



Bruxelles, 28.9.2020.
SWD(2020) 213 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

Drugo dvogodišnje izvješće o napretku u razvoju EU-ove carinske unije i upravljanju njome

Sadržaj

I.	UVOD	2
II.	KONTEKST	3
III.	NAPREDAK U PRIORITETNIM PODRUČJIMA	6
	1.) Upravljanje Brexitom	6
	a) Sporazum o povlačenju	6
	b) Aktivnosti nakon sklapanja Sporazuma o povlačenju	7
	c) Pregovori o budućem odnosu s Ujedinjenom Kraljevinom	8
	2.) Jačanje kontrola i borbe protiv prijevara	9
	3.) Pomnije praćenje carinskog prava EU-a	10
	a) Praćenje upotrebe pojednostavnjenja	10
	b) Unapređenje programa za ovlaštene gospodarske subjekte (AEO)	11
	c) Praćenje provedbe odredbi o jamstvima i otpustu/otplati	12
	d) Praćenje ujednačene primjene carinskog prava EU-a	12
	4.) Poboljšanje učinkovitosti carinskih uprava	12
	5.) Iskorištavanje inovacija	14
	a) Jedinstveno sučelje	14
	b) Druga inovativna tehnološka rješenja	15
	6.) Optimizacija carinskih elektroničkih sustava i njihova uporaba	16
	a) Elektronički sustavi Carinskog zakonika Unije	16
	b) Rad na elektroničkim sustavima koji nisu povezani s Carinskim zakonikom Unije	17
	c) Dugoročna informatička strategija za carinu	19
	7.) Prevladavanje izazova e-trgovine	19
	8.) Iskorištavanje carinske unije za poboljšavanje sigurnosti EU-a	20
	a) Sustav kontrole uvoza	20
	b) Suradnja s drugim tijelima za sigurnost i upravljanje granicama	21
	9.) Produbljivanje međunarodnih odnosa	23
IV.	ZAKLJUČAK	26
	Prilog: zakonodavstvo, programi i elektronički sustavi	27
	a) Zakonodavstvo koje provode carinska tijela	27
	b) Carinski programi	28
	c) Carinski elektronički sustavi	29

I. UVOD

Europska komisija u svojoj je Komunikaciji iz 2016. o razvoju carinske unije EU-a i upravljanju njome¹ utvrdila stratešku viziju carinske unije u okviru koje bi države članice EU-a i Komisija blisko surađivale kako bi osigurale da carinska unija na najbolji mogući način doprinosi blagostanju i sigurnosti EU-a.

Iako su carinske uprave pojedinačnih država članica nadležne za provedbu carinske unije, Komisija je u Komunikaciji istaknula da priroda carinske unije podrazumijeva međuovisnost nacionalnih uprava. Novi okvir za carinske propise i formalnosti u obliku Carinskog zakonika Unije, koji je stupio na snagu 2016., može ispravno funkcionirati samo ako postoje jednaki uvjeti, sve carinske uprave ujednačeno primjenjuju propise i dovršeni su interoperabilni elektronički sustavi uspostavljeni na temelju Zakonika na razini cijelog EU-a. Nadalje, za carinsku uniju potrebna je i pojačana suradnja carinskih tijela i drugih tijela za izvršavanje zakonodavstva koja djeluju na granicama EU-a, ostvarena, među ostalim, interoperabilnošću relevantnih informacijskih sustava. Postoji i potreba za sveobuhvatnijom dugoročnom strategijom za razvoj i održavanje carinskih elektroničkih sustava, osobito s obzirom na visoke troškove. U Komunikaciji su utvrđene mjere za postizanje tih ciljeva i obveza podnošenja redovitog dvogodišnjeg izvješća Vijeću i Parlamentu o napretku postignutom tim mjerama.

U ožujku 2017. Vijeće Europske unije objavilo je zaključke² u kojima je pozdravilo Komunikaciju i zatražilo dvogodišnje izvješće o napretku u navedenim pojedinačnim područjima, uzimajući u obzir ciljeve, mjere i postignuća Radne skupine za carinsku suradnju, odgovarajuće nadležnosti država članica i Komisije te potrebu za uštedama na temelju ekonomije razmjera i suradnje.

Komisija je u prvom dvogodišnjem izvješću³ mogla izvijestiti o napretku u mnogim područjima povezanim s boljim upravljanjem carinskom unijom. Istodobno, u izvješću su utvrđeni sljedeći problemi u vezi s prioritetnim popratnim mjerama:

1. upravljanje Brexitom;
2. jačanje kontrola i borbe protiv prijevara;
3. pomnije praćenje carinskog prava EU-a;
4. poboljšanje učinkovitosti carinskih uprava;
5. iskorištavanje inovacija;
6. optimizacija carinskih elektroničkih sustava i njihova uporaba;
7. rješavanje izazova e-trgovine;

¹ COM(2016) 813

² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7585-2017-REV-1/hr/pdf>

³ COM (2018) 524

8. iskorištavanje carinske unije za poboljšavanje sigurnosti EU-a;
9. nastavak rada na međunarodnim odnosima.

Vijeće je pozdravilo prvo dvogodišnje izvješće⁴ i pozvalo Komisiju da u sljedećem dvogodišnjem izvješću opiše razvoj u tim prioritetnim područjima, ponovno uzimajući u obzir, prema potrebi, ciljeve, djelovanja i postignuća Radne skupine za carinsku suradnju.

Stoga je cilj ovog drugog dvogodišnjeg izvješća opisati napredak postignut u razdoblju od 2018. do početka 2020. u spomenutim prioritetnim područjima povezanima s upravljanjem carinskom unijom. Ovo se izvješće objavljuje i treba ga čitati zajedno s plan djelovanja Komisije za unaprjeđenje carinske unije. U ovom se izvješću stoga navodi osvrt na napredak postignut u razdoblju od objave zadnjeg dvogodišnjeg izvješća sredinom 2018., dok se buduće mjere u tim i drugim prioritetnim područjima razmatraju u planu djelovanja.

II. KONTEKST

Carinska unija EU-a postoji od 1968. Obuhvaća svu trgovinu robom i uključuje slobodno kretanje robe unutar carinskog područja⁵, zajedničku carinsku tarifu i zajedničku trgovinsku politiku u odnosima s trećim zemljama. Zbog toga sve države članice EU-a primjenjuju iste carine na uvoz iz zemalja izvan EU-a, a EU djeluje u okviru svoje zajedničke trgovinske politike kao jedan trgovinski blok u sklapanju međunarodnih trgovinskih sporazuma.

Carinska unija područje je isključive nadležnosti EU-a⁶, što znači da samo EU može predlagati i donositi obvezujuće akte. Međutim, pojedinačna nacionalna carinska tijela država članica odgovorna su za stvarnu provedbu carinske unije. U mnogim komentarima kritizirana je opažena neujednačena primjena carinskih propisa u državama članicama i istaknuto je da to dovodi i do problema nepoštenog tržišnog natjecanja među državama članicama i do prijevara.

Carinska tijela EU-a danas imaju misiju koja uvelike nadilazi tradicionalni zadatak naplate carina, PDV-a i trošarina na robu koja ulazi na carinsko područje jer provode i zakonodavstvo u području zdravstva, okoliša, sigurnosti, zaštite i mnogim drugim područjima. Odgovornosti carina povećavaju se kad god novi razvoj politike zahtijeva provedbu na granicama EU-a.

Prikupljanje prihoda

⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5650-2019-INIT/hr/pdf>

⁵ Carinsko područje Unije sastoji se od državnih područja država članica Europske unije, osim nekih državnih područja država članica koja su iz povijesnih ili zemljopisnih razloga izuzeta, te državnog područja Monaka. U skladu s uvjetima Sporazuma o povlačenju između Ujedinjene Kraljevine i EU-a carinsko pravo EU-a primjenjuje se na Ujedinjenu Kraljevinu Velike Britanije i Sjeverne Irske te na Kanalske otoke i Otok Man do kraja prijelaznog razdoblja te na Sjevernu Irsku nakon završetka prijelaznog razdoblja. Područje suverenih vojnih baza Ujedinjene Kraljevine Akrotiri i Dhekelia na otoku Cipru ostat će dio carinskog područja Unije na temelju Sporazuma o povlačenju.

⁶ Članak 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

- Carinska tijela diljem EU-a svake sekunde obrade 27 predmeta deklariranih u vrijednosti od 150 000 EUR, a 2019. su naplatila carinu u ukupnom iznosu od 26 707 milijuna EUR⁷.
- Nacionalna carinska tijela utvrdila su 2018.⁸ iznos od 584 milijuna EUR neplaćenih pristojbi koji je potrebno vratiti u proračun EU-a. Otkriveni iznos bio je za 121 milijun EUR manji (20,7 %) u 2019.

Borba protiv terorizma i organiziranog kriminala

- Carina je 2019. u EU-u zaplijenila drogu u ukupnoj količini od 400 tona. Usporedbom količina koje je 26 država članica prijavilo tijekom 2019. s količinama iz 2018. (472 tone) primjećuje se smanjenje količine zaplijenjene droge.
- Nadzor vatrenog oružja ključan je dio strategije EU-a za borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma. Carinska tijela zaplijenila su 2019. ukupno 3 699 komada vatrenog oružja, što je veliko povećanje (41 %) u odnosu na prethodnu godinu (2 621 komad).
- Ukupna količina ilegalnog duhana i cigareta koje je carina zaplijenila 2019. iznosio je 3,5 milijardi komada, što je smanjenje od 15,3 % u odnosu na 2018. (4,1 milijarda), ali je gotovo jednako količini od 3,3 milijarde komada zaplijenjenih 2017.
- Kretanja gotovog novca kontroliraju se u cilju borbe protiv sve većih transnacionalnih aktivnosti pranja novca i financiranja terorizma koje ugrožavaju sigurnost građana EU-a. Carina je zabilježila gotovo 13 104 nalaza netočnih prijava gotovine (11,5 % ukupnih deklaracija) od ukupno 113 036 deklaracija kontrola gotovog novca podnesenih 2019. Vrijednost tih nepravilnosti iznosila je 330,9 milijuna EUR. To je ukupno povećanje u odnosu na 2018., kada je podnesena 102 561 deklaracija kontrola gotovog novca, u kojoj su države članice zabilježile gotovo 12 000 nalaza netočnih prijava gotovine u vrijednosti od 326 milijuna EUR.

Zaštita prava intelektualnog vlasništva – zapljene krivotvorene robe⁹

- Europska komisija objavila je podatke koji pokazuju da se broj zaustavljenih lažnih proizvoda uvezenih u EU 2018. povećao zbog velike količine malih paketa u ekspresnom i poštanskom prometu. Broj zaplijenjenih pošiljaka porastao je s 57 433 u 2017. na 69 354 u 2018. iako se ukupna količina zadržanih proizvoda smanjila u odnosu na prethodne godine. Gotovo 27 milijuna artikala kojima su povrijeđena prava intelektualnog vlasništva i čija je ulična vrijednost gotovo 740 milijuna EUR zadržano je 2018.
- Najzastupljenija kategorija zadržanih proizvoda bile su cigarete, koje su činile 15 % ukupne količine zadržanih artikala. Sljedeće su kategorije igračke (14 %), ambalažni materijal (9 %), oznake, etikete i naljepnice (9 %) te odjeća (8 %). Proizvodi za svakodnevnu osobnu uporabu u kućanstvu, kao što su proizvodi za njegu tijela, lijekovi, igračke i električni kućanski proizvodi činili su gotovo 37 % ukupnog broja zadržanih artikala.

Carinska tijela uvijek moraju održavati odgovarajuću ravnotežu između učinkovitih carinskih provjera i olakšavanja zakonite trgovine jer je trgovina ključna za gospodarsko blagostanje

⁷ Izvor: Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju, Europska komisija – Mreža učinkovitosti carinske unije.

⁸ Izvor: Glavna uprava za proračun, Europska komisija.

⁹ Izvor: Izvješće o carinskoj provedbi prava intelektualnog vlasništva u EU-u: Rezultati na granici EU, 2018.

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-ipr-report.pdf

EU-a. EU i države članice EU-a potpisnice su revidirane Konvencije iz Kyota¹⁰, kojom se promiče olakšavanje trgovine preko carinskih postupaka koji su jednostavni i pogodni za trgovinu, a ujedno i učinkoviti. Isti je cilj utvrđen u Sporazumu WTO-a o olakšavanju trgovine, čiji je EU isto tako potpisnik.

Udio EU-a u svjetskoj trgovini (15,2 %) povećao se 2018. za gotovo četvrtinu postotnog boda u odnosu na 2017. *Najnoviji dostupni podaci*¹¹ *pokazuju da svaki mjesec 27 država članica EU-a izvozi robu u ostatak svijeta u vrijednosti od oko 180 milijardi EUR, a iz njega uvozi robu u vrijednosti od oko 150 milijardi EUR.* Radno opterećenje carinskih tijela EU-a povećalo se kao rezultat povećanja trgovine EU-a s ostatkom svijeta, dok je u istom razdoblju broj carinskog osoblja od 89 652 za cijeli EU zabilježio blagi pad u odnosu na 2017. (89 771).

Upravljanje trgovinskim tokovima preko granica EU-a¹²

- Danas trgovci u EU-u gotovo sve carinske deklaracije podnose elektronički. Prosječna dostupnost carinskih nacionalnih sustava IT-a u EU-u iznosi 99,95 % (2019.) i bilježi rast od 0,4 % u odnosu na stope dostupnosti 2018. To pokazuje da carinska tijela EU-a i dalje djeluju u potpuno elektroničkom i interoperabilnom okruženju.
- Postupak carinjenja prilično je brz. Carinske deklaracije koje se podnesu prema standardnom postupku (tj. kad se ne primjenjuju pojednostavnjeni postupci) za uvoz obično se obrade u roku od jednog sata (91,7 % u 2019. i 92,2 % u 2018.). Carinjenje u roku od jednog sata za izvozne carinske deklaracije podnesene prema standardnom postupku smanjilo se na 82 % u 2019. (91 % u 2018.).
- U 2019. izdano je 1 945 novih odobrenja za ovlaštene gospodarske subjekte (AEO). To znači da je na kraju godine bilo 18 400 valjanih odobrenja statusa AEO-a, što je nastavak kontinuiranog rastućeg trenda. (2018.: 17 135 odobrenja statusa AEO-a).
- AEO je 2019. bio uključen u lanac opskrbe za 79 % predmeta deklariranih carini (uvoz i izvoz zajedno). To je porast u odnosu na dvije prethodne godine (75 % i 74 %).

Carinska tijela unutar carinske unije EU-a primjenjuju mnoge zakonodavne akte EU-a, uključujući: Carinski zakonik Unije koji je na snazi od 2016.; Konvenciju o provožu; zakonodavstvo EU-a koje se odnosi na sigurnost proizvoda, zdravstvene i ekološke standarde; Uredbu 515/97 za borbu protiv carinskih prijevara; i sporazume o carinskoj suradnji te odredbe o carinama i olakšavanju trgovine u trgovinskim sporazumima i sporazumima o partnerstvu EU-a s drugim zemljama. *Više pojedinosti u Prilogu.*

Carinska tijela surađuju i razmjenjuju primjere najbolje prakse u okviru zajedničkih akcija, seminara, tečajeva osposobljavanja, projektnih skupina, radnih posjeta i prekograničnih

¹⁰ Konvencija iz Kyota Svjetske carinske organizacije: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:21973A0518\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:21973A0518(01)).

¹¹ Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/euro-indicators/international-trade>.

¹² Izvor: Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju, Europska komisija – Mreža učinkovitosti carinske unije.

operacija koje se financiraju iz dvaju carinskih programa djelovanja EU-a (Carina 2020. i Hercule II/III). *Više pojedinosti u Prilogu.*

Carinska unija od svojeg je stvaranja prošla niz koraka digitalne modernizacije. Od kasnih 90-ih, kad je uveden novi sustav za digitalno rukovanje carinskim postupcima provoza, stvoreni su mnogi drugi carinski elektronički sustavi. Ključni element carinskog radnog opterećenja s obzirom na IT uključuje nadogradnju nekih postojećih elektroničkih sustava i razvoj nekih novih sustava za upravljanje svim carinskim formalnostima u skladu s Carinskim zakonikom Unije. Krajnji je rok za završetak ukupno 17 nadograđenih ili novih sustava kraj 2025. Elektronički sustavi sastoje se od 14 transeuropskih sustava (od kojih neki imaju komponente na razini EU-a i na nacionalnoj razini) i 3 isključivo nacionalna sustava. Ostali elektronički sustavi namijenjeni su pružanju podrške carinskim tijelima i/ili olakšavanju rada uvoznika i izvoznika. *Više pojedinosti o svim elektroničkim sustavima navedenima u ovom izvješću u Prilogu.*

III. NAPREDAK U PRIORITETNIM PODRUČJIMA

Komisija je u prvom dvogodišnjem izvješću istaknula da carinska unija ne može biti statična. Tržišta, trgovina i tehnologije su dinamični i carinska unija mora ići ukorak s takvim razvojem događaja. Da bi se to postiglo, carinske uprave država članica moraju nadići posao osiguravanja boljeg upravljanja carinskom unijom (kroz bolji pravni okvir, metode rada, sustave IT-a itd.) i razmotriti nove strategije, pristupe i načine rada, osobito s obzirom na pritiske manjih resursa i mogućnost većih odgovornosti u budućnosti. U tom je duhu Komisija objavila popis prioriteta pitanja za kontinuirani razvoj carinske politike. Napredak u pogledu tih pitanja u posljednje dvije godine opisuje se u nastavku.

1.) Upravljanje Brexitom

a) Sporazum o povlačenju

Ujedinjena Kraljevina (UK) službeno je obavijestila o svojoj namjeri o povlačenju iz Europske unije 29. ožujka 2017. U skladu s postupkom opisanom u članku 50. Ugovora o Europskoj uniji UK je prvotno trebala dovršiti svoje povlačenje iz EU-a najkasnije do 29. ožujka 2019. (kasnije produljeno). Na toj je osnovi Europska komisija od 2018. nadalje provela niz tehničkih seminara, procjena i koordinacijskih aktivnosti s državama članicama kako bi se pripremila za niz scenarija, uključujući:

- Brexit bez dogovora (povlačenje Ujedinjene Kraljevine bez sporazuma o povlačenju),
- pristupanje UK-a Konvenciji o zajedničkom provoznom postupku, i
- „uredno” povlačenje koje se odvija prema odredbama utvrđenim sporazumom o povlačenju.

Porezne i carinske službe Komisije pružale su tehničku podršku u krugovima pregovora o sporazumu o povlačenju s UK-om od njihova početka u lipnju 2017.

Nakon što su u listopadu 2019. dvije strane postigle dogovor o tekstu Sporazuma o povlačenju, zajedno s Političkom izjavom kojom se postavlja okvir budućeg partnerstva EU-a i UK-a te nakon što ga je Ujedinjena Kraljevina ratificirala, Europski parlament dao je suglasnost 29. siječnja 2020. Vijeće Europske unije donijelo je odluku o sklapanju Sporazuma 30. siječnja 2020., čime je omogućeno njegovo stupanje na snagu 1. veljače 2020. Prema Sporazumu o povlačenju prijelazno će razdoblje trajati do 31. prosinca 2020. s mogućnošću jednokratnog produljenja na razdoblje do 2 godine. Ujedinjena Kraljevina najavila je 12. lipnja 2020. da neće tražiti produljenje.

Sporazumom o povlačenju utvrđuju se uvjeti urednog povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a, a sastoji se od dva glavna dokumenta:

- a) sami Sporazum o povlačenju, uključujući Protokol o Irskoj i Sjevernoj Irskoj, Protokol o suverenim područjima na Cipru i Protokol o Gibraltaru¹³;
- b) Politička izjava¹⁴ kojom se uspostavlja okvir za buduće odnose Ujedinjene Kraljevine i Europske unije.

b) Aktivnosti nakon sklapanja Sporazuma o povlačenju

Obavljen je ili je u pripremi velik dio posla povezanog s povlačenjem Ujedinjene Kraljevine iz Unije, koje će dovesti do ponovnog uvođenja carinskih provjera i postupaka u trgovini robom s UK-om nakon završetka prijelaznog razdoblja, bez obzira na buduće dogovore između Ujedinjene Kraljevine i EU-a. To uključuje sljedeće:

- *pristupanjem UK-a Konvenciji o zajedničkom provoznom postupku* smanjit će se formalnosti na granicama i znatno olakšati kretanje robe preko Ujedinjene Kraljevine (tj. na takozvanom kopnenom mostu između Irske i ostatka EU-a);
- *objavljivanje detaljnih smjernica i obavijesti dionicima*, koje pokrivaju različite aspekte carine, PDV-a i trošarina u okviru povlačenja bez dogovora. Budući da će na kraju prijelaznog razdoblja doći do urednog povlačenja, pripremljene su smjernice i obavijesti dionicima za kraj prijelaznog razdoblja, uključujući provedbu Sporazuma o povlačenju i pitanja koja nisu obuhvaćena Sporazumom o povlačenju;
- *daljnji tehnički seminari s 27 država članica EU-a* o carinama, pravilima o podrijetlu, PDV-u i trošarinama;
- *daljnji sastanci s državama članicama skupine G5*, na koje najviše utječe promet preko kanala La Manche (Belgija, Nizozemska, Francuska, Njemačka i Irska);
- *komunikacijska kampanja* (namjenska internetska stranica na internetskim stranicama Europa, društveni mediji, multiplikatori i ograničeni tiskani kanal te početak rada na nano-modulima za e-učenje o povlačenju) namijenjena trgovcima koji do sada nisu

¹³ https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/eu-uk-withdrawal-agreement_hr

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/files/political-declaration_hr

imali iskustva s carinskim postupcima (uglavnom mala i srednja poduzeća koja djeluju samo na jedinstvenom tržištu);

- *redoviti kontakti s poslovnom zajednicom*, uglavnom putem Kontaktne skupine za trgovinu, kojom predsjedava Glavna uprava TAXUD, a sastoji se od više od 30 trgovinskih udruženja;
- *priprema za IT*, koja uključuje znatan rad na razvoju i aktivnostima ispitivanja potrebnima za isključivanje UK iz carinskog i poreznog transeuropskog sustava IT-a;
- *priprema izmjena paketa Carinskog zakonika Unije* (kako bi se odrazile promjene potrebne zbog povlačenja UK-a i kraja prijelaznog razdoblja).

Ostali tekući poslovi uključuju organizaciju namjenskih sastanaka s tijelima Ujedinjene Kraljevine, radnom skupinom za UK, Glavnom upravom TAXUD i drugim službama Komisije radi pregleda trenutačnog stanja u provedbi Protokola o Irskoj / Sjevernoj Irskoj kod obje strane. Navest će se i daljnje smjernice za dionike o provedbi Protokola o Irskoj / Sjevernoj Irskoj jer će carinska tijela u Sjevernoj Irskoj morati primjenjivati carinsko zakonodavstvo Unije. Pored toga, carinskim tijelima u Sjevernoj Irskoj omogućit će se pristup carinskim elektroničkim sustavima Unije tamo gdje je nužno potreban za primjenu tog zakonodavstva. Do kraja prijelaznog razdoblja u tom pogledu potrebno je riješiti nekoliko organizacijskih i praktičnih pitanja provedbe.

c) Pregovori o budućem odnosu s Ujedinjenom Kraljevinom

Vijeće EU-a podržalo je pregovarački mandat za sporazum o partnerstvu s UK-om 25. veljače 2020., a pregovori s UK-om započeli su u ožujku 2020.

U Političkoj izjavi kao cilj se navodi ambiciozan trgovinski odnos u okviru kojeg se stvara područje slobodne trgovine bez carina i kvota u svim sektorima i koji se temelji na odredbama kojima se osiguravaju jednaki uvjeti. Tim bi se odnosom trebali olakšati trgovina i ulaganja među strankama u mjeri u kojoj je to moguće, uz poštovanje cjelovitosti jedinstvenog tržišta i carinske unije EU-a. Međutim, treba napomenuti da se ni u kojem slučaju budućim odnosom neće eliminirati potreba poštovanja carinskih formalnosti u trgovini između EU-a i UK-a.

U okviru carinske suradnje cilj je olakšati trgovinu uz potpuno poštovanje pravnog poretka stranaka i zaštitu njihovih financijskih interesa. Za EU to osobito znači potpunu primjenu Carinskog zakonika Unije.

Spomenuta Politička izjava i pregovarački mandat odnose se i na odredbe o administrativnoj suradnji u carinskim pitanjima i pitanjima PDV-a, uzajamnu pomoć, među ostalim pri naplati carina i poreza, te razmjenu informacija u borbi protiv prijevara i drugih ilegalnih aktivnosti.

Carinska suradnja može uključivati i priznavanje programa pouzdanih trgovaca („ovlašteni gospodarski subjekti”). Njome bi se trebala jamčiti i pravilna granična provedba prava intelektualnog vlasništva.

U okviru pravila o podrijetlu svrha je u Sporazum uključiti odgovarajuća i moderna pravila o podrijetlu kojima se osigurava da preferencije uživaju samo proizvodi s dovoljnim sadržajem

stranaka, uz uspostavljanje mehanizama dokazivanja i provjere kojima se jamči učinkovita provedba navedenih pravila o podrijetlu.

2.) Jačanje kontrola i borbe protiv prijevара

EU je u proteklih nekoliko godina poduzeo mnoge mjere u borbi protiv prijevара u području carina:

– **Carinski zakonik Unije.** Glavni je cilj Zakonika koji se primjenjuje od 2016. bolja zaštita financijskih sredstava Unije (vlastitih sredstava). Ciljevi su mu sljedeći: i. zaštita od prijevара (popuniti pravne rupe, ukloniti nedosljedno tumačenje i primjenu pravila te osigurati carinskim tijelima elektronički pristup do relevantnih informacija), ii. osigurati da države članice usklađeni i standardizirani primjenjuju carinske provjere na temelju zajedničkog okvira upravljanja rizikom i elektroničkog sustava za njegovu provedbu, i iii. osigurati zajednički sustav jamstava. Te su mjere namijenjene ne samo boljoj zaštiti financijskih interesa EU-a i sigurnosti i zaštiti građana EU-a, već i sprečavanju protutržišnog postupanja na različitim ulaznim i izlaznim točkama EU-a. Svi utvrđeni nedostaci rješavaju se stalnim izmjenama i ažuriranjima Zakonika;

– **zajednički kriteriji za rizike i standardi za financijske rizike.** Carinska tijela od 2005. upravljaju rizicima na temelju EU-ova Zajedničkog okvira upravljanja rizikom. On uključuje nekoliko mjera za potporu državama članicama u sustavnom bavljenju financijskim rizicima. Komisija je 2018. donijela Provedbenu odluku kojom se uspostavljaju zajednički kriteriji za rizike i standardi za financijske rizike. Krajem 2019. države članice podržale su smjernice o provedbi kriterija za financijske rizike čiji je cilj osigurati zajedničko tumačenje Odluke i njezinih glavnih elemenata kako bi se osiguralo njezino ispravno provođenje i izbjegle razlike u tumačenju. Smjernice su zamišljene kao instrument koji se može redovito revidirati kako bi se uzeo u obzir stalni razvoj financijskih rizika za potrebu prepoznavanja novih prijetnji i trendova te reagiranja na njih. Komisija pruža stalnu potporu državama članicama u provedbi Odluke o kriterijima za financijski rizik;

– **e-trgovina.** Carina podupire i nova pravila o PDV-u koja se provode kako bi se spriječile prijevare i osigurali jednaki uvjeti za e-trgovinu (pošiljke male vrijednosti). Doneseni su relevantni carinski propisi o naplati PDV-a i s njima povezanu razmjenu informacija, a u tijeku je provedba postupaka i uvođenje IT sustava. Komisija je osnovala projektnu skupinu za rješavanje pitanja umanjivanja vrijednosti koje je posebno izraženo u kontekstu e-trgovine (vidjeti odjeljak o e-trgovini u nastavku);

– **carinski postupak 42/63.** Osim toga, carina podupire nastojanja povezane s porezom u borbi protiv prijevара. Carinskim postupkom 42/63 (CP42/63) omogućuje se uvoz ili ponovni uvoz robe u EU bez plaćanja PDV-a dok roba ne stigne u krajnju državu članicu odredišta. CP42 važno je pojednostavnjenje za zakonito poslovanje, ali postoji velika zabrinutost da se zloupotrebljava kako bi se izbjegao PDV i kako bi se potplatilo carine. Uredba Vijeća (EU)

br. 904/2010 izmijenjena je 2018. kako bi se riješio taj problem. Među ostalim, njome je carini omogućen pristup sustavu razmjene informacija o PDV-u za potvrđivanje PDV brojeva uvoznika koji obavljaju uvoz izuzet od PDV-a i pristup poreznih uprava carinskom elektroničkom nadzornom sustavu za provjeru uvoza izuzetog od PDV-a. Uredba je stupila na snagu 2020. i trebala bi se odraziti na prijave povezane s uvozom izuzetima od PDV-a, i one u okviru PDV-a i one u okviru carine (umanjivanje vrijednosti).

3.) Pomnije praćenje carinskog prava EU-a

Praćenje je u osnovi jedan od alata kojim se podupire učinkovita i ispravna provedba carinskog prava EU-a i utvrđivanje područja u kojima bi mogle biti potrebne dodatne mjere i pravne prilagodbe. Aktivnosti praćenja mogu pomoći i u postizanju potpunije procjene uspješnosti carinske unije EU-a u cjelini. Neki problemi utvrđeni aktivnostima praćenja mogu se bolje riješiti instrumentima za bolju suradnju, kao što su izgradnja kapaciteta, razvoj najbolje prakse i određivanje referentnih vrijednosti. Za ostale će biti potreban stroži okvir ili hitna mjera EU-a.

Aktivnosti praćenja raznolike su i mogu se kretati od slanja upitnika državama članicama, utvrđivanja najbolje prakse, organiziranja posjeta do koncentracije na izgradnju kapaciteta. U okviru programa Carina 2020. predviđene su zajedničke aktivnosti praćenja, kojima se omogućava financiranje aktivnosti koje uključuju suradnju između zemalja sudionica, njihovih carinskih tijela i njihovih službenika.

Aktivnosti praćenja posljednjih nekoliko godina odvijale su se uglavnom u područjima navedenima u nastavku, a u budućnosti će se vjerojatno proširiti i na druga područja.

a) Praćenje upotrebe pojednostavnjenja

U studenome 2019. carinske službe Komisije započele su postupak praćenja provedbe pojednostavnjenja i ponovne procjene carinskih odobrenja. U tim posjetima radi praćenja sudjelovali su stručnjaci za pojednostavnjenja iz država članica koje nisu posjećene. Posjećen je ili će se do početka 2021. posjetiti ukupni reprezentativni uzorak od 10 država članica (Austrija, Francuska, Litva, Belgija, Danska, Njemačka, Italija, Hrvatska, Slovenija i Nizozemska), podložno normalizaciji situacije nakon Covida-19.

Cilj je tog postupka praćenja osigurati da sve države članice EU-a ispravno i usklađeno primjenjuju Carinski zakonik Unije. Službe Komisije osobito žele procijeniti kako države članice primjenjuju pojednostavnjenja predviđena Zakonikom. Praćenje se u prvom krugu usredotočilo na pojednostavnjene deklaracije i pojednostavnjenje poznato kao unos u evidencije deklaranta. Cilj je bio osigurati da su posjećene države članice ispravno provele ponovnu procjenu odobrenja za upotrebu pojednostavnjenja koja su prethodila stupanju Zakonika na snagu. Procijenjene su i primjena carinskih provjera u državama članicama te učinkovitost i djelotvornost resursa dostupnih za te zadatke. U postupku praćenja trebalo bi uzeti u obzir i učinkovitost carinskih pojednostavnjenja i mjera za olakšavanje trgovine te bi

on s vremenom mogao dovesti do zakonodavnih poboljšanja ili pojašnjenja smjernica o primjeni pojednostavnjenja.

Predviđa se da će se na kraju postupka objaviti globalno izvješće o ishodu tog praćenja.

b) Unapređenje programa za ovlaštene gospodarske subjekte (AEO)

Program za ovlaštene gospodarske subjekte (AEO) uveden je u carinsko zakonodavstvo EU-a 2005. kao dio niza sigurnosnih izmjena Carinskog zakonika. Cilj je bio osigurati i olakšati međunarodne trgovinske lance opskrbe u skladu s načelima utvrđenima u Okviru normi Svjetske carinske organizacije za osiguravanje i olakšavanje svjetske trgovine (okvir „SAFE”) usmjerenim na odvratanje od međunarodnog terorizma i osiguravanje prikupljanja prihoda uz promicanje olakšavanje trgovine diljem svijeta. U okviru programa poduzeća koja dobrovoljno ispunjavaju kriterije iz carinskog zakonodavstva EU-a rade u bliskoj suradnji s carinskim tijelima kako bi poboljšala sigurnost lanca opskrbe. Zauzvrat ta poduzeća ostvaruju koristi propisane zakonodavstvom, uključujući lakši pristup carinskim pojednostavnjenjima, manje fizičkih kontrola i kontrola dokumenata te povoljniji tretman.

Posljednjih su godina komentatori, osobito Europski revizorski sud, kritizirali EU-ov program za AEO-e navodeći da se zakonske odredbe ne poštuju i da države članice ne kontroliraju AEO-e na odgovarajući način. U tematskom izvješću br. 12/2019 Europski revizorski sud zatražio je da se veća pozornost posveti usklađenosti AEO-â s oslobođenjem od carine male vrijednosti, s posebnim naglaskom na kurirsku i poštansku službu¹⁵.

Stoga su carinske službe Komisije u bliskoj suradnji s državama članicama razvile sveobuhvatnu strategiju i metodologiju za promicanje jedinstvene i stroge provedbe programa i daljnje jačanje njegove održivosti. Dogovoren je i pokrenut paket detaljnih mjera, uključujući terenske posjete svim državama članicama, mehanizme za pojačanu suradnju između AEO-â i stručnjakâ za upravljanje rizicima u državama članicama te radionice o praćenju s AEO-ima i revizorskim stručnjacima.

Provedba mjera započela je u lipnju 2019. i trajat će nekoliko godina. Do sada su obavljene posjete radi utvrđivanja činjenica u 12 država članica, a posjete u svih 27 država članica trebali bi se održati do kraja 2020. Svi terenski posjeti održani se na temelju zajedničkog unaprijed dogovorenog dnevnog reda (praćenje, unutarnje kontrole, veza između AEO-a i upravljanja rizicima te posjete kurirskim službama i poštama ako su AEO-i), kako bi se omogućilo uspoređivanje. U posjete su bile uključene službe Komisije i stručnjaci za AEO-e iz država članica. Cilj posjeta obuhvaćao je utvrđivanje dobrih praksi koje bi druge države članice mogle primijeniti i na taj način pridonijeti ujednačenijoj i usklađenijoj provedbi odredbi o AEO-ima na razini EU-a.

Dosadašnji posjeti pokazali su postojanje mnogih dobrih praksi, kao što su osposobljavanje i informiranje trgovaca, praćenje AEO-â i razvoj baza podataka. Pitanja koja zabrinjavaju

¹⁵ Tematsko izvješće br. 12/2019 „E-trgovina: za velik dio izazova pri naplati PDV- a i carina tek treba pronaći rješenje”.

uključivala su nedostatak suradnje između stručnjaka za AEO-e i stručnjaka za upravljanje rizicima u carinskim upravama; nedostatak usklađenog pristupa aktivnostima praćenja i nedostatak razumijevanja službi za ekspresni prijevoz o njihovoj odgovornosti za nepravilnosti u podacima koje dostavljaju njihovi klijenti.

c) Praćenje provedbe odredbi o jamstvima i otpustu/otplati

U srpnju 2019. carinske službe Komisije pokrenule su postupak praćenja radi procjene provedbe odredbi Carinskog zakonika Unije o jamstvima i otpustu/otplati slanjem upitnika svim državama članicama. Na temelju analize odgovora na upitnik predviđaju se druge aktivnosti, uključujući posjete radi praćenja ako se to smatra prikladnim.

Opća je svrha dobiti predodžbu kako nacionalne carinske uprave provode te odredbe te, prema potrebi, ažurirati postojeće smjernice i poduzeti korektivne protumjere.

d) Praćenje ujednačene primjene carinskog prava EU-a

Službe Komisije pokrenule su 2018. horizontalnu istragu za svih država članica kako bi pratile primjenu članaka 18. i 52. Carinskog zakonika Unije u pogledu naknada koje pružatelji univerzalnih usluga naplaćuju za poštanske pošiljke male vrijednosti.

Sličan je postupak pokrenut 2019. u odnosu na ograničenja obavijesti o carinskom dugu utvrđenom člankom 103. Zakonika.

Svrha je steći uvid u to kako države članice provode odredbe Zakonika i po potrebi poduzeti daljnje popratne mjere, uključujući postupke zbog povrede.

4.) Poboľšanje učinkovitosti carinskih uprava

Nastojanja da se poboljša učinkovitost carinskih uprava posljednjih su se godina odvijala u okviru programa Carina 2020., koji nudi širok raspon alata za potporu i poboljšanje ispravnog funkcioniranja i modernizacije carinske unije.

Programom se podržava postizanje prioriteta carinske unije, uglavnom uspostavljanjem carinskog okruženja bez papira (tj. razvoj carinskih elektroničkih sustava). Velika većina programskog financiranja (oko 80 %) namijenjena je radu europskih informacijskih sustava, dok ostatak pokriva troškove carinske suradnje i osposobljavanja.

Iako su aktivnosti programa uglavnom usmjerene na carinske uprave, gospodarski subjekti imaju neizravne koristi u obliku učinkovitijih postupaka od nastojanja da se programom osigura da nacionalne carinske uprave bolje rade i dijele informacije. Izravnije, gospodarski subjekti mogu upotrebljavati određene carinske informacijske sustave kao dio pojednostavnjenih i standardiziranih carinskih postupaka, sudjelovati u nekim zajedničkim akcijama i u određenim modulima e-učenja. Iako program ne uključuje izravno europske građane, u okviru njega rješavaju se pitanja povezana sa sigurnošću, zaštitom i olakšavanjem trgovine koja su im važna, kao što su borba protiv krijumčarenja i prijevara te zaštita građana od sigurnosnih prijetnji.

Ključna postignuća posljednjih godina

– *Razvoj informacijske tehnologije.* Od pokretanja programa znatno se napredovalo u području informacijske tehnologije i prilagodbe IT okruženja Carinskom zakoniku Unije, te je ukupan broj europskih informacijskih sustava (EIS) puštenih u rad porastao na 54. Taj je napredak bio ključan za dobro funkcioniranje i modernu carinsku uniju. Tijekom 2019. programom Carina 2020. nastavljeno je financiranje razvoja novih projekata EIS-a, u bliskoj suradnji s nacionalnim carinskim tijelima i u skladu s rokovima dogovorenima s državama članicama i trgovinom.

– *Zajedničke akcije.* Carinski službenici nastavili su 2019. razmjenjivati mišljenja i najbolju praksu u zajedničkim akcijama organiziranim u okviru programa. Načini rada, administrativni postupci i smjernice razvijeni su i podijeljeni nacionalnim upravama nakon zajedničkih akcija. Tim ishodima zemljama se pomaže da povećaju uspješnost, djelotvornost i učinkovitost carinske uprave. Izrađene su određene preporuke o robi s dvojnog namjenom te o carinskoj tehnologiji za otkrivanje. Kao i prethodnih godina, više od 98 % sudionika u tim zajedničkim akcijama izjavilo je da su s profesionalnog gledišta aktivnosti bile vrlo korisne ili korisne za njih. U narednim godinama namjerava se zadržati slična visoka razina percepcije relevantnosti.

– *Stručni timovi* su dio paketa instrumenata u okviru programa koji se sve više upotrebljava i kojim se olakšava operativna suradnja, bilo na regionalnoj ili tematskoj osnovi. Time se carinskim stručnjacima država članica omogućuje da intenzivno surađuju u operativnim pitanjima na način koji nadilazi tradicionalnu suradnju i koji je dugoročan (stručni timovi aktivni su između 12 i 36 mjeseci). Tijekom 2019. sva četiri postojeća tima carinskih stručnjaka (na istočnoj i jugoistočnoj kopnenoj granici EU-a 2 (CELBET 2), carinskim laboratorijima (CLET), obvezujućim tarifnim informacijama (OTI) i carinskoj IT suradnji (ETCIT¹⁶)) nastavila su s radom, a tri su ušla u sljedeću fazu, koja vodi do potencijalne dugotrajne operativne suradnje. Općenito, u svim se postojećim stručnim timovima iskazuje veća uključenost i predanost zemalja sudionica i ostvaruju konkretni rezultati i ishodi. Razvijaju se i radne metodologije korisne za cijeli EU.

– *E-učenje:* Programom Carina 2020. financira se i razvoj tečajeva e-učenja o temama od zajedničkog interesa u suradnji s carinskim upravama i predstavnicima trgovine. Kao i prethodnih godina, službe Komisije nastavile su 2019. posebno podupirati provedbu Carinskog zakonika Unije u njegovim modulima učenja. Do kraja 2019. portfelj e-učenja EU-a sadržava više od 30 tečajeva e-učenja u području carine. Do kraja 2019. cijeli portfelj e-učenja EU-a reproduciran je u tehnički inovativnom formatu s ažuriranim sadržajem (i s omogućenom upotrebom na mobilnim uređajima).

¹⁶ Stručni tim za nove pristupe razvoju i upravljanju carinskim sustavima IT-a.

– *Razvoj/osposobljavanje osoblja na temelju kompetencija*. U okviru programa Carina 2020. nastavljeno je pružanje potpore nacionalnim carinskim upravama u nacionalnoj provedbi i/ili uvođenju razvoja i osposobljavanja osoblja na temelju Okvira kompetencija za carinski sektor EU-a¹⁷ putem niza tečajeva o provedbi koji su zajednički ili su specifični za pojedine zemlje, održanih 2018. i 2019. Pored toga, Europska komisija uvela je 2019. nagradu za studijske programe u području carine i nagradila sedam sveučilišta za diplomske/preddiplomske programe u području carine, čime je priznala njihovu vodeću ulogu u podizanju carinske uspješnosti i profesionalnosti. Kao i 2018., tijekom 2019. osigurana je prekogranična razmjena/izgradnja stručnog znanja, npr. u obliku događaja za zajedničko učenje. U 2019. testirani su i inovativni formati izgradnje i/ili razmjene općeg znanja, kao što su internetski seminari EU-a za osposobljavanje, e-knjige i nanoučenje. Njima se grade temelji za daljnju poboljšanu strukturiranu suradnju u carinskoj obuci u EU-u u nadolazećim godinama. Posebna potpora EU-a za osposobljavanje osigurana je 2019. u kontekstu priprema za povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz EU-a, primjerice razvojem carinskih programa za osposobljavanje za ubrzano usavršavanje i orijentaciju¹⁸ namijenjenih nacionalnim upravama.

5.) Iskorištavanje inovacija

Službe Komisije nastavile su surađivati s državama članicama u više područja kako bi iskoristile inovacije i novu tehnologiju te pomogle carinama u njihovim zadacima i istovremeno olakšale trgovinu. U tom smislu posebno su važne sljedeće aktivnosti:

a) Jedinствeno sučelje

Komisija je posljednjih godina intenzivno radila na razvoju inicijativa jedinstvenog sučelja kako bi iskoristila puni potencijal suradnje između carine i drugih tijela.

Jedinstveno sučelje omogućilo bi gospodarskom subjektu da ispuni sve regulatorne zahtjeve koji se odnose na uvoz podnošenjem podataka na standardiziran način višestrukim primateljima putem jedinstvene ulazne točke. Kako je prethodno spomenuto, iako carina, osim što provodi carinsko zakonodavstvo, provodi i više od 60 necarinskih propisa EU-a na granicama EU-a, u postupku carinjenja od gospodarskih subjekata zahtijeva se da necarinske formalnosti izvršavaju odvojeno, a u nekim slučajevima i na papiru.

Složenost povezana s izgradnjom okruženja EU-ova jedinstvenog sučelja za carinu posebno se može pripisati sudjelovanju velikog broja tijela i mnoštvu njihovih postupaka i sustava IT-a u državama članicama EU-a.

Rad je obuhvatio dva područja:

- razvoj središnjeg elektroničkog sustava, što podrazumijeva blisku suradnju carinskih službi Komisije s ostalim predmetnim službama Komisije (poljoprivreda, klimatske promjene, okoliš, radna mjesta i rast, unutarnji poslovi, ribarstvo, trgovina i

¹⁷ https://ec.europa.eu/taxation_customs/eu-training/eu-customs-competency-framework_en

¹⁸ U kontekstu pripreme za povlačenje Ujedinjene Kraljevine iz EU-a orijentacija se odnosi na ciljano zapošljavanje.

zdravstvo). Pilot-sustav poznat kao razmjena potvrda za EU-ovo jedinstveno sučelje za carinu uspostavljen je 2014. kako bi se omogućila automatizirana provjera sanitarnih i fitosanitarnih potvrda, što je u početku uključivalo razmjenu potvrda među pet država članica koje dobrovoljno sudjeluju. Proširen je početkom 2017. kako bi se uključile nove potvrde i poboljšalo cjelokupno funkcioniranje. Pored toga, projekt je proširen na veći broj država članica, a do kraja 2018. sudjelovalo ih je devet. Predviđa se da će platforma do kraja 2020. podržavati osam potvrda.

- Priprema zakonodavnog prijedloga za regulaciju okruženja EU-ova jedinstvenog sučelja za carinu. Tijekom javnog savjetovanja u listopadu 2018. primljena su 382 odgovora gospodarskih subjekata, javnih tijela, akademske zajednice i predstavnika drugih organizacija iz 25 država članica. Više od 80 % ispitanika izravno je sudjelovalo u carinskim postupcima, čime su dali vrijedne poslovne uvide o opaženim koristima okruženja EU-ova jedinstvenog sučelja za carinu, kao i o utvrđivanju daljnjih mjera za poboljšanje olakšavanja trgovine. Procjena učinka i nacrt pravnog paketa napredovali su 2019.

b) Druga inovativna tehnološka rješenja

- *Analitika podataka*

Tijekom posljednje dvije godine Komisija je razvila metode i alate za analizu podataka kako bi u potpunosti iskoristila dostupne carinske podatke radi jačanja carinske unije. Europski revizorski sud i Europski parlament izdali su preporuke za to područje.

Glavni je dostupni izvor podataka sustav Surveillance kojim se nadzire uvoz i izvoz određene robe u zajedničko tržište Unije i iz njega. Sva uvezena, a od 1. travnja 2020. i sva izvezena roba, prati se u sustavu Surveillance. Podaci u sustavu Surveillance izvlače se iz uvoznih i izvoznih carinskih deklaracija koje obrađuju sustavi država članica za obradu carinskih deklaracija. Trenutačno se u bazi podataka Surveillance nalazi preko 2,6 milijardi zapisa standardne deklaracije, što je neizmjeran izvor informacija za potrebe analize.

Paralelno s razvojem novih analitičkih IT alata Komisija je poboljšala svoj kapacitet za provođenje *ad hoc* analize podataka o nadzoru kako bi pratila poštovanje carinskog zakonodavstva i zakonodavstva povezanog s carinom, podržala razvoj politike i dala podatke o trgovini nekolicini korisnika u Komisiji.

Službe Komisije provele su 2019. pilot-projekt zajedničke analitičke sposobnosti kojim se pokazala važnost analize trgovinskih tokova u poboljšanju otkrivanja područja rizika. Sada kreiraju alate za analizu podataka koji istodobno izvode automatiziranu analizu koja obuhvaća sve podatke i brojne parametre. Pripremljen je i temelj za alate kojima se proaktivno prati usklađenost carinskih deklaracija s carinskim zakonodavstvom i na taj način osigurava ujednačena provedba carinske tarife Unije.

- *Lanac blokova*

Porezne i carinske službe Komisije nastavile su 2018. s nastojanjima da istraže moguću upotrebu tehnologije lanca blokova u kontekstu e-carine i porezne politike. Konkretno, u svibnju 2018. u Malti organizirale su radionicu financiranu u okviru programa Carina 2020. na kojoj su bile zastupljene carinske i porezne zajednice država članica kako bi podijelile

svoje znanje i planove za tu tehnologiju. Radionica je bila uspješna i zaključeno je da lanac blokova nije univerzalno rješenje, ali zaslužuje da ga tijela javne vlasti razmotre kako bi se olakšalo postizanje njihovih ciljeva te kako bi se podržala suradnja s gospodarskim subjektima. Službe Komisije nastavljaju istraživati treba li lanac blokova biti uključen u nacrt novih politika i transeuropske sustave. Važan je kriterij ispitati može li se realno uvesti i može li se njime upravljati u svim državama članicama. Samo se s tim jamstvom mogu razumno ostvarivati prilike i stvarni projekti u suradnji sa svim dionicima.

6.) Optimizacija carinskih elektroničkih sustava i njihova uporaba

a) Elektronički sustavi Carinskog zakonika Unije

Važan element rada u području optimizacije carinskih elektroničkih sustava tijekom posljednjih nekoliko godina bilo je dovršavanje 17 elektroničkih sustava koji se moraju nadograditi ili uvesti prema Carinskom zakoniku Unije. Taj rad obuhvaća nekoliko komponenata u nastavku.

– *Planiranje razvoja sustava*

Prema Carinskom zakoniku Unije Komisija u Programu rada mora utvrditi planiranje razvoja i uvođenja elektroničkih sustava predviđenih Zakonikom. U prosincu 2019. Komisija je donijela revidiranu verziju Programa rada¹⁹. Ona je bila u skladu s revizijom Zakonika početkom 2019.²⁰ kako bi se omogućilo više vremena za dovršetak elektroničkih sustava Zakonika. Iz više razloga pokazalo se da je nemoguće dovršiti svih 17 sustava do prethodno postavljenog roka 2020., pa je u okviru revizije Zakonika rok za dovršetak nekih sustava zapravo produljen do 2025. Stoga se u revidiranom programu rada, koji je sastavljen u bliskom savjetovanju s državama članicama, utvrđuje plan za dovršavanje različitih komponenata i faza sustava do 2025. Cilj je utvrditi pragmatičan i realističan vremenski okvir kojim se posebno uzimaju u obzir međupovezanost i međuovisnost sustavâ, kao i ograničenja resursa u državama članicama.

– *Razvoj elektroničkih sustava predviđenih Carinskim zakonikom Unije*

Komisija i države članice nastavile su intenzivno raditi kako bi se osiguralo uvođenje svih 17 elektroničkih sustava Carinskog zakonika Unije u skladu s rasporedom u revidiranom programu rada.

U prosincu 2019. Komisija je donijela prvo godišnje izvješće²¹ o dotadašnjem napretku u razvoju elektroničkih sustava od stupanja Zakonika na snagu 1. svibnja 2016. U izvješću je zaključeno da je ostvaren konkretan napredak, iako se i Komisija i države članice suočavaju s

¹⁹ Provedbena odluka Komisije (EU) 2019/2151 od 13. prosinca 2019.

²⁰ Uredba (EU) 2019/632 Europskog parlamenta i Vijeća, SL L 111/54 od 25. travnja 2019.

²¹ COM(2019) 629 final. Prema prethodno navedenoj reviziji Zakonika iz 2019. Komisija treba godišnje izvješćivati o napretku u provedbi sustava.

poteškoćama u osiguravanju potpunog uvođenja elektroničkih sustava do određenih rokova. Dosad je uvedeno šest središnjih sustava, a dva dodatna dovršit će se 31. prosinca 2020. Tako će do kraja 2020. u funkciji biti ukupno osam od četrnaest transeuropskih sustava. Dovršetak šest preostalih transeuropskih projekata, od kojih tri uključuju bitne komponente koje trebaju dovršiti države članice, dobro napreduje u skladu sa zadanim rokovima. Države članice trebale bi dovršiti nadogradnju svojih triju nacionalnih sustava do 2022., osim sastavnice za izvoz nacionalnog sustava za posebne postupke, koja je usko povezana s transeuropskim automatiziranim sustavom izvoza i koju bi stoga trebalo uvesti istovremeno s potonjim.

Ukratko, sustavi koji će se dovršiti u razdoblju od 2020. do 2025. uglavnom su na dobrom putu, u skladu s planiranjem projekata definiranih u programu rada. Međutim, postoje određeni rizici od kašnjenja i složenih prelazaka povezani s ograničenjima u pogledu dostupnosti potrebnih financijskih sredstava (posebno s obzirom na proračun raspoloživ u okviru sljedećeg VFO-a), stručnog znanja i obveza na razini EU-a i država članica. Rizici su povećani zbog složenosti međuovisnosti nacionalnih i transeuropskih komponenti te zbog brojnih uključenih dionika.

Međutim, potpuna upotreba u svrhe analize podataka bit će moguća tek kad države članice dovrše uvođenje nadograđenih sustava za uvoz i izvoz te stoga budu u mogućnosti osigurati 41 podatkovni element umjesto trenutačnih 16, uključujući posebice više informacija o gospodarskim subjektima.

Za rad na analizi podataka od posebne su važnosti elektronički sustavi *Surveillance 3* i *Import Control 2 (ICS2)*. Platforma za analizu podataka i izvješćivanje *Surveillance 3*, koja koristi trgovinske podatke na razini EU-a (uvoz i izvoz), koje svakodnevno pružaju nacionalna carinska tijela, uspješno je uvedena u listopadu 2018. U tijeku su dva projekta analize podataka: analiza trgovinskih tokova radi praćenja trgovinskih tokova i njihovih promjena te provjere vjerodostojnosti radi rješavanja problema pogrešnih unosa u deklaracijama. Međutim, potpuna upotreba u svrhe analize podataka bit će moguća tek kada države članice dovrše uvođenje nadograđenih sustava za uvoz i izvoz te stoga budu u mogućnosti osigurati 41 podatkovni element umjesto trenutačnih 16, uključujući posebice više informacija o gospodarskim subjektima. Kad je riječ o sustavu *ICS2*, kojim se prikupljaju unaprijed podneseni elektronički podaci o svoj robi i pošiljkama prije njihova dolaska na carinsko područje Unije, službe Komisije dovršile su pripremni rad na sigurnosnim i zaštitnim analitičkim sposobnostima. To će se podnijeti na odobrenje državama članicama u četvrtom tromjesečju 2020. (više o sustavu *ICS2* vidjeti u odjeljku 8. „Iskorištavanje carinske unije za poboljšavanje sigurnosti EU-a” u nastavku).

b) Rad na elektroničkim sustavima koji nisu povezani s Carinskim zakonikom Unije

Od znatnog broja drugih dovršenih ili tekućih projekata informacijske tehnologije posebno se ističu sljedeći:

- ***Informacijski sustavi za potporu razvrstavanja u carinske tarife***

Kad se roba deklarira carini u Europskoj uniji, mora se razvrstati prema kombiniranoj nomenklaturi (KN) ili bilo kojoj drugoj nomenklaturi koja se u cijelosti ili djelomično temelji na kombiniranoj nomenklaturi. Prema podbroju KN navedenom u deklaracijama za uvezenu i izvezenu robu određuje se koja se carinska stopa ili koje se necarinske mjere primjenjuju i kako se roba tretira u statističke svrhe ili za druge politike Europske unije. Kako bi se pomoglo uvoznicima, novorazvijeni informacijski sustav o razvrstavanju (CLASS), koji je na snazi od 1. srpnja 2019., jedinstvena je platforma na kojoj su dostupni svi podaci povezani s razvrstavanjem. Te informacije uključuju:

- zaključke Odbora za carinski zakonik,
- uredbe o razvrstavanju,
- presude Suda Europske unije,
- kombiniranu nomenklaturu (KN) i napomene s objašnjenjem KN- a,
- informacije iz TARIC-a.

Sustav CLASS doprinosi ispravnom razvrstavanju robe, a time i pravilnoj naplati carina.

- ***COPIS (Sustav za borbu protiv krivotvorenja i piratstva)***

Nastavljen je rad na poboljšanjima sustava COPIS kojim se nositeljima prava omogućuje traženje intervencije carine kako bi se poduzele mjere protiv robe koja krši određena prava intelektualnog vlasništva. Aktivnosti u posljednje dvije godine bile su usmjerene na pružanje mogućnosti gospodarskim subjektima da elektronički podnesu zahtjev putem baze podataka Ureda Europske unije za intelektualno vlasništvo. Nakon analize započeo je rad na razvoju portala EU-a za trgovce u području prava intelektualnog vlasništva kako bi se olakšalo podnošenje svih zahtjeva i upravljanje njima.

- ***Sustav upravljanja carinskim rizikom 2 (CRMS 2)***

Cilj je projekta CRMS 2 preoblikovati sustav CRMS stvoren 2005. kako bi se povećala jasnoća različitih funkcija koje treba ispuniti. Razvijaju ga službe Komisije na temelju dokumenta o poslovnom modelu (2016.) i strateškog dokumenta (2018.) koje su donijele države članice. Završene su početna faza i faza razrade, a trenutačno je u tijeku faza izvedbe.

- ***Uspješnost carinske unije – upravljački informacijski sustav (CUP-MIS)***

U okviru programa CUP danas se provodi sustavna procjena uspješnosti carinskih tijela država članica na temelju strateških ciljeva i ciljeva politike. Uspostavom informacijskog sustava za prikupljanje, obradu, provjeru valjanosti i izvješćivanje o relevantnim carinskim podacima podržalo bi se poboljšanje funkcioniranja carinske unije EU-a procjenom učinkovitosti, djelotvornosti i ujednačenosti carinskih aktivnosti i postupaka. Rad na razvoju takvog sustava započeo je 2018. u službama Komisije te je u tijeku.

- ***Pametni i sigurni trgovinski putovi (SSTL)***

SSTL je pilot-projekt u kojem sudjeluju carine nekoliko država članica EU-a te Kine i Hong Konga, čiji je cilj jačanje sigurnosti cjelokupnog lanca opskrbe i olakšavanje trgovine uključenim gospodarskim subjektima preko pomorskih, zračnih i željezničkih trgovinskih

putova među uključenim zemljama. Rad je nastavljen posebno izradom dokumenta o poslovnom modelu i strategiji, uključujući modele poslovnih procesa za vanjsku i internu razmjenu podataka EU-a za pomorsku automatiziranu razmjenu podataka. Za bilo kakav razvoj događaja izvan statusa pilot-projekta bile bi potrebne posebna pravna osnova i automatizacija razmjene podataka.

c) Dugoročna informatička strategija za carinu

Komisija i države članice dijele cilj učinkovitog dovršetka carinskih projekata informacijske tehnologije, u skladu s nacionalnim proračunskim prioritetima. U tu svrhu poduzimaju se aktivne mjere kako bi se izbjeglo dupliciranje rada dionikâ na razvoju elektroničkih sustava za carinu. Razmjerima nadogradnji postojećih sustava i stvaranjem novih sustava IT-a potrebnih za provedbu Carinskog zakonika Unije jača se potreba za troškovno učinkovitom dodjelom sredstava Komisije i država članica.

Nakon zaključaka Vijeća iz srpnja 2017.²² Komisija je u travnju 2018. dovršila detaljno izvješće o dugoročnoj informatičkoj strategiji za carinske sustave²³. U izvješću se odgovara na zahtjev Vijeća da se razmotri trajna struktura za upravljanje carinskim projektima informacijske tehnologije te se istodobno ponavlja trenutačni prioritet nastavka provedbe Zakonika i ostvarivanja veće učinkovitosti boljom suradnjom među državama članicama i s Komisijom EU-a.

Vijeće EU-a donijelo je daljnje zaključke 2018.²⁴ na temelju izvješća Komisije, pozivajući nju i države članice da u suradnji s relevantnim dionicima istraže nove pristupe razvoju i upravljanju budućim carinskim sustavima IT-a. Komisija je na temelju toga 2018. osnovala stručni tim za nove pristupe razvoju i upravljanju carinskim sustavima IT-a (ETCIT) uz sudjelovanje 13 država članica²⁵, koji vodi Estonija. Glavni je cilj ETCIT-a istražiti kako se carinski IT sustavi mogu razvijati i kako se njima može upravljati u budućnosti, posebno analizom troškova i koristi novih pristupa, razmatranjem pilot-projekata, razradom smjernica za poboljšanje mjerodavnog zakonodavstva i upravljanja te preporukama za nabavu i financiranje budućih inicijativa. Aktivnosti ETCIT-a započele su u listopadu 2018. uz sudjelovanje više od 25 stručnjaka te se nastavljaju.

7.) Prevladavanje izazova e-trgovine

²² Ishod sastanka Vijeća, 3572. sastanak Vijeća, Ekonomski i financijski poslovi, Bruxelles 11.7.2017. Nacrt zaključaka Vijeća o daljnjim koracima u razvoju carinskih informatičkih sustava, 13543/17, Bruxelles, 24.10.2017.

²³ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o strategiji za carinske informacijske sustave, COM (2018)/178 final od 11.4.2018.

²⁴ Zaključci vijeća 2018/C 4/02, 6.1.2018.

²⁵ Belgija, Češka, Cipar, Francuska, Italija, Litva, Malta, Nizozemska, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Švedska.

Izazovi za carinu nastali e-trgovinom već su dobro poznati. Uvoz robe niske vrijednosti u EU svake se godine povećava za 10 do 15 %. Carina mora primjenjivati djelotvorne kontrole radi borbe protiv prijevara kao prioritet i naplaćivati pristojbe na te proizvode pri uvozu te istodobno podupirati i olakšati razvoj tog oblika trgovine koji donosi znatne koristi poduzećima i građanima.

– **Paket o PDV-u u e-trgovini.** Službe Komisije na dobrom su putu u odnosu na pripreme radnje za provedbu paketa o PDV-u u e-trgovini²⁶. Prijedlozi Komisije o odgodi početka primjene paketa o PDV-u u e-trgovini za 6 mjeseci do 1. srpnja 2021. dogovoreni su u zajedničkom stajalištu Vijeća 24. lipnja 2020.

Uspostavlja se učinkovit i koherentan regulatorni okvir EU-a na carinskoj strani kako bi se osigurala naplata PDV-a i carina za proračune država članica i EU-a. Potrebne prilagodbe okvira Carinskog zakonika Unije, uključujući one koje služe kao osnova za razvoj informacijske tehnologije, temeljito su raspravljene s relevantnim dionicima tijekom 2018. i 2019., a sve bi se trebale donijeti do kraja 2020.

Povezane informatičke aktivnosti podijeljene su u šest poslovnih modela. Detaljno planiranje bilo je uključeno u glavni plan za informacijske tehnologije u svibnju 2018.

Bliska suradnja carinskih i poreznih uprava unutar država članica ključ je uspjeha. Poslovna zajednica ulaže ogroman trud u pripremu za provedbu paketa mjera za PDV. S relevantnim dionicima savjetovalo se o zakonskim nacrtima, a uključeni su i u tekuće tehničke rasprave o napomenama s objašnjenjima i dokumentima sa smjernicama za PDV i carinu.

– **Poštanske usluge.** Osim toga, Komisija i države članice intenzivno surađuju s poštanskim i kurirskim službama u EU-u kako bi osigurale da od 2021. dostavljaju minimalni skup unaprijed podnesenih podataka o robi u poštanskim i kurirskim pošiljkama koje se prevoze zrakom prije utovara te robe. . To će biti moguće kao rezultat uvođenja prvog izdanja Sustava kontrole uvoza 2 (ICS2) od 15. ožujka 2021. – vidjeti u nastavku.

8.) Iskorištavanje carinske unije za poboljšavanje sigurnosti EU-a

a) Sustav kontrole uvoza

– **Sigurnost zračnog tereta.** ICS2 je opsežan sustav na kojem se temelji carinski program sigurnosti i zaštite prije dolaska. Njime će se osigurati nova platforma za prikupljanje unaprijed podnesenih elektroničkih podataka o svojoj robi i pošiljkama prije njihova dolaska na carinsko područje Unije i iz različitih trgovinskih izvora. Službe Komisije do kraja 2019. gotovo su dovršile izvedbu dviju središnjih komponenti sustava ICS2 (zajedničko sučelje za

²⁶

Direktiva Vijeća (EU) 2017/2455 o izmjeni Direktive 2006/112/EZ.

Uredba Vijeća (EU) 2017/2454 o izmjeni Uredbe (EU) br. 904/2010.

Provedbena uredba Vijeća (EU) 2017/2459 o izmjeni Provedbene uredbe (EU) br. 282/2011.

trgovce i opći repozitorij), a u tijeku su razvoj i ispitivanje s ciljem pokretanja prvog izdanja sustava (pošiljke za brzu dostavu zrakoplovom i poštanske pošiljke) 15. ožujka 2021.

U kontekstu operacionalizacije tog prvog izdanja Komisija se u posljednjih nekoliko godina dogovorila s carinskim tijelima država članica, u bliskoj suradnji s nacionalnim tijelima za unutarnju sigurnost i zaštite civilnog zračnog prometa, o nizu zajedničkih kriterija i standarda rizika za analiza rizika zaštite zračnog tereta pred utovar. Provedbena odluka Komisije o utvrđivanju tih kriterija, koja će biti popraćena zajedničkim operativnim smjernicama, pripremljena je za donošenje u drugoj polovini 2020.

– **Pravne izmjene.** Komisija i države članice ostvarile su napredak i s potrebnim izmjenama pravne osnove u okviru Carinskog zakonika Unije koje su povezane sa sustavom ICS2, pri čemu je postignut odgovor o većini pravnih odredbi za nove zahtjeve za unaprijed podnesene podatke o teretu, transformiranoj suradničkoj analizi rizika te o samom sustavu ICS2, a plan je da se relevantni provedbeni i delegirani akti donesu tijekom 2020.

– **Poboljšanja podataka.** Usporedno je obavljen detaljan rad i postignut napredak prema uvođenju masovnih novih protoka boljih podataka u 2. izdanju sustava ICS2, što će značiti prikupljanje cijelog skupa podataka prije dolaska za svu robu u zračnom prijevozu.

– **Sposobnost analitike podataka.** U kontekstu priprema za 2. izdanje odvijao se rad na razradi sigurnosnih i zaštitnih analitičkih sposobnosti sustava ICS2, koje će biti podložne odobrenju država članica u četvrtom tromjesečju 2020. Ako se postigne dogovor, sigurnosne i zaštitne analitičke sposobnosti sustava ICS2 omogućit će državama članicama suradničku analizu velikog protoka unaprijed podnesenih podataka o teretu prikupljenih na razini EU-a kako bi se u stvarnom vremenu isporučivali znakovi operativnih sigurnosnih i zaštitnih prijetnji dok se roba kreće kroz lanac opskrbe (za sve vrste prijevoza: zračni, pomorski, cestovni, željeznički). S obzirom na to da će se analitička sposobnost integrirati u radni tijek komunikacije sustava ICS2 i upravljačke postupke na temelju carinskih rizika na vanjskoj granici (slanje znakova državama članicama uz predmetnu deklaraciju), rezultati analize rizika i kontrola sustavno će se vraćati za svaki slučaj, čime će se carinskim stručnjacima omogućiti da procijene i kontinuirano poboljšavaju ciljanje. Ta sposobnost pomoći će i Komisiji da u okviru svoje nadležnosti na temelju zajedničkog okvira upravljanja rizikom doprinese uspostavljanju zajedničkih prioritetnih projekata, kao što su mjere za zajednička prioritetna područja provjere, odgovor na krizu ili podrška procjene carinske politike. Pilot-postupak već je u tijeku u državama članicama, kao i pripremni rad na uspostavljanju operativnog stručnog tima stručnjaka iz država članica za razvoj i iskorištavanje sposobnosti.

b) Suradnja s drugim tijelima za sigurnost i upravljanje granicama

– **Smjernice o carinskoj suradnji sa službenicima graničnog nadzora.** Službe Komisije donijele su u prosincu 2018. nove smjernice o daljnjem razvoju suradnje između carinskih službenika i službenika graničnog nadzora. Cilj je smjernica ojačati važnost i stratešku dimenziju suradnje, utvrditi inovativna i održiva rješenja za zajedničko upravljanje granicama i osigurati da se bliska suradnja odvija na svim razinama u obama tijelima. Obuhvaćena područja sveobuhvatna su i uključuju sinkronizirane provjere i zajedničke operacije,

zajedničko planiranje infrastrukture i nabave, upotrebu opreme, osposobljavanje, razmjenu informacija, analizu rizika i ispitne postupke.

– **Poboljšanje carinske suradnje i interoperabilnosti sustava s tijelima za sigurnost i upravljanje granicama.** EU je 2019. uveo nova pravila o interoperabilnosti među velikim informacijskim sustavima EU-a u području pravosuđa i unutarnjih poslova. U tijeku je razvoj okvira interoperabilnosti koji se odnosi na informacijske sustave za upravljanje sigurnošću, granicama i migracijama²⁷. Osim toga, stručna skupina stručnjaka za sigurnost, upravljanje granicama i carinu koju je sazvala Komisija dovršila je preliminarnu procjenu interoperabilnosti sustava za upravljanje sigurnošću i granicama s carinskim sustavima u području procjene sigurnosti i sigurnosnog rizika te je svoje rezultate predstavila Stalnom odboru Vijeća za operativnu suradnju u području unutarnje sigurnosti (COSI) u veljači 2019. U izvješću o procjeni preporučena je studija izvedivosti kako bi se detaljno razmotrile poveznice između Schengenskog informacijskog sustava (SIS), podataka Europolu i carinskog Sustava kontrole uvoza 2 (ICS2). Utvrđene su i potencijalne prepreke, problemi i ograničenja u operativnom, tehničkom i pravnom području koje treba razmotriti u studiji.

U izvješću se preporučuje i da se interoperabilnost ostalih potencijalno relevantnih carinskih sustava s podacima SIS-a i Europolu procijeni kasnije u zasebnom projektu. U tom se kontekstu smatra da je interoperabilnost podataka sustava ICS2 s onima iz sustava PNR, EURODAC, VIS, EES i ETIAS vrlo ograničena. Osim toga, u izvješću se preporučuje da se paralelno raspravlja o politikama kako bi se ispitali uvjeti pod kojima bi se drugim tijelima za izvršavanje zakonodavstva mogao odobriti pristup podacima sustava ICS2 u istražne svrhe na propisno opravdanoj pojedinačnoj osnovi.

– **Sigurnosna unija:** početkom 2018. detaljna analiza sigurnosne unije EU-a usmjerena je na ulogu carina u borbi protiv organiziranog kriminala i naglašena je potreba za priznavanjem carine kao ravnopravnog partnera koji mora aktivno surađivati s tijelima za izvršavanje zakonodavstva.

– **EU SOCTA:** kao članice Savjetodavne skupine EU-a za procjenu prijetnje teškog i organiziranog kriminala (EU SOCTA) službe Komisije aktivno doprinose boljoj integraciji carine u procjeni prijetnje teškog i organiziranog kriminala. To je prvi korak u ciklusu politike EU-a za borbu protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala (Europska multidisciplinarna platforma za borbu protiv kaznenih djela – EMPACT).

Suradnja s Europolom: Komisija je u svibnju 2018. poslala dopis državama članicama koje još nisu imale časnika za vezu u Europolu ili pristup mrežnoj aplikaciji za sigurnu razmjenu informacija (SIENA). U dopisu je ukazano na potrebu za iskorištavanjem potencijala za blisku suradnju carinskih tijela, policije i drugih tijela za izvršavanje zakonodavstva.

²⁷ Schengenski informacijski sustav (SIS), Europolov informacijski sustav (EIS), sustav ulaska/izlaska (EES), Vizni informacijski sustav (VIS), Europski sustav za informacije o putovanjima i njihovu odobrenju (ETIAS), Europski daktiloskopski sustav (EURODAC), Europski informacijski sustav kaznene evidencije za državljane trećih zemalja (ECRIS-TCN).

9.) Produbljanje međunarodnih odnosa

Komisija je zadužena za pregovore i osiguravanje provedbe međunarodnih sporazuma kojima su obuhvaćena carinska pitanja, bilo da su to namjenski sporazumi, kao što su sporazumi o carinskoj suradnji i uzajamnoj administrativnoj pomoći (CCMAA), ili sporazumi šire primjene koji sadržavaju carinske elemente, kao što su sporazumi o slobodnoj trgovini (FTA), koji se ponekad nazivaju sporazumima o gospodarskom partnerstvu (EPA). Nastavila je intenzivno raditi na ovom području 2018. i 2019. Opći je cilj olakšati zakonitu trgovinu i istodobno osigurati učinkovite i djelotvorne kontrole za suzbijanje nezakonite trgovine i borbu protiv prijevara.

– **Provoz.** Službe Komisije pridonijele su u ime EU-a radu na pravnom okviru za međunarodni postupak provoza eTIR, koji je u listopadu 2019. dogovorila Gospodarska komisija Ujedinjenih naroda za Europu (UNECE)²⁸ nakon desetljeća pripremnog rada i zahtjevnih međunarodnih pregovora. Time će se utrti pravni put za elektronički carinski postupak provoza TIR, a Konvencija TIR uskladiti s poslovnim potrebama te s carinskom politikom EU-a. Službeno donošenje predviđeno je za početak 2020.

– **Sporazumi o carinskim sigurnosnim mjerama s Norveškom i Švicarskom.** Rasprave o izmjenama ovih sporazuma započele su 2019. s ciljem osiguravanja jednakih sigurnosnih mjera na vanjskim granicama u skladu s ojačanim okvirom upravljanja rizicima u skladu s Carinskim zakonikom Unije, a trebale bi stupiti na snagu uvođenjem sustava ICS2 u ožujku 2021.

– **Konvencija o paneuromediteranskim povlaštenim pravilima o podrijetlu (Konvencija PEM).** Niz revidiranih pravila o podrijetlu dogovoren je 2019., nakon višegodišnjih pregovora s ugovornim strankama Konvencije PEM. Vijeće je donijelo odluku o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije u okviru Zajedničkog odbora koji je uspostavljen Regionalnom konvencijom i podržalo je nova pravila. Revidiranim pravilima o podrijetlu iz Regionalne konvencije predviđaju se moderna i trgovinski pogodna pravila kojima će se omogućiti veće i bolje mogućnosti za regionalnu integraciju izvan granica EU-a, što će pogodovati trgovinskim tokovima i lancima opskrbe te istovremeno pozitivno utjecati na poduzeća i potrošače iz EU-a. Primjena revidiranih pravila započet će na prijelaznoj osnovi između ugovornih stranaka koje to žele. Paneuromediteranskim pravilima o podrijetlu danas se regulira oko 60 % povlaštene trgovine EU-a.

– **Provedba poglavlja o trgovini i carinama iz Euromediteranskih sporazuma o pridruživanju.** Službe Komisije doprinijele su i provedbi poglavlja o trgovini i carinama iz Euromediteranskih sporazuma o pridruživanju sa svojim partnerima (Alžir, Egipat, Jordan, Libanon, Maroko, Tunis i Palestina) te su aktivno sudjelovale u odgovarajućim pododborima koji se redovito sastaju.

²⁸ <https://www.unece.org/trans/bcf/etir/welcome.html>

– **Sporazum između EU-a i Maroka.** Ovaj sporazum, kojim se izmjenjuju protokoli 1. i 4. Sporazuma o pridruživanju između EU-a i Maroka, stupio je na snagu 19. srpnja 2019. te su njime tarifne povlastice odobrene marokanskim proizvodima proširene na proizvode podrijetlom iz Zapadne Sahare. Vijeće je 2020. donijelo mandat o načinima razmjene informacija s Marokom radi procjene učinka prethodno navedenog sporazuma.

– **Provedba sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa zemljama zapadnog Balkana: pomoć kandidatima za pristupanje.** Osim bilateralnih sporazuma o slobodnoj trgovini, sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju predviđaju se bliska regionalna i bilateralna suradnja. Primijenjeni alati uključuju suradnju predmetnih zemalja sa Srednjoeuropskim sporazumom o slobodnoj trgovini, sudjelovanje u programu Carina 2020. i pružanje pomoći zemljama u modernizaciji carina. Crna Gora i Srbija rade na usklađivanju s mjerilima iz poglavlja 29. Pravna stečevina u području carina predstavljena je Albaniji i Sjevernoj Makedoniji prije ovogodišnje odluke o otvaranju pregovora o pristupanju. Komisija je 2019. izdala mišljenje povezano sa zahtjevom za članstvo Bosne i Hercegovine te provela prvu misiju carinskog praćenja u Prištini.

– **Carinska unija između EU-a i Turske.** Stajalište Vijeća o mogućoj modernizaciji carinske unije nije se promijenilo, što znači da se ne može ostvariti napredak u mogućoj reviziji sporazuma. Službe Komisije pomno prate dodatne carine i zahtjev za podnošenje dodatnih dokaza o podrijetlu koje je uvela Turska, što ostaje jedan od glavnih problema za ispravnu provedbu carinske unije između EU-a i Turske.

– **EU – Andora, San Marino i Monako.** Na temelju mandata Vijeća EU trenutačno pregovara o sporazumu o pridruživanju s Kneževinom Andorom, Kneževinom Monako i Republikom San Marino, nudeći im nudi pristup unutarnjem tržištu EU-a usporediv s pristupom državama članicama Europskog gospodarskog prostora koje nisu članice EU-a. Pregovori koji su započeli u ožujku 2015. obuhvaćaju sva tehnička poglavlja koja se odnose na četiri temeljne slobode unutarnjeg tržišta. Pregovori o slobodnom prometu robe i carinskim pitanjima vrlo su napredovali ovih posljednjih godina te će se nastaviti u razdoblju 2020.–2021.

– **Istočno partnerstvo.** Službe Komisije aktivno su pridonijele provedbi poreznih i carinskih poglavlja iz detaljnih i sveobuhvatnih sporazuma o slobodnoj trgovini (DCFTA) s *Ukrajinom, Moldovom i Gruzijom*. Službe Komisije organizirale su carinske pododbore, sudjelovale u poreznim pododborima i dale jasne smjernice za usklađivanje zakonodavstva partnerâ s pravom Unije. Carinska poglavlja dogovorena su i zatvorena s Uzbekistanom i Azerbajdžanom u okviru tekućih pregovora o pojačanom sporazumu o partnerstvu i suradnji. Vijeće je 2019. ovlastilo Komisiju da započne pregovore o Sporazumu o carinskoj suradnji i uzajamnoj administrativnoj suradnji s Bjelarusom.

Svjetska carinska organizacija. EU (Komisija) i države članice aktivno su sudjelovale u raspravama u Svjetskoj carinskoj organizaciji (WCO), u kojima su promicale norme Carinskog zakonika Unije i druge politike EU-a povezane s carinom. To se posebno odnosilo na sveobuhvatan ponovni pregled revidirane Konvencije iz Kyota, Okvir normi za prekograničnu trgovinu te Digitalne carinske analitike i analitike podataka. Imale su i važnu ulogu u radnim tijelima, kao što su Okvir normi WCO-a za osiguravanje i olakšavanje svjetske trgovine (SAFE) i Odbora za harmonizirani sustav (HS).

EU-ovi sporazumi o slobodnoj trgovini. S radom se nastavilo 2018. i 2019. kako bi se osigurali pravilno dogovaranje i provedba aspekata međunarodnih sporazuma EU-a povezanih s carinom. Sporazum o slobodnoj trgovini između EU-a i Japana stupio je na snagu 1. veljače, a Sporazum o slobodnoj trgovini između EU-a i Singapura 21. studenoga 2019. Sporazum o slobodnoj trgovini s Vijetnamom potpisan je 30. lipnja 2019. U lipnju 2019. postignut je i politički dogovor o trgovinskom sporazumu s državama Mercosura (Argentina, Brazil, Paragvaj i Urugvaj). EU je zaključio pregovore o protokolima o pravilima o podrijetlu kao polazištu za sporazume o gospodarskom partnerstvu s Côte d'Ivoireom i Ganom. Zaključio je i pregovore o tehničkim izmjenama Protokola o pravilima o podrijetlu privremenih sporazuma o gospodarskom partnerstvu između EU-a i država istočne i južne Afrike te EU-a i pacifičkih država. Nastavljeni su pregovori o sporazumima o slobodnoj trgovini s Čileom, Australijom, Novim Zelandom i Indonezijom. Modernizacija privremenog Sporazuma o gospodarskom partnerstvu između EU-a i država istočne i južne Afrike započela je 2019.

Kad je riječ o provedbi, riješene su početne poteškoće u provedbi Sporazuma o gospodarskom partnerstvu s Japanom koje su prijetile ispravnoj primjeni tarifnih povlastica. Rasprave s Korejom o zajedničkom razumijevanju postupaka provjere pravila o podrijetlu dovršene su te će se ono službeno dogovoriti 2020. Rad na osiguravanju nesmetane provedbe sporazuma s Kanadom, započet 21. rujna 2017., potvrđen je pozitivnim 4. sastankom Zajedničkog odbora za carinsku suradnju EU-a i Kanade (JCCC), koji je održan 22. lipnja 2018. u Bruxellesu. Potom su rasprave napredovale prema uzajamnom priznavanju programa EU-a i Kanade za ovlaštene gospodarske subjekte (AEO). Osim toga, održani su sastanci odborâ za zajedničku carinsku suradnju u vezi s drugim sporazumima o slobodnoj trgovini te sporazumima o carinskoj suradnji i uzajamnoj administrativnoj pomoći kako bi se osigurala njihova učinkovita provedba. To je uključivalo sastanke s Kinom (o pravima intelektualnog vlasništva, borbi protiv prijevara i sigurnosti lanca opskrbe), Hong Kongom (o pravima intelektualnog vlasništva), Srednjom Amerikom te Kolumbijom, Peruom i Ekvadorom. U slučaju Kine Komisija je pokrenula procjenu trenutnog Sporazuma o carinskoj suradnji i uzajamnoj administrativnoj pomoći EU-a i Kine.

– **Aktivnosti praćenja.** Službe Komisije nastavile su pratiti provedbu pravila o podrijetlu i postupaka za preferencijalne trgovinske dogovore kako bi zaštitile financijske interese EU-a i osigurale poštenu trgovinu između EU-a i trećih zemalja koje imaju koristi od preferencijalnih trgovinskih dogovora. To praćenje poštivanja pravila o povlaštenom podrijetlu doprinosi i jačanju vjerodostojnosti Unije u pregovorima o sporazumima o slobodnoj trgovini.

– **Sustav registriranih izvoznika.** Nastavlja se uvođenje ovog sustava, a sve je veći broj korisnika iskoristio posebno osposobljavanje koje pruža Komisija.

– **Obvezujuće informacije o utvrđivanju vrijednosti.** Nastavio se postupak razmatranja donošenja odluka u Uniji koje se odnose na obvezujuće informacije u području utvrđivanja carinske vrijednosti, nadovezujući se na odredbe Sporazuma WTO-a o utvrđivanju carinskoj vrijednosti i olakšavanju trgovine i na niz sporazuma o slobodnoj trgovini koje je zaključila EU. Obvezujuće informacije o utvrđivanju vrijednosti mogu imati važnu ulogu u olakšavanju međunarodne trgovine jer povećavaju predvidljivost u pogledu vrijednosti robe za trgovce i

pomažu carinskim tijelima u zadatku osiguravanja učinkovite i djelotvorne kontrole.

IV. ZAKLJUČAK

Ovim su izvješćem službe Komisije ispunile zahtjev Vijeća iz zaključaka od 25. siječnja 2019. o Prvom dvogodišnjem izvješću da se u idućem dvogodišnjem izvješću opišu događaji u devet prioriternih područja povezanih s upravljanjem carinskom unijom.

Prilog: zakonodavstvo, programi i elektronički sustavi

a) Zakonodavstvo koje provode carinska tijela

1.) Carinski zakonik EU-a, zajedno s delegiranim i provedbenim aktima²⁹, koji se primjenjuje od 2016., glavni je pravni okvir kojim se uređuju carinske deklaracije, postupci i formalnosti unutar carinske unije. U skladu s revidiranom Konvencijom iz Kyota Zakonikom se uspostavljaju pravila usmjerena na veću pravnu sigurnost i olakšavanje trgovine u kombinaciji s boljom zaštitom financijskih i gospodarskih interesa EU-a i država članica te sigurnost i zaštitu građana EU-a. Njime se posebice nastoji ostvariti potpuno automatizirana carinska unija bez papira s novim i nadograđenim, međusobno povezanim elektroničkim sustavima za izvršenje svih carinskih formalnosti. Carinski zakonik Unije zajedno s delegiranim i provedbenim aktima već učinkovito funkcionira, a njegove će pune koristi biti dostupne nakon 2025., kad sedamnaest povezanih elektroničkih sustava bude u funkciji. Komisija održava redovite rasprave s državama članicama i poslovnim udruženjima kako bi pronašla rješenja za sve utvrđene probleme, a kao rezultat toga doneseno je nekoliko izmjena zakonodavnog paketa mjera.

2.) Carinska unija EU-a podrazumijeva i dogovore o „postupcima provoza” na carinskom području EU-a i s mnogim trećim zemljama. Provoz je postupak kojim se omogućuje privremena odgoda primjene carina, poreza i mjera trgovinske politike koje se primjenjuju pri uvozu, čime se omogućuje da se formalnosti carinjenja odvijaju na mjestu odredišta, a ne na mjestu ulaska u carinsko područje. Postupak provoza koji se primjenjuje među državama članicama EU-a primjenjuje se i na Andoru i San Marino. Postoje postupci provoza s četirima državama EFTA-e (Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska), Srbijom, Sjevernom Makedonijom i Turskom na temelju Konvencije o zajedničkom proвозnom postupku iz 1987., kako je izmijenjena³⁰. Osigurano je funkcioniranje zajedničkog proвозnog postupka s Ujedinjenom Kraljevinom nakon što je 30. siječnja 2019. položila ispravu o pristupanju Konvenciji. EU isto tako ima postupke provoza s gotovo 60 zemalja koje su potpisale Konvenciju o proвозu iz 1975. (Konvencija TIR ili „Transport Internationaux Routiers”³¹).

3.) Privremeni uvoz u carinsko područje EU-a dozvoljen je za robu iz 70-ak zemalja koje su potpisale Istanbulsku konvenciju o privremenom uvozu Svjetske carinske organizacije (WCO) iz 1990.³²

²⁹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/union-customs-code/ucc-legislation_en

³⁰ Odluka br. 1/2016 Zajedničkog odbora EU-EFTA o zajedničkom proвозu od 28. travnja 2016. o izmjeni Konvencije od 20. svibnja 1987. o zajedničkom proвозnom postupku [2016/858]

³¹ <http://www.unece.org/tir/system/history/tir-history.html>

³² <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?redirect=true&treatyId=533>

4.) Carinska tijela u okviru obavljanju širokog spektra zadataka, osim naplate carina, PDV-a i trošarina, na granicama EU-a provode više od 60 zakona EU-a za zaštitu građana, okoliša i integriteta jedinstvenog tržišta. To uključuje, na primjer, veterinarske, sanitarne, fitosanitarne, poljoprivredne propise i propise o okolišu, kao i zakone o sigurnosti i sukladnosti proizvoda.

5.) Uredba 515/97 glavni je pravni instrument za borbu protiv carinskih prijevara putem suradnje država članica i razmjene informacija među njima. Razmjena informacija država članica EU-a provodi se i u okviru carinskog sustava upravljanja rizikom za informacije povezane s rizicima predviđenog Carinskim zakonikom Unije.

6.) Carinska tijela razmjenjuju informacije s drugim zemljama kako bi se osigurala usklađenost s carinskim odredbama i cjelovitost prikupljanja prihoda u okviru dogovora EU-a o carinskoj suradnji s drugim zemljama.

b) Carinski programi

Carinska tijela surađuju i razmjenjuju najbolje prakse koristeći se alatima, metodologijama i financiranjem programâ djelovanja EU-a u području carina. Suradnja se odvija u zajedničkim aktivnostima, kao i izgradnjom informatičkih i ljudskih kapaciteta.

Dvama programima djelovanja EU-a financira se suradnja carinskih tijela radi zaštite financijskih interesa EU-a: Carina 2020. i Hercule II/III kroz različite kutove, instrumente i proračune.

Cilj je programa Carina 2020. potpora funkcioniranju i modernizaciji carinske unije kako bi se ojačalo unutarnje tržište suradnjom među zemljama sudionicama. Preko [85 %] njegova proračuna (522 milijuna EUR u tekućim cijenama) namijenjeno je carinskim elektroničkim sustavima, što obuhvaća razvoj, rad i održavanje dijelova tih sustava EU-a. Preostali dio proračuna namijenjen je suradničkim pristupima, odnosno zajedničkim akcijama (kao što su projektne skupine i stručni timovi) i aktivnostima osposobljavanja (kao što su tečajeva osposobljavanja i izgradnje ljudskih sposobnosti).

Programom Hercule, kojim upravlja Europski ured za borbu protiv prijevara, štite se financijski interesi EU-a podupiranjem mjera za borbu protiv nepravilnosti, prijevara i korupcije koje utječu na proračun EU-a.

Prijedlozi za obnovu tih programa nakon 2020. uključeni su u višegodišnji financijski okvir koji bi se trebao donijeti krajem 2020. Cilj je budućeg carinskog programa osigurati daljnji razvoj carinskih elektroničkih sustava i poboljšati operativnu suradnju na tematskoj ili geografskoj osnovi.

c) Carinski elektronički sustavi

Carinska unija od svojeg je stvaranja prošla niz koraka digitalne modernizacije. Krajem 1990-ih postignut je velik napredak uvođenjem novog sustava za digitalno upravljanje carinskim postupcima provoza koji se temelji na prvom sustavu razmjene elektroničkih poruka na razini cijelog EU-a. Od tada je stvoreno mnogo više carinskih elektroničkih sustava. Danas se gotovo 100 % carinskih deklaracija obrađuje digitalno.

Ključni element carinskog radnog opterećenja s obzirom na IT uključuje nadogradnju nekih postojećih elektroničkih sustava i razvoj nekih novih sustava za upravljanje svim carinskim formalnostima u skladu s Carinskim zakonikom Unije. Krajnji je rok za završetak ukupno 17 nadograđenih ili novih sustava kraj 2025. Elektronički sustavi sastoje se od 14 transeuropskih sustava (od kojih neki imaju komponente na razini EU-a i na nacionalnoj razini) i 3 isključivo nacionalna sustava kako slijedi:

Transeuropski sustavi

1. *Carinske odluke*: cilj je ovog projekta uskladiti postupke za podnošenje zahtjeva za carinske odluke, donošenje odluka i upravljanje odlukama u cijelom EU-u.
2. *Obvezujuće tarifne informacije (OTI)*: svaka odluka kojom se gospodarskom subjektu pružaju podaci o oznaci robe koju će carinsko tijelo primijeniti za robu koju gospodarski subjekti želi uvesti ili izvesti objavljuje se u bazi podataka o OTI-ju. Cilj je ovog projekta modernizacija transeuropskog sustava za obvezujuće tarifne informacije u skladu s Carinskim zakonikom Unije i njegovim odredbama (npr. promjene razdoblja valjanosti). Projekt je usko povezan sa sustavom Surveillance 3 opisanim u nastavku.
3. *Nadogradnja sustava ovlaštenih gospodarskih subjekata (AEO)*: cilj je projekta poboljšati poslovne postupke povezane sa zahtjevima za status ovlaštenog gospodarskog subjekta i odobrenjima tog statusa, uzimajući u obzir promjene zakonskih odredbi Zakonika.
4. *Automatizirani sustav izvoza (AES)*: ovim se projektom provode zahtjevi Zakonika za izvoz i izlazak, a sastoji se od dvije sastavnice: transeuropska (AES) i nacionalna (nadogradnja nacionalnih sustava izvoza).
5. *Nadogradnja novog kompjuteriziranog sustava provoza (NCTS)*: cilj je ovog transeuropskog projekta nadogradnja postojećeg sustava koji automatizira postupke provoza i kontrola kretanja obuhvaćenih postupkom TIR unutar EU-a.
6. *Sustav registriranih izvoznika (REX)*: cilj je projekta REX uvođenje sustava koji će pružiti ažurne i cjelovite informacije o registriranim izvoznicima sa sjedištem u zemljama izvan EU-a koji izvoze robu u EU u skladu s preferencijalnim trgovinskim dogovorima.
7. *Podsustav registracije i identifikacije gospodarskih subjekata 2 (EORI 2)*: cilj je ovog projekta modernizacija postojećeg transeuropskog sustava EORI u kojem se registriraju i identificiraju gospodarski subjekti iz EU-a i trećih zemalja.

8. *Upravljanje osiguranjima (GUM)*: cilj je ovog projekta osigurati učinkovito i djelotvorno upravljanje različitim vrstama osiguranja. Projekt ima i transeuropsku i nacionalnu sastavnicu.
9. *Informativni obrasci (INF) za posebne postupke*: cilj je ovog projekta razviti novi transeuropski sustav administrativne suradnje i standardizirane razmjene informacija carinskih tijela u državama članicama.
10. *Surveillance 3*: cilj je ovog projekta nadogradnja sustava Surveillance 2+ kako bi se omogućili analiza podataka i izvješćivanje o postojećim i budućim podatkovnim elementima iz deklaracija radi bolje analize carinskog rizika, borbe protiv prijevара, oblikovanja politika, analize tržišta, kontrola nakon carinjenja i u statističke svrhe.
11. *Nadogradnja sustava kontrole uvoza (ICS2) za jačanje sigurnosti lanca opskrbe na ulazu*: cilj je projekta stvaranje novog transeuropskog sustava koji će zamijeniti postojeći sustav kontrole uvoza. Glavni je cilj ojačati sigurnost lanca opskrbe optimizacijom razmjene unaprijed podnesenih podataka teretu i rješavanjem slabosti sigurnosnih i zaštitnih postupaka i/ili kvalitete podataka kako bi se poboljšala analiza rizika.
12. *Centralizirano carinjenje za uvoz (CCI)*: cilj je projekta stvoriti transeuropski sustav koji će trgovcima omogućiti centralizirano podnošenje carinskih deklaracija za uvoz jednoj carinskoj upravi, dok će roba biti fizički podnesena u drugim državama članicama.
13. *Dokaz o statusu iz Unije*: cilj je projekta stvaranje novog transeuropskog sustava za pohranu, upravljanje i povlačenje dokumenata elektroničkih dokaza o statusu iz Unije.
14. *Jedinstveno upravljanje korisnicima i digitalni potpisi – UUM&DS (izravni pristup trgovaca elektroničkim informacijskim sustavima)*: cilj je projekta UUM&DS uvođenje sustava koji trgovcima pruža izravan i usklađen pristup novim uslugama diljem EU-a, uključujući središnje usluge.

Nacionalni sustavi

15. *Nadogradnja nacionalnih sustava uvoza (NIS)*: cilj je projekta provedba svih zahtjeva Zakonika koji se odnose na nacionalno područje uvoza. Obuhvaća nacionalne sustave obrade carinskih deklaracija kao i ostale srodne sustave.
16. *Obavijest o dolasku, obavijest o podnošenju i privremeni smještaj*: cilj je ovog projekta definirati postupke za obavijest o dolasku prijevoznih sredstava, podnošenje robe i deklaraciju za privremeni smještaj te podržati usklađivanje u državama članicama.
17. *Posebni postupci*: cilj je ovog projekta ubrzati, olakšati i uskladiti posebne postupke u cijeloj Uniji osiguravanjem zajedničkih modela poslovnih procesa.

Na dugačkom popisu ostalih carinskih elektroničkih sustava čiji je cilj pružanje podrške carinskim tijelima i/ili olakšavanje posla uvoznicima i izvoznicima nalaze se sljedeći sustavi iz ovog dokumenta:

TARIC (integrirana tarifa Europske unije): ovo je višejezična baza podataka u kojoj su objedinjene sve mjere koje se odnose na carinske tarife EU-a, trgovačko i poljoprivredno zakonodavstvo.

COPIS (Informacijski sustav protiv krivotvorenja i piratstva): namijenjen je poboljšanju zaštite prava intelektualnog vlasništva putem bolje suradnje i razmjene informacija između nositelja prava i carinskih uprava država članica te svih carinskih ureda država članica.

Informacijski sustav za borbu protiv prijevara (AFIS): ovaj zaštićeni sustav omogućava državama članicama da međusobno i s Komisijom razmjenjuju informacije povezane s kršenjem carinskog zakonodavstva.

Elektronički sustav za upravljanje rizikom: elektronički sustav za upravljanje carinskim rizikom (CRMS) za održavanje elektroničke razmjene informacija o riziku u stvarnom vremenu između država članica i između Komisije i država članica povezuje 841 carinski ured, uključujući sve međunarodne luke i zračne luke, glavne kopnene granične prijelaze i sva nacionalna središta za analizu rizika.