



Bruselj, 11.11.2015
COM(2015) 561 final

POROČILO KOMISIJE SVETU

o uporabi Uredbe (EU) št. 479/2013 z dne 13. maja 2013 o opustitvi zahteve za vložitev vstopne in izstopne skupne deklaracije za blago Unije, ki se prevaža preko neumskega koridorja

POROČILO KOMISIJE SVETU

o uporabi Uredbe (EU) št. 479/2013 z dne 13. maja 2013 o opustitvi zahteve za vložitev vstopne in izstopne skupne deklaracije za blago Unije, ki se prevaža preko neumskega koridorja

1. Uvod

Uredba Sveta (EU) št. 479/2013 z dne 13. maja 2013 (v nadaljnjem besedilu: uredba o Neumu) je bila sprejeta na podlagi člena 43 Akta o pristopu Republike Hrvaške k EU. Na podlagi odstopanja od nekaterih določb Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 o carinskem zakoniku Skupnosti¹ in Uredbe Komisije (EGS) št. 2454/93 o določbah za izvajanje carinskega zakonika Skupnosti² navedena uredba določa posebni režim glede obveznosti vložitve vstopne/izstopne skupne deklaracije za pošiljke, ki prečkajo neumski koridor.

V skladu s členom 6 uredbe o Neumu se je Republika Hrvaška zavezala, da bo natančno spremljala njeno uporabo in do marca 2014 obvestila Evropsko komisijo o kakršnih koli ugotovljenih nepravilnostih in o ukrepih, ki so bili naknadno sprejeti za odpravo teh nepravilnosti. V skladu s členom 7 mora Komisija v dveh letih od začetka veljavnosti uredbe o Neumu Svetu EU predložiti poročilo z oceno uporabe te uredbe.

To poročilo vsebuje to oceno. Vključuje tudi pregled geografskega in gospodarskega okvira ter določa pravni okvir. Prav tako vsebuje splošno oceno izvajanja, oceno izvrševanja specifičnih določb uredbe o Neumu ter oceno ustreznosti virov in zmogljivosti, ki so potrebni in na voljo.

Poročilo temelji na podatkih, ki jih redno zagotavlja hrvaška carinska uprava, podatkih, zbranih med posebnim nadzornim obiskom, ki je bil opravljen 28. novembra 2014, in nadaljnjem dialogu s hrvaško carinsko upravo po dokončanju poročila o misiji.

2. Geografski in gospodarski okvir

2.1. Geografski okvir

Neumski koridor je del ozemlja Bosne in Hercegovine, ki sega do Jadranskega morja in razdeljuje celinsko ozemlje Hrvaške na dva dela. Dolžina koridorja je približno 9 km. Ob cesti, ki poteka skozi neumski koridor, sta dva mejna prehoda: Klek (Neum I) na severni strani in Zaton Doli (Neum II) na južni strani. Zaradi posebnih okoliščin tega območja veljajo posebne ureditve, ki omogočajo, da lahko pošiljke izdelkov živalskega izvora prečkajo neumski koridor, če so na vozilo nameščene carinske oznake.

Glede na geografske značilnosti koridorja in kratko dolžino ceste, ki poteka skozenj, bi bilo tehnično zahtevno v celoti izvajati pravni red EU v zvezi z zahtevo za vložitev

¹ UL L 302, 19.10.1992, str. 1.

² UL L 253, 11.10.1993, str. 1.

vstopne/izstopne skupne deklaracije za pošiljke, ki prečkajo ta koridor, najverjetneje pa bi to tudi resno oviralo komercialni in potniški promet na tem območju.

2.2. Gospodarski okvir

Večja cesta, ki poteka skozi neumski koridor, je edina možna cestna prometna povezava in ima omejene zmogljivosti. Domače blago, ki se prevaža prek koridorja, so predvsem potrebščine za dubrovniško regijo. Namenjene so vsakodnevnim potrebam lokalnih prebivalcev in lokalnega gospodarstva, v katerem ima pomembno vlogo turizem. Čeprav potrebščine dobavljajo velika podjetja, predstavlja znaten del prometa skozi koridor blago, ki ga prevažajo srednji in mali gospodarski subjekti, kot so obrtniki, ribiči in kmetje.

Uporaba splošne zahteve za vložitev vstopne in izstopne skupne deklaracije bi vodila do zamud, bistveno otežila dobavo blaga, povečala stroške prevoza in nazadnje privedla do zvišanja cen/stroškov tega blaga na domačem trgu. Hrvaški carinski organi so Komisiji predložili podrobno analizo in razlago teh posebnih razmer. Komisija je te pogoje preučila, o njih pa se je razpravljalo tudi v Svetu pred sprejetjem uredbe o Neumu³.

3. Pravni pogoji v okviru uredbe o Neumu

Uredba o Neumu je začela veljati 1. julija 2013. Člen 36a(1) carinskega zakonika Skupnosti⁴ (v nadaljnjem besedilu: carinski zakonik) zahteva, da je blago, ki se vnaša na carinsko območje Unije, zajeto z vstopno skupno deklaracijo, ob upoštevanju nekaterih izjem ali odstopanj, določenih v členu 181c izvedbenih določb carinskega zakonika⁵ (v nadaljnjem besedilu: izvedbene določbe).

V skladu s členom 182a(1) carinskega zakonika in ob upoštevanju ustreznih izjem ali odstopanj, kot se uporabljajo v okviru tretjega in četrtega odstavka člena 842a izvedbenih določb, je blago, ki zapušča carinsko območje Unije, zajeto z izstopno skupno deklaracijo, razen če se zahteva carinska deklaracija, kot velja za blago, ki začasno zapusti carinsko območje EU, vendar se pri tem ne izvozi ali ponovno izvozi in ni v tranzitnem postopku.

Člena 36b(2) in 182d(2) carinskega zakonika za vložitev skupnih deklaracij zahtevata uporabo tehnik elektronske obdelave podatkov, da se omogoči računalniška izmenjava podatkov med carinskimi organi, in sicer z namenom, da bi carinske kontrole temeljile na analizi tveganja, izvedeni z avtomatsko obdelavo podatkov, kot zahteva člen 13 zakonika.

V okviru teh določb so bile zaradi posebnih značilnosti lokalnega gospodarstva in narave blaga ustrezne zahteve opuščene za blago EU, ki se prevaža prek neumskega koridorja. V Dubrovniku in okolici je turizem glavna gospodarska dejavnost. Z njim se večinoma ukvarjajo mala in srednja podjetja, odvisna od dobave blaga z večinskega ozemlja Republike Hrvaške, katerega vrednost je običajno manjša od 10 000 EUR.

³ COM(2013) 1 final, Skupno stališče Delovne skupine za širitev in države, s katerimi potekajo pogajanja za pristop k EU, z dne 24. junija 2011.

⁴ Uredba Sveta (EGS) št. 2913/92 z dne 12. oktobra 1992.

⁵ Uredba Komisije (EGS) št. 2454/93 z dne 2. julija 1993.

Kot potrjujejo najnovejši statistični podatki, ki jih je zagotovila hrvaška carinska uprava, je 89 % blaga, ki se prevaža prek neumskega koridorja, blago, ki ima status blaga Unije. Prek koridorja se prepelje s trgovinskimi dokumenti, ki dokazujejo skupnostni status iz člena 317 izvedbenih določb.

Hrvaška se je zavezala, da bo do dneva pristopa k EU zagotovila ustrezne postopke in kontrole na obeh mejnih prehodih, da bi lahko učinkovito upravljala posebni režim, vzpostavljen na podlagi uredbe o Neumu. Za izvrševanje ustreznih zahtev je bilo treba na obeh mejnih prehodih zagotoviti primerno opremo in osebje.

V skladu s členom 4 uredbe o Neumu se zahteva za vložitev vstopne in izstopne skupne deklaracije opusti pod naslednjimi pogoji:

- blago spremljajo trgovinski dokumenti (računi ali prevozni dokumenti), ki bi morali vsebovati vsaj tisti sklop podatkov, ki se zahteva v členu 317(2) izvedbenih določb, in skupno vrednost blaga,
- skupna vrednost zadevnega blaga ne presega 10 000 EUR,
- zadevne spremne dokumente ob izstopu potrdijo hrvaški carinski organi z uradnimi oznakami (podpisi, žigi),
- če se ugotovi, da je to potrebno, carinski organi ob izstopu pošiljk na njih ali na prevozna sredstva namestijo carinske oznake,
- ob ponovnem vstopu carinski organi preverijo dokumente, čas, porabljen za prečkanje koridorja, carinske oznake (če obstajajo) in blago, če je to potrebno.

Poleg tega uporaba teh opustitev ne vpliva na izvajanje analize tveganja, povezane s carinskimi kontrolami blaga Unije, ki se prevaža prek neumskega koridorja, kot določa člen 5 uredbe o Neumu.

4. Ocenjevanje

Podatki hrvaške carinske uprave potrjujejo, da je prevoz blaga z vrednostjo, ki ne presega 10 000 EUR, vse leto znatno večji od prevoza blaga z večjo vrednostjo. To ima precejšnje posledice v obdobju od junija do avgusta, ko se pretok prometa skozi koridor bistveno poveča.

Nadzorna skupina je ugotovila več primerov dobre prakse.

Mejna prehoda imata na voljo ustrezno informacijsko tehnologijo (IT) in drugo potrebno opremo. Za zagotovitev pravočasnih, učinkovitih kontrol in pregledov v skladu s predpisi, ki odražajo primere dobre prakse, uveljavljene v EU, se je opazno razvila infrastruktura. Število carinskih uradnikov je zadostno, uradniki pa so ustrezno organizirani. Osrednja uprava in urada v neumskem koridorju so neposredno povezani in se dobro usklajujejo.

Z logističnega vidika so na cestah zagotovljeni posebni prostori za preglede vozil s primerno tehnično opremo, kar zagotavlja učinkovite carinske kontrole in kar najmanj ovira promet. Poleg tega je delo na mejnih prehodih organizirano tako, da lahko policijski in carinski organi tesno sodelujejo, saj sta oba urada povezana z oknom. To omogoča ustrezno in hitro primerjavo podatkov in usklajevanje kontrol in pregledov.

Kadar blago začasno zapušča carinsko območje, hrvaški carinski organi zagotovijo izvajanje naslednjega postopka:

- carinski urad na izstopni točki prejme trgovinske ali prevozne dokumente, ki spremljajo blago, in v informacijski sistem vnese podatke o osebi, ki blago prevaža, podatke o lastniku blaga (če so na voljo), podatke o pošiljatelju blaga, opis blaga, njegovo vrednost, število/količino paketov in bruto maso;
- nato se opravijo sorazmerna analiza tveganja in carinske kontrole, če je to potrebno;
- ko carinski organi ugotovijo, da so pogoji izpolnjeni, ustrezne spremne dokumente opremijo z žigom, zabeležijo informacije o nameščenih carinskih oznakah (če obstajajo) in vnesejo točen čas, ko blago zapušča carinsko območje (uro in minute). Povprečen čas, določen za prečkanje koridorja, je približno 20 minut. Ta čas je utemeljen, glede na to, da pri Neumu vozila prečkajo štiri mejne kontrolne točke (vključno z mejnima kontrolnima točkama Bosne in Hercegovine).

Na točki ponovnega vstopa se izvede naslednji postopek:

- blago in spremni dokumenti z žigi se predložijo carinskemu uradniku, ki preveri dokumente in informacije v teh dokumentih primerja s tistimi, ki jih je v informacijski sistem vnesel carinski urad na izstopni točki. Preverijo se carinske oznake (če obstajajo) in čas, porabljen za prečkanje neumskega koridorja;
- če se ugotovijo kakršne koli nepravilnosti (na primer poškodovane carinske oznake ali prekoračitev časovne omejitve za prečkanje koridorja), se opravi podroben pregled vozila, blaga in spremnih dokumentov. Glede na rezultate teh posebnih pregledov se sprejmejo ustrezni, učinkoviti in ciljno usmerjeni ukrepi.

Med nadzornim obiskom je bilo ugotovljeno, da se fizični pregledi ter pregledi dokumentov izvajajo pravilno, naključni pregledi pa so razumno razporejeni. Dokumenti se pri izstopu ustrezno opremijo z žigi, čas za prečkanje koridorja pa se pri ponovnem vstopu ustrezno preverja.

Med nadzornim obiskom je Komisija ugotovila visoko stopnjo pripravljenosti operativnega osebja, ki dobro pozna ustrezno carinsko zakonodajo EU in postopke, carinski uradniki pa so deležni primernih, rednih in ciljno usmerjenih usposabljanj, ki zajemajo tako splošno veljavne predpise kot tudi posebne lokalne okoliščine. Usposabljanje na regionalni ravni, ki je namenjeno subjektom s področja trgovine, je tem omogočilo, da zastavijo vprašanja in se bolj učinkovito prilagodijo posebnim razmeram.

Ugotovljeno je bilo, da pregledi dokumentov in fizične kontrole na mejnih prehodih potekajo neovirano in učinkovito, prav tako pa je bila ugotovljena ustrezna prometna infrastruktura s posebnimi pasovi, ki preprečujejo nepotrebno oviranje prometa.

Mejna prehoda z osrednjo upravo povezuje ustrezna informacijska oprema, prav tako pa obstaja tesno sodelovanje med carinskimi in policijskimi organi.

5. Viri in zmogljivosti

Hrvaška carinska uprava si še posebej prizadeva za preglednost in nadaljnjo poenostavitev gibanja skozi neumski koridor z obveščanjem javnosti o posebnem režimu, ki se uporablja v tem koridorju, in sicer z usmerjenimi informacijami, ki so javno dostopne.

Mejnima prehodoma so dodeljeni ustrezni viri. Na vsakem mejnem prehodu so dva do trije uradniki. Število uradnikov na mejnih kontrolnih točkah je 26 oziroma 28. Delovna obremenitev je v primerjavi s povprečno stopnjo obremenitve drugod po EU primerna. Vsak carinski uradnik obravnava približno 24 skupnih deklaracij dnevno, pri čemer število obdelanih deklaracij niha od najmanj 17,5 do 31,5 na dan. Mejna prehoda, regionalni urad v Splitu in osrednja uprava so zelo dobro usklajeni. Delovna obremenitev je razumno razporejena. Organizacija dela je ustrezna in omogoča učinkovite carinske kontrole in preglede brez nepotrebnih zamud.

Nadzorna skupina je zadovoljna s tem, kako hrvaška carinska uprava organizira izvajanje uredbe o Neumu, dodelitev virov pa se ji zdi primerna in zadostna.

6. Usposabljanje in logistika

6.1. Usposabljanje

Carinski uradniki so deležni tako splošnega usposabljanja o carinski zakonodaji in postopkih kot tudi usmerjenega usposabljanja o vprašanjih, povezanih z izvajanjem uredbe o Neumu, kot so na primer vprašanja o:

- uporabi sistema nadzora uvoza (ICS), sistema nadzora izvoza (ECS) in novega računalniškega tranzitnega sistema (NCTS),
- naravi, uporabi in preverjanju veljavnosti dokumenta T2L⁶ in drugih dokazil o statusu Unije,
- upravljanju tveganj.

Na vseh regionalnih hrvaških carinskih uradih prav tako redno potekajo usposabljanja za podjetja.

6.2. Logistika

Neposredno pred pristopom k EU je Hrvaška v skladu s svojimi obveznostmi, ki so deloma navedene v uredbi o Neumu, zgradila in opremila povsem nova mejna urada na mejnih prehodih Klek in Zaton Doli. Nova logistična infrastruktura zagotavlja prostor za mejne uradnike, prostor za podrobne preglede vozil, cestne tehtnice, s katerimi sta opremljena prehoda in imajo nosilnost do 50 ton, ter prostor za delo prevoznikov.

⁶ T2L je carinski dokument, ki se v Evropski uniji uporablja kot dokazilo o znotrajevropskem skupnostnem značaju izvoza/uvoza. Da se dokument izda, morata biti izvoznik in uvoznik iz države članice EU, država, v kateri je bilo blago natovorjeno, in država, v katero je bilo blago dostavljeno, pa morata biti državi članici EU. Dokument T2L potrdijo carinski organi države, v kateri je bilo blago natovorjeno, uvoznik pa mora ta dokument prejeti, da lahko začne postopek uvoza.

6.3. Infrastruktura informacijske tehnologije

Logistične ureditve, ki omogočajo ustrezne preglede vozil, lahko štejemo za dobro prakso. Infrastruktura informacijske tehnologije je primerna in bi ji lahko koristile redne posodobitve v skladu z razvojem na osrednji ravni.

Vsa delovna mesta so opremljena s standardno informacijsko opremo, ki je povezana s carinskim omrežjem. Na voljo je dostop do informacijskih aplikacij in spletišča carinske uprave. Tudi med mejnima uradoma Klek in Zaton Doli obstaja informacijska povezava.

Usposabljanje organizira služba za človeške vire, ki je del generalnega direktorata za carino. Izvajajo ga strokovnjaki iz služb generalnega direktorata za carino in običajno poteka v prostorih generalnega direktorata, vendar pa tudi v nekaterih drugih krajih po državi, da se osebe izogne nepotrebnim potovanjem.

Splošno usposabljanje o carini izvajajo strokovnjaki s centralne uprave, poteka pa v regionalnih uradih. To spodbuja enotno uporabo carinskih predpisov ob upoštevanju lokalnih okoliščin. Organizirano je bilo tudi posebno usposabljanje o izvajanju uredbe o Neumu. Komisija je predlagala nekatere izboljšave, zlasti ciljno usmerjena navodila za uporabo dokumentov T2L, zahteve v zvezi z njimi in preverjanje njihove verodostojnosti. Kljub temu je raven usposabljanja dovolj visoka, da uradnike pripravi na učinkovito in uspešno uporabo uredbe o Neumu. Komisija podpira in spodbuja organizacijo usposabljanj na ravni regionalnih uradov s strokovnjaki s centralne uprave in ciljno usmerjeno usposabljanje o izvajanju uredbe o Neumu.

Za podjetja bi bilo koristno, če bi se v program usposabljanja vključile tudi ustrezne vsebine o izvajanju uredbe o Neumu.

7. Skladnost s pogoji iz Uredbe

7.1. Zakonodaja

Hrvaška carinska uprava je sprejela Navodila št. 25/2013 o izvajanju ukrepov za carinski nadzor blaga, ki se prevaža prek neumskega koridorja. Specializirano usposabljanje carinskih uradnikov se je nadaljevalo skozi vse leto 2014.

7.2. Nepravilnosti

Nepravilnosti se ugotovijo le redko. Najdenih je bilo le zelo malo nepravilnih dokumentov, vzrok za nepravilnosti pa je bilo v glavnem pomanjkljivo poznavanje postopka.

7.3. Člen 4 uredbe o Neumu

Če se ugotovi, da je bila časovna omejitev za prečkanje koridorja prekoračena, je potreben dodaten pregled pošiljke, da se preveri:

- verodostojnost dokumenta T2L ali njegove vsebine na podlagi pregleda elektronskih podatkov, ki so bili vneseni na točki, kjer je blago zapustilo EU,
- ali so carinske oznake nepoškodovane (če so nameščene),
- druge lastnosti konstrukcije vozila za ugotovitev, ali je bilo mogoče dostopati do blaga, ne da bi se pri tem poškodovale carinske oznake, kot tudi to, ali blago in njegova količina ustrezajo podatkom, deklariranim ob izstopu.

7.4. Člen 5 uredbe o Neumu

Carinske kontrole temeljijo na tveganju in se opravijo za vsak primer posebej. Navodila št. 25/2013 hrvaške carinske uprave opisujejo, kako se pregledi izvajajo na lokalni ravni. Prav tako vključujejo navodila za neavtomatizirano izvedbo analize varnosti in tveganja. Obstaja posebna zahteva za vrsto in stopnjo pregledov, ki naj bi carinskim uradnikom omogočala, da sprejmejo dokončno odločitev o tem, ali bodo dovolili ali zavrnili vstop oziroma izstop.

Carinski uradniki na mejnih prehodih Klek in Zaton Doli imajo ves čas na voljo tudi podporo uradnikov za analizo tveganja. Sektor za nadzor v okviru osrednjega urada (pristojen za analizo tveganja) je oblikoval smernice za varstvo in varnost. Delo v oddelku za preiskave in obvladovanje tveganja službe za nadzor znotraj regionalnega carinskega urada v Splitu poteka v rednih izmenah.

Šele po izvedenih predpisanih dejavnostih lahko carinski urad na izstopni točki dovoli izstop blaga.

7.5. Kazni

Če vrednost blaga presega 10 000 EUR, mora prevoznik vložiti popolno vstopno/izstopno skupno deklaracijo. Kazni se uporabljajo tudi v primeru nepravilnosti.

Komisija ugotavlja, da se ti pogoji pravilno uporabljajo. Dokumenti se preverjajo pravilno, pregledi se izvajajo redno, osrednja uprava pa je vzpostavila postopke za enotno uporabo prava Unije.

8. Zaključek

Na podlagi ocene iz tega poročila Komisija ugotavlja, da je raven uporabe uredbe o Neumu zadovoljiva in da ni razloga za začasno prenehanje izvajanja ali razveljavitev uredbe.