjena unaprijed, uz kontrolu prema potrebi,
- suradnja više agencija,
- višeslojan i koordiniran pristup, te
- učinkovita upotreba resursa.

3.3.2. U cilju unapređenja djelotvornosti i učinkovitosti okvira za upravljanje rizicima na razini Unije, Komisija i države članice moraju surađivati kako bi se promicalo upravljanje carinskim rizicima na raznim razinama EU-a i usvojile potrebne mjere navedene u nastavku:

- poboljšanje kvalitete podataka i sustava evidencije,

⁽³⁾ SL C 327, 12.11.2013., str. 15.

⁽⁴⁾ Uredba (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije (SL L 269, 10.10.2013., str. 1.).

- osiguranje dostupnosti podataka o lancu opskrbe i razmjene informacija povezanih s rizicima među carinskim tijelima,
- provedba mjera nadzora i ublažavanja rizika prema potrebi,
- jačanje kapaciteta,
- promicanje suradnje među agencijama i razmjena informacija između carinskih i drugih tijela na razini država članica i Unije,
- unapređenje suradnje sa sektorom trgovine, te
- iskorištavanje potencijala međunarodne carinske suradnje.

3.3.3. U Komunikaciji se pojedinačno navode sredstva za ostvarivanje ciljeva strategije kako bi suradnja između Komisije i država članica mogla uroditi usvajanjem potrebnih mjera.

4. Opće napomene

4.1. EGSO podupire i podržava Komunikaciju Komisije jer smatra da je zajednički pristup upravljanju rizicima u carinskim pitanjima i sigurnost lanca opskrbe od ključne važnosti za jamčenje pravne sigurnosti i ujednačene primjene europskog carinskog zakonodavstva, što će olakšati slobodno kretanje robe.

4.1.1. Predlaže se jačanje i primjena određenih potpuno operativnih carinskih instrumenata od strane nacionalnih tijela i Komisije u odnosu na gospodarske subjekte, pri čemu bi se upravljanje rizicima pridodalo već postojećim zadaćama – primjeni carinskih tarifa, trgovinskim mjerama i prikupljanju statističkih podataka.

4.2. U akcijskom planu Komisije razmatraju se ciljevi i sredstva za njihovo ostvarivanje, radi jačanja carinskih kapaciteta Unije i postizanja sustavnije suradnje s drugim tijelima, bili to gospodarski subjekti ili pak međunarodni trgovinski partneri.

4.2.1. Treba izričito navesti strategiju komplementarnosti u odnosu na druga nadležna tijela s uplivom na kretanja u sklopu lanca opskrbe. Odgovarajući razvoj strategije iziskuje tješnju i učinkovitiju suradnju između carinskih tijela na međunarodnoj razini, kao i između carinskih i drugih javnih tijela, poput tijela nadležnih za zdravstvo i potrošače.

4.2.2. Takozvani „službeni podaci” u kontekstu različitih graničnih kontrola već postoje na nacionalnoj razini, a njima upravljaju računalni sustavi (vanjske kontrole zdravlja ljudi, životinja i biljaka, kontrole farmaceutskih i kozmetičkih proizvoda itd.). Međutim, ti podaci nisu centralizirani ni svima dostupni te će se na ovaj način unaprijediti funkcioniranje sustava i olakšati rad carine budući da je riječ o instrumentu koji odražava podatke o rizicima svojstvenim za robu tijekom cijelog lanca opskrbe.

4.2.3. S obzirom na transnacionalnu dimenziju prijetnji, a time i odgovora na njih, dodatno se naglašava potreba da se „službeni podaci” koji se već prikupljaju na nacionalnoj razini stave na zajedničko raspolaganje. Stoga se predlaže da se kriteriji koje treba odrediti na razini Unije temelje na zajedničkim međunarodnim standardima te ih dopune na način da ti standardi imaju učinak u Uniji. Stoga EGSO ustraje na nužnoj interoperabilnosti podataka kako bi se osigurala učinkovita provedba i ispunjavanje mjera predviđenih strategijom budući da transnacionalna dimenzija potvrđuje činjenicu kako je „službene podatke” koji već postoje na nacionalnoj razini nužno staviti na zajedničko raspolaganje.

4.2.4. U cilju unapređenja administrativne suradnje na području uvođenja sustava za prepoznavanje rizika, EGSO se u načelu zalaže da se navedeni sustav, između ostalog, temelji na sljedećim načelima:

- uključivanju mjera, kriterija i standarda rizika te njihovih izmjena – u svrhu točne identifikacije proizvoda uz koje se povezuju rizici – u „Sustav upravljanja carinskim rizicima” (CRMS) uspostavljen na temelju Uredbe (EU) br. 952/2013, uzimajući u obzir sustave ranog upozoravanja i zakonodavstvo o zaštiti podataka,

- poticanju povezivanja s ostalim relevantnim sustavima, poput sustava uspostavljenih na temelju Uredbe Vijeća (EZ) br. 515/97 ⁽⁵⁾,
- korištenju temeljnih načela Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta (IMI), imajući u vidu da sustav uključuje alate koji su već ocijenjeni, i prilagodbi tih načela carinskim službama,
- mjerama, kriterijima i normama za stupnjevanje rizika povezanih s proizvodima, materijalima, transportnim pravcima, podrijetlom ili drugim čimbenicima za utvrđivanje rizika, uz uporabu sustava TARIC kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri i kad god je moguće istaknuli najozbiljniji rizici.

EGSO nadalje ponovno ističe da vlade moraju početi razmjenjivati informacije.

4.2.5. U pogledu komplementarnosti suradnje predviđene strategijom, potrebno je uzeti u obzir i odgovarajuće političke mjere na području sigurnosti proizvoda, sigurnosti životinja, sigurnosti hrane i stočne hrane, zaštite okoliša, kao i inicijative povezane s područjem prava intelektualnog vlasništva. EGSO vrlo važnom smatra razmjenu informacija u vezi s ozbiljnim prijetnjama po javno zdravlje i okoliš, kao i po sigurnost i zaštitu građana.

4.3. Kad je riječ o Priručniku o upravljanju carinskim rizicima i drugim propisima Svjetske carinske organizacije (WCO), poželjno je da se kriteriji koje treba odrediti na razini Unije temelje na tim zajedničkim standardima te ih dopune na način da imaju učinak u Uniji.

4.4. Pozitivno je da se u programima ovlaštenog gospodarskog subjekta (AEO) ti subjekti povezuju s upravljanjem rizicima s obzirom na opsežan postupak ocjenjivanja kojem se u procesu ovlaštenja podvrgavaju subjekti i njihova okolina, što je u skladu s pojednostavljenjem carinskih postupaka koje to ovlaštenje podrazumijeva.

4.5. Pri eventualnoj primjeni mjera nadzora i ublažavanja rizika treba uzeti u obzir metodologiju koja se predlaže u priručniku Svjetske carinske organizacije.

4.6. U okviru stupnjevanja rizika koje Komisija treba usvojiti po pravodobnom i transparentnom prethodnom savjetovanju sa stručnjacima iz država članica te nakon što se saslušaju gospodarski subjekti, u skladu s člankom 50. stavkom 1. i člankom 284. Zakonika, trebalo bi preciznije odrediti treći cilj Akcijskog plana kako bi se jasno utvrdilo na koga, na što i na koji trenutak se odnosi procjenjivanje unaprijed, prema potrebi. Zapravo bi najprije trebalo provesti u djelo tu mjeru budući da bi se time osigurala veća jasnoća u provedbi drugih akcijskih planova te u procjeni rizika, kao i veća pravna sigurnost.

4.7. Od iznimne je važnosti i peti cilj Akcijskog plana budući da se strategija zasniva na promicanju suradnje i razmjeni informacija između nacionalnih tijela i tijela Unije, čemu je EGSO oduvijek pridavao veliku važnost. U cilju sažetosti, EGSO se poziva na svoje preporuke o tom pitanju iznesene u točkama 1.9. i 1.10. te u točki 4. „Upravljanje rizicima u okviru lanca opskrbe” svog mišljenja iz 2013. godine. Te se preporuke odnose na bolje strukturiranu i sustavniju suradnju između carinskih službi i drugih tijela vlasti koja djeluju na unutarnjem tržištu, kao i na dosljednu i usklađenu provedbu mjera iz Akcijskog plana.

4.8. EGSO ponavlja da ova strategija upravljanja rizicima ne smije ometati države članice u primjeni carinskog zakonodavstva kako bi one i dalje mogle voditi računa o obujmu odgovarajućih trgovinskih tokova, no u skladu sa zakonodavstvom Unije.

4.9. U tom smislu EGSO potvrđuje da je moguće održati visoku razinu zaštite, a da države članice istodobno pojačaju mjere za olakšavanje trgovine u vidu smanjenja birokratskog opterećenja putem promicanja administracije „bez papira” te pojednostavljenja postupaka i primjene statusa ovlaštenog subjekta.

4.10. Treba promicati blisku suradnju s drugim ministarstvima i nacionalnim provedbenim tijelima nadležnima na tom području kako bi se, između ostalog, na najmanju moguću mjeru svela opterećenja – uključujući administrativna opterećenja – kojima su izloženi trgovci. U tom smislu, Odbor preporučuje da se uzmu u obzir temeljna načela IMI-a. Neovisno o tome hoće li se naposljetku izabrati usklađivanje, carinska suradnja ili neka kombinacija tih dvaju pristupa, prijedlozi se moraju temeljiti na „najboljim praksama”, a ne na europskom prosjeku.

⁽⁵⁾ SL L 82, 22.3.1997., str. 1.

4.11. Odbor poziva da se pri formuliranju i razvoju strategije u obzir uzmu buduće izmjene Uredbe (EZ) br. 515/97 o uzajamnoj pomoći u carinskim pitanjima (Prijedlog COM(2013) 796) s obzirom na iznimno srodnu tematiku.

4.12. EGSO ustraje na nužnosti pridavanja veće vidljivosti pilot-projektima na način da se promiče njihova provedba kako bi se zainteresirane strane potaknulo na preuzimanje važnije uloge. To bi moglo olakšati privatna ulaganja, čiji bi obujam u okviru strategije predstavljene u Komunikaciji na taj način nastavio rasti, potičući inovacije.

5. Posebne napomene

5.1. U okviru aktivnosti iz točke 3.1.1., koje Komisija naziva aktivnostima za potporu i razvoj međunarodnih normi i standarda, trebalo bi biti moguće promicati donošenje zakonodavstva za uvođenje carinske plombe koja bi omogućavala provjere pomoću automatiziranih sustava, u cilju uklapanja tog zakonodavstva u Regulatorni okvir Svjetske carinske organizacije za osiguravanje i olakšavanje globalne trgovine (SAFE).

5.2. U strategiji se ne spominju ni rizik od prijevara u pogledu informacija ni mogućnost „iskorištavanja” ugleda (tzv. *identity tag*). Radi sprečavanja uvoza krivotvorenih i opasnih proizvoda, upravljanje rizicima mora carinskim tijelima omogućavati otkrivanje prijevara povezanih s informacijama kao i zlouporabe ugleda.

5.2.1. Iako Komisija to spominje u šestom cilju, Odbor poziva da se na jasniji način odobre pilot-projekti za uvođenje inovacija u kontrolnim sustavima – naravno, uz niz uvjeta – te da se, u slučaju pozitivnih rezultata, odobri i njihova daljnja primjena.

5.3. Europska komisija smatra da će nova strategija pridonijeti većoj učinkovitosti upravljanja rastućim obujmom trgovine koji prati sve složeniji međunarodni lanac opskrbe (točka 3.1.). Ona bi trebala dovesti do veće učinkovitosti upravljanja, što će se odraziti na unapređenje lanca opskrbe.

5.4. EGSO izražava žaljenje što Komisija u predstavljenoj strategiji razmatra samo suradnju između država članica i Komisije, a zanemaruje preporuke iznesene u prethodnim mišljenjima o nužnom razmatranju suradnje s gospodarskim subjektima.

Bruxelles, 18. veljače 2015.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE
