



Bruselj, 21.12.2016
COM(2016) 813 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN
EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU**

Razvoj carinske unije EU in njenega upravljanja

1. UVOD

To sporočilo obravnava vprašanje, kako lahko Komisija in države članice sodelujejo, da bi zagotovile, da bi delovanje carinske unije čim bolj prispevalo k blaginji in varnosti EU.

Carinska unija, ki deluje že skoraj 50 let, je bila eden prvih primerov uspešnega povezovanja v EU. Ustvarila je pogoje za vzpostavitev enotnega trga in bila trden temelj za gospodarsko povezovanje in rast. Močna in dobro upravljana carinska unija lahko EU omogoči blaginjo in razvoj konkurenčnih podjetij, zaščito virov prihodka ter zaščito javnosti pred terorističnimi grožnjami, grožnjami za zdravje, okoljskimi in drugimi grožnjami. Kakor velja za številna področja politike, je treba za uspeh obravnavati nasprotujoče si pomisleke posameznih držav članic in oblikovati strategijo za doseganje skupnih ciljev.

V časih čezmejnega in mednarodnega izvajanja terorističnih in drugih hudih kaznivih dejanj so carinski organi kot organi kazenskega pregona, ki opravljajo nadzor meja, vse pogostejše pozvani k izvajanju nedavnih nalog, katerih namen je izboljšanje mednarodne varnosti EU. Vloga, ki jo ima carina na področju varnosti, je zlasti pomembna pri preprečevanju prenašanja sredstev terorističnih organizacij in onemogočanju njihovih virov prihodkov, kakor je priznано v akcijskem načrtu Komisije za okrepitev boja proti financiranju terorizma¹. Toda narediti je treba več za uskladitev različnih področij politike, povezanih z upravljanjem meja, ter okrepiti sodelovanje in sinergije med različnimi organi kazenskega pregona, da bi prispevali k učinkoviti in trajnostni varnostni uniji. Boljša izmenjava informacij je pri tem ključnega pomena.

Tehnologije in poslovni modeli, ki se hitro spreminjajo in so povezani s čedalje obsežnejšo svetovno trgovino, nenehna grožnja mednarodnega kriminala in nenehne varnostne grožnje, širitev in poglobljanje EU ter čedalje večje število nalog, ki jih mora opravljati carina, pritiskajo na delovanje carinske unije. To je privedlo do obsežnega preoblikovanja zakonodajnega okvira s sprejetjem in izvajanjem carinskega zakonika Unije². Cilj je bil določiti okvir, ki bi poštenim in zakonitim evropskim podjetjem omogočal vsakodnevno soočanje s konkurenco v svetovnem gospodarstvu, ne da bi jih pri tem ovirala nepotrebna birokracija, podpirale pa bi jih enotne, računalniško podprte in učinkovite carinske službe po vsej EU.

Čeprav se carinska zakonodaja sprejema na ravni EU, so za njeno izvajanje pristojne države članice prek svojih nacionalnih carinskih uprav. Toda narava carinske unije ustvarja soodvisnost med nacionalnimi upravami, ki jo je treba priznati, da bi dosegli čim večje koristi. Izziv pri izvajanju zahteva enakovrednost rezultatov carinskih organov, ki delujejo v različnih geografskih, proračunskih in organizacijskih razmerah.

¹ COM(2016) 50 final.

² Uredba (EU) št. 952/2013 z dne 9. oktobra 2013 o carinskem zakoniku Unije (prenovitev). Novi zakonodajni okvir uvaja zahtevo, da morajo vsi stiki med carino in trgovci ter med različnimi carinskimi organi potekati prek sistemov elektronske obdelave podatkov. To odraža srednjeročno posodobitev in povečano stroškovno učinkovitost, kar zadeva upravo in olajševanje trgovine, poleg tega pa omogoča dejanski skupni pristop k upravljanju trgovinskih tokov po Uniji.

Poleg tega medsebojna povezanost carine in drugih področij politike v zvezi z varnostjo in nadzorom meja zahteva enotnejši in medsektorski pristop, ki je med drugim namenjen izkoriščanju celotnega potenciala tesnejšega sodelovanja med carinskimi organi ter drugimi organi kazenskega pregona, tudi prek sinergij in interoperabilnosti med informacijskimi sistemi.

Zato je za carinsko unijo zdaj bistveno, da carinske uprave, ki delujejo kot en subjekt, zagotovijo uspešno in učinkovito izvajanje carinskega zakonika Unije, pri čemer učinkovito sodelujejo z upravami, ki so pristojne za druge zadevne politike s posledicami za varnost meja in notranjo varnost. To je bistveno za pravilno izvajanje novega carinskega zakonika Unije, ki bi ga bilo zaradi njegovega poudarka na popolnoma elektronski komunikaciji med carinskimi upravami in trgovci mogoče vzpostaviti le na podlagi vseevropskih interoperabilnih sistemov informacijske tehnologije ter enotne uporabe pravil s strani vseh carinskih uprav v EU. To je bistveno tudi v trenutnih političnih okoliščinah glede na vlogo, ki jo ima carina pri zaščiti državljanov EU.

Znotraj obstoječega institucionalnega okvira to zahteva prenovljeno partnerstvo med državami članicami in Komisijo, da se vzpostavijo:

- skupna splošna vizija držav članic in Komisije glede upravljanja carinske unije, da se zagotovita prožnejše in učinkovitejše sodelovanje ter boljša priprava zakonodaje,
- učinkovitejše izvrševanje pravil prek boljšega usklajevanja in sodelovanja med operativnimi službami na terenu,
- večja vloga carine pri zagotavljanju skupnega upravljanja meja in kazenskega pregona z razvojem tesnejšega sodelovanja ter okrepljene izmenjave informacij z upravami, ki delujejo na drugih zadevnih področjih politike,
- dolgoročna strategija na področju informacijske tehnologije, da se carinskim upravam in podjetjem zagotovijo stroškovno učinkoviti postopki ter sinergije z drugimi zadevnimi področji politike,
- okrepljeno delovanje carinskih uprav po vsej EU prek razširjene uporabe dobrih praks in inovativnih skupnih rešitev, vključno z obravnavanjem njihovih finančnih potreb.

2. RAZVOJ UPRAVLJANJA

2.1. Upravljanje oblikovanja in izvajanja politike

S sprejetjem carinskega zakonika Unije in njegovo uporabo od 1. maja 2016 je bil pravni okvir carinske unije okrepljen in posodobljen. S carinskim zakonikom Unije se je dokončal prehod carine na brezpapirno in popolnoma elektronsko ter interoperabilno okolje, katerega temeljne vrednote so enostavnost, storitve in hitrost. Delovni program za carinski zakonik

Unije³, sprejet leta 2014 in posodobljen leta 2016⁴, določa časovni razpored za uporabo sistemov informacijske tehnologije za podporo v prehodnem obdobju, pri čemer ti temeljijo na zapleteni obstoječi mreži sistemov informacijske tehnologije, ki jih upravljajo države članice in Komisija.

V prihodnjih letih carinskega zakonika Unije bo treba prednost nameniti učinkoviti in enotni uporabi zakonika ter po potrebi hitremu spreminjanju podrobnih tehničnih aktov, ki podpirajo njegovo celotno strukturo.

Zaradi stopnje povezanosti in harmonizacije zakonov, zdaj dosežene v carinski uniji, ter soodvisnosti carinskih služb je potrebno pogosto usklajevanje politik, ki zajema vse države članice in visoko stopnjo operativnega sodelovanja med njimi.

Razni organi obravnavajo različne posamezne vidike delovanja carinske unije. Vendar ni uspešnega krovnega usklajevanja politike in operativnih vidikov. Posebno področje, na katerem je potrebno usklajevanje, je vključevanje strategij v druga področja politike, ki vplivajo na naloge carine in jih širijo.

Doslej je velik del usklajevanja politik za carinsko unijo potekal prek skupine za carinsko politiko, neformalne strokovne skupine, ki jo je Komisija ustanovila pred 53. leti. Ta skupina združuje vodje carinskih uprav, vendar nima formalnih pravnih pristojnosti za sprejemanje odločitev. Še manj formalni so sestanki generalnih direktorjev nacionalnih carinskih uprav, imenovani sestanki klubov.

Svet EU je za namen svoje vloge usklajevanja politik držav članic ter pogajanja o zakonodaji EU in njenega sprejemanja vzpostavil svojo lastno strukturo upravljanja, da bi organiziral svoje delo na različnih področjih. V okviru Sveta za konkurenčnost se delo, povezano s carino, obravnava predvsem v dveh delovnih skupinah Sveta, in sicer v delovni skupini za carinsko unijo in v delovni skupini za carinsko sodelovanje, toda tako rekoč brez strukturirane vizije o razvoju politike ter na nekoliko priložnosten način. Poleg tega je bil v Svetu pred kratkim ustanovljen nov organ, ki združuje generalne direktorje carinskih uprav. Njegova vloga naj bi bila rešiti nekatera izmed omenjenih vprašanj, razpravljati o strateških zadevah in zagotavljati usklajevanje z drugimi področji politike v Svetu.

Operativna vizija, ki jo je treba oblikovati in ohraniti ob spoštovanju institucionalnih ureditev in odgovornosti, mora biti po mnenju Komisije:

- strateška – na visoki ravni mora reševati horizontalna vprašanja, kot so varnost, boj proti financiranju terorizma, goljufije ali elektronsko trgovanje, pri čemer bi bilo treba tehnične vidike obravnavati posebej na ustrezni tehnični ravni;

³ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2014/255 z dne 29. aprila 2014 o oblikovanju delovnega programa za carinski zakonik Unije.

⁴ Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2016/578 z dne 11. aprila 2016 o oblikovanju delovnega programa v zvezi z razvojem in uporabo elektronskih sistemov, predvidenih v carinskem zakoniku Unije.

- usklajena z drugimi politikami, ki jih je treba izvajati na meji, tako s tistimi, ki so neposredno povezane s pretokom blaga, kot tistimi, ki jih podpira carina v zvezi z gibanjem oseb;
- vsebinsko bogata – zagotavljati mora smernice o vprašanjih, kot so razvoj dolgoročne strategije informacijske tehnologije, ocena uspešnosti, ki temelji na ključnih kazalnikih uspešnosti, izvajanje skupnega obvladovanja varnostnih tveganj itd.

Komisija bo na svoji strani formalizirala in razvila vlogo skupine za carinsko politiko, da bi se osredotočila na prispevek k vzpostavitvi krovnega usklajevanja politike in operativnih vidikov ter da bi določila jasne prednostne naloge za prihodnost (za ta namen bo pripravljen poslovnik skupine za carinsko politiko). Da bi podprle ta cilj kot del projekta uspešnosti carinske unije, bodo službe Komisije skupaj z državami članicami razvile strukturirane informacije o ključnih vidikih delovanja carinske unije (glej oddelek 2.2 v nadaljevanju).

Komisija bo od skupine za carinsko politiko pričakovala zlasti podporo pri določanju operativnih ciljev po Uniji glede na izzive, s katerimi se srečuje in se bo v prihodnosti srečevala carinska unija, ter pri zagotavljanju njihove splošne usklajenosti. Poleg tega bo skupina za carinsko politiko organizirana okoli dolgoročne agende, vzpostavljene v partnerstvu z državami članicami. Ta agenda se bo osredotočala na medsektorska vprašanja na strateški ravni.

Komisija se prav tako zaveda pomembne vloge, ki jo ima trgovina pri pripravi in izvajanju učinkovitih carinskih postopkov, ki ščitijo tako nacionalne finančne interese kot finančne interese EU⁵. Sedaj Komisiji svetuje strokovna skupina, imenovana kontaktna skupina za trgovino, na nacionalni ravni pa delujejo njej enakovredni posvetovalni organi. Nedavne izkušnje s posvetovanjem o izvedbeni zakonodaji za carinski zakonik Unije so pokazale tudi, kako koristne so skupne seje med trgovci, nacionalnimi upravami in Komisijo. Komisija namerava nadaljevati in okrepiti svojo prakso, da bi v proces vključila več akterjev in posvetovanje osredotočila na ključne vidike ravnovesja med olajševanjem trgovine, potrebo po izpolnjevanju obveznosti in zaščito.

Komisija bo Svetu in Parlamentu predložila redno dveletno poročilo, v katerem bo izhajala iz rezultatov delovanja carinske unije ter predlagala prednostne naloge/smernice za nadaljnji razvoj carinske unije in za zagotavljanje boljšega vključevanja v druge prednostne politike EU. To poročilo bi lahko služilo kot podlaga za redno razpravo na visoki ravni o delovanju carinske unije, ki bi potekala v Svetu. Ta bi lahko določala dolgoročno strateško usmeritev carinske unije, pa tudi zagotovila okvir za razpravo in sodelovanje za podporo dela na številnih medsebojno povezanih področjih, npr. odkrivanja in preprečevanja čezmejnega kriminala ter terorističnih tveganj.

⁵ Carinske dajatve so vir lastnih sredstev EU.

2.2. Upravljanje spremljanja in analize politike

Vzdrževanje ažurnega zakonodajnega okolja zahteva poznavanje njegovega učinka. Operativne odločitve, ki temeljijo na čezmejnem sodelovanju, prav tako zahtevajo informacije o vsakodnevnom izvajanju politike.

Projekt uspešnosti carinske unije, pri katerem sodelujejo Komisija in države članice, je projekt o natančnih meritvah uspešnosti s ključnimi kazalniki, ki temeljijo na strateških ciljih carinske unije⁶. Za vzpostavitev potrebnih informacij o izvajanju in orodja za njihovo upravljanje bo Komisija preučila možnost vzpostavitve nove pravne podlage za niz ključnih kazalnikov uspešnosti in za sporočanje podatkov za njihovo določitev. To bi usmerjalo politične odločitve in zagotovilo okvir za oceno uspešnosti/izvajanja. Ocenjevalni cikel carinskega okvira za obvladovanje tveganja bo prispeval tudi na področju carinskih kontrol ter izvajanja strategije in akcijskega načrta EU za obvladovanje tveganja na carinskem področju⁷.

Da bi državam članicam pomagali pri pravilni uporabi carinske zakonodaje EU, se bodo znova obravnavale dejavnosti spremljanja v okviru programa Carina 2020 in z njimi povezani procesi, da se odkrijejo in odpravijo pomanjkljivosti, predlagana pa bo tudi spremenjena politika spremljanja.

Komisija bo:

- *formalizirala in razvila vlogo skupine za carinsko politiko, da bi njeno delo osredotočila na splošno usklajevanje politike in operativnih vidikov znotraj veljavnega institucionalnega okvira,*
- *zagotovila več skupnih sej med Komisijo, nacionalnimi upravami in trgovci ter pregledala mehanizem za posvetovanje s trgovci,*
- *Svetu in Parlamentu predložila redno dveletno poročilo o rezultatih v zvezi z delom carinske unije, da bi omogočila redno razpravo o prednostnih nalogah politike,*
- *svojim službam naročila, naj vzpostavijo niz ključnih kazalnikov uspešnosti in na podlagi posvetovanja z deležniki po potrebi predlagajo novo pravno podlago za podporo sistemu za merjenje uspešnosti.*

3. GLAVNA VPRAŠANJA, KI JIH MORAJO OBRAVNAVATI STRUKTURE UPRAVLJANJA

Komisija je opredelila tri glavne cilje, ki zahtevajo strateško in usklajeno ukrepanje. Ti so:

- **oblikovanje vizije, kako lahko carinski organi dosežejo popolnoma učinkovito in usklajeno ukrepanje,**

⁶ COM(2008) 169 final z dne 1. aprila 2008, kakor je bil potrjen s sklepi Sveta o napredku strategije za nadaljnji razvoj carinske unije z dne 19. marca 2013 (2013/C 80/05).

⁷ COM(2014) 527 final.

- oblikovanje in izvajanje skupne vizije carinskih in drugih pristojnih organov glede **upravljanja meje EU** ter usklajevanja dejavnosti posameznih organov,
- reševanje glavnih **izzivov carinske unije, povezanih z viri.**

3.1. Carinski organi, ki delujejo kot en subjekt

Proces izvajanja carinskega zakonika Unije je velik izziv tako za države članice kot za Komisijo. Države članice morajo pri upravljanju carinske unije delovati kot en sam subjekt, da se zagotovijo kar največje prednosti za nacionalne uprave, podjetja in javnost. Komisija vidi štiri glavne prednostne naloge, ki jih podpira neprestana izmenjava dobrih praks.

3.1.1. Skupno razumevanje načina uporabe zakonodaje EU

Prva naloga je zagotoviti, da se vsi deležniki strinjajo glede skupnega razumevanja načina uporabe zakonodajnih določb EU v državah članicah. Skupno razumevanje bo pomembno tudi, ko bo Komisija skupaj z deležniki razvila podrobnosti inovativnih konceptov, kot je centralizirano carinjenje ali samoocenjevanje.

Na podlagi skupnega dela z državami članicami in sodelovanja s trgovci bo Komisija pripravila skupne smernice, ki bodo temeljile na obstoječih nezakonodajnih smernicah. Na ta način bodo zagotovile, da bodo vsi deležniki vedeli, kako je treba uporabljati zakonodajo. Poleg tega bodo službe Komisije zagotovile podporni material za usposabljanje osebja na nacionalni ravni v sodobnih oblikah, kot so večjezično e-učenje in e-knjige.

3.1.2. Razvoj kompetenc človeških virov

Druga naloga je povezana s potrebo po tem, da carinske uprave čim bolj uporabijo 120 000 carinskih uslužbencev. Da bi to dosegli, so potrebni dosledni standardi kakovosti in ustrezno usposabljanje, da se zagotovi enotna uporaba predpisov in pobud.

Tesnejše sodelovanje pri razvoju in usposabljanju človeških virov bi moralo vključevati uporabo okvira kompetenc EU, na katerem bi temeljili koncepti usposabljanja in procesi razvoja osebja v nacionalnih carinskih upravah ter vzpostavitev skupnih centrov za usposabljanje v državah članicah. Cilj je dosledno zvišati raven strokovnosti in uspešnosti vseh carinskih uprav v EU in trgovcev ter tako prispevati k posodobitvi javnih uprav in krepitvi upravnih zmogljivosti. Komisija namerava predstaviti akcijski načrt, v katerem bodo navedene vse dejavnosti, potrebne za krepitev razvoja človeških virov.

3.1.3. Upravljanje, struktura in financiranje sistemov informacijske tehnologije

Tretja naloga je nadzirati zapleten proces:

- posodobitve ali uvedbe in delovanja novih evropskih sistemov informacijske tehnologije, določenih v carinskem zakoniku Unije,
- zagotavljanja usklajenosti postopkov posodabljanja sistemov informacijske tehnologije držav članic, na katere bodo vplivale spremembe, ki jih je uvedel carinski zakonik Unije. Poleg tega je treba uskladiti pristop k carinskim sistemom informacijske tehnologije, da se zagotovi interoperabilnost.

Obstoječi instrumenti bodo pomagali dokončati projekte, ki so že dogovorjeni. Toda ti instrumenti kot taki ne obravnavajo dolgoročnih vprašanj, kot je preprečevanje podvajanja prizadevanj in virov pri vzpostavitvi ali zamenjavi starih sistemov informacijske tehnologije v vsaki državi članici. Prav tako ne obravnavajo vprašanja dolgoročnega upravljanja čedalje bolj izpopolnjene vseevropske strukture informacijske tehnologije, pri kateri kontinuiteta in celovitost povezav in prenosnih sistemov ter razpoložljivost postajajo čedalje nujnejše.

Stroški razvoja in vzdrževanja sistemov informacijske tehnologije, vzpostavljenih s carinskim zakonikom Unije, bodo v prihodnjih letih veliki. Že samo proračun Komisije za razvoj in vzdrževanje že načrtovanih sistemov v okviru programa Carina 2020 znaša okoli 380 milijonov EUR⁸. Seštevek stroškov v državah članicah pa bo veliko večji. Te naložbe bodo vsem deležnikom omogočile, da izkoristijo celoten potencial carinske unije. Glede na to so racionalizacija, preprečevanje podvajanja in uporaba dobrih praks bistvenega pomena. To je zlasti pomembno, če naj bi novi veliki projekti v celoti zagotovili želeno povečanje učinkovitosti, kot je hkratna podpora za carinske postopke in obvezno analizo tveganja. Da bi dosegli čim večje sinergije in učinkovitost, se bodo morali vsi akterji zavezati k dolgoročnim rešitvam.

Trenutno nimajo vse države članice skupne vizije glede tega, kako in kdaj uporabljati skupne sisteme. Nekatere so bolj naklonjene tako imenovani „hibridni strukturi sistema“, ki jim omogoča, da se vključijo v skupne storitve EU ali da vzdržujejo lastne ali vzporedne nacionalne rešitve. Toda dolgoročno in v interesu vseh bodo morale strukture upravljanja doseči skupno stališče o tem, katere storitve je treba razviti in vzdrževati na ravni EU ter kakšno razmerje je treba vzpostaviti med njimi in nacionalnimi sistemi, pri čemer bo treba upoštevati proračunske omejitve na ravni EU in potrebo po zagotavljanju učinkovitega upravljanja in ustreznega lastništva sistemov. Sedaj se to v veliki meri izvaja za vsak primer posebej. Odsotnost skupne vizije državam članicam, ki želijo iskati skupne rešitve, otežuje kar najboljši izkoristek. Poleg tega zmanjšuje učinkovitost ukrepanja Komisije.

Komisija meni, da je nujno potreben pregled strukture, upravljanja in financiranja carinskih omrežij ter zbirk podatkov. To bi moralo vključevati obravnavanje ustreznih pobud na drugih področjih politike EU in ukrepov Komisije, sprejetih na podlagi sporočila o trdnejših in pametnejših informacijskih sistemih za meje in varnost⁹ iz aprila 2016. Morda bo treba vzpostaviti stalno strukturo za upravljanje različnih delov infrastrukture informacijskega sistema. To je čedalje pomembnejše glede na cilje carinskega zakonika Unije, da zagotovi nemoteno delovanje carine po vsej EU in enakovrednost rezultatov na podlagi okrepljenih zmogljivosti za analizo tveganja v državah članicah, in sicer z obravnavanjem nacionalnih ter mednarodnih tveganj v skupnem okviru za obvladovanje tveganja. To je bistveno, da se carini omogoči učinkovito izpolnjevanje odgovornosti za obvladovanje tveganja, zlasti za oceno varnostnih tveganj vsega blaga, ki prečka zunanje meje EU.

⁸ Del proračuna za informacijske tehnologije za obdobje 2015–2020 v okviru programa Carina 2020 (prilagojeni načrtovani zneski).

⁹ COM(2016) 205 final.

Komisija bo začela preučevati prihodnje možnosti za razvoj in vzdrževanje carinskih sistemov informacijske tehnologije, da bi vnaprej pripravila razpravo o prihodnjih sklepih za naslednji večletni finančni okvir. Da bi pripravili izvedljiv dolgoročni načrt, bi bilo treba v okviru analize nadaljnjega sodelovanja med upravnimi službami za upravljanje meja in organi kazenskega pregona obravnavati vprašanje možnih sinergij med obstoječimi agencijami¹⁰. Kot je navedeno v sporočilu o trdnejših in pametnejših informacijskih sistemih za meje in varnost, Komisija preučuje sinergije in možnosti za interoperabilnost med informacijskimi sistemi ter njihovimi ustreznimi infrastrukturami za carinsko dejavnost, upravljanje meja in kazenski pregon v EU.

3.1.4. Okrepitev sodelovanja med carinskimi organi

Četrtrič, Komisija bo podprla hitrejše operativno sodelovanje na podlagi uporabe dobrih praks in obstoječih skupnih sistemov, zlasti v primeru morebitnih težav, s katerimi se ne bodo soočale vse države članice, temveč le nekatere skupine držav članic. Inovativni instrument, imenovan skupina strokovnjakov v okviru programa Carina 2020, za ta namen omogoča vzpostavitev prožnih struktur. Te skupine strokovnjakov se lahko uporabljajo na primer za poglobljanje vseevropskega in regionalnega sodelovanja med nacionalnimi carinskimi upravami za podporo vsakodnevnemu operativnemu delovanju, ki ga opredelijo države članice. Trenutni primeri vključujejo sodelovanje pri upravljanju vzhodne in jugovzhodne kopenske meje¹¹ ter čim boljše izkoriščanje virov pri vprašanih carinske uvrstitve.

Izmenjavo dobre prakse bo treba še naprej podpirati prek programa Carina 2020 in njegovega naslednika.

Komisija bo:

- *pripravila usklajene smernice o uporabi carinskega zakonika Unije,*
- *predstavila akcijski načrt, v katerem bodo navedene vse dejavnosti, potrebne za okrepitev razvoja človeških virov,*
- *izvedla pregled strukture, upravljanja in financiranja carinskih omrežij informacijske tehnologije in zbirke podatkov ter njihovega razmerja do drugih omrežij EU,*
- *ocenila dodano vrednost in morebitne dolgoročne koristi vzpostavitev stalne strukture za upravljanje infrastrukture informacijskega sistema v okviru priprave naslednjega večletnega finančnega okvira ter možne sinergije med obstoječimi agencijami,*
- *spodbujala uporabo skupin strokovnjakov za podporo operativnemu sodelovanju med carinami pri obravnavanju vseevropskih in regionalnih vprašanj.*

¹⁰ Zlasti z Evropsko agencijo za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice (eu-LISA).

¹¹ CELBET – skupina strokovnjakov za carino na vzhodni in jugovzhodni kopenski meji.

3.2. Uskladitev različnih področij politike, povezanih z upravljanjem meja

3.2.1. Splošno upravljanje meja

Carina opravlja vrsto različnih nalog na področjih politike, ki niso trgovinska politika in uporaba tarif (zlasti prek carinskih kontrol in obvladovanja tveganja). Ta področja zajemajo varnost, boj proti terorizmu, varnost proizvodov, zdravje, pravice intelektualne lastnine, varstvo okolja, varstvo trga, blago z dvojno rabo in strelno orožje.

Komisija bo še naprej izvajala svoj akcijski načrt za okrepitev boja proti financiranju terorizma¹². Glavni poudarek pri carinski dejavnosti v okviru akcijskega načrta je onemogočanje virov prihodkov terorističnih organizacij z osredotočanjem na kontrolo gotovine in financiranje prek nezakonite trgovine z blagom in kulturnimi dobrinami. Komisija je danes predstavila predlog uredbe o kontroli gotovine ob vstopu v Unijo ali izstopu iz nje, ki bi razveljavila obstoječo uredbo o kontroli gotovine¹³. Poleg tega se pripravlja zakonodajna pobuda za ureditev uvoza kulturnih dobrin (s posebnim poudarkom na financiranju terorizma), ki naj bi bila sprejeta do junija 2017. Poleg tega je bila v okviru pripravljalnega dela naročena študija za preučitev vrste izzivov na področju nezakonite trgovine s kulturnimi dobrinami, s katerimi se soočajo carine EU, in za opredelitev ustreznih možnosti politike. Komisija bo prav tako okrepila operativno sodelovanje na področju boja proti trgovini s strelnim orožjem s sosednjimi državami (na primer na Bližnjem vzhodu in v severni Afriki ter na Zahodnem Balkanu in v Ukrajini).

Komisija si močno prizadeva za spodbujanje sodelovanja med različnimi upravami pri usklajevanju postopkov, ki so povezani z drugimi področji politike. V zvezi z varnostjo in varstvom okolja je Komisija sprejela ukrepe za zagotavljanje zgodnje vključitve carine v pripravo zakonodaje EU.

Službe Komisije bodo pripravile zbirko orodij, da bi oblikovalcem politike in zakonodaje, ki sodelujejo pri oblikovanju zakonodaje EU, pomagali pri zagotavljanju, da lahko carinska in druge ustrezne uprave v državah članicah pravila uporabljajo bolj učinkovito in brez nepotrebnih bremen.

Službe Komisije bodo prav tako preučile povezanost z vsemi ustreznimi področji politike, ki zadevajo upravljanje meja, da bi se opredelile nadaljnje možnosti za bolj usklajen in enotnejši pristop, ki bo temeljil na posebnih vidikih, obravnavanih v naslednjih odstavkih.

3.2.2. Sodelovanje carinskih in drugih organov kazenskega pregona

Sodelovanje na področju carine in na drugih področjih kazenskega pregona med drugim obravnava Delovna skupina za carinsko sodelovanje v Svetu. Načrtovanje teh dejavnosti in njihovo ocenjevanje mora biti v celoti vključeno v splošno upravljanje carinske unije. Dveletno poročilo Komisije o rezultatih delovanja carinske unije bo povežalo delo Delovne

¹² COM(2016) 50 final.

¹³ Uredba (ES) št. 1889/2005 o kontroli gotovine ob vstopu v Skupnost ali izstopu iz nje. Nova uredba bo med drugim prinesla nove možnosti kontrole gotovine, poslane prek poštnih ali tovornih pošilk, organom omogočila, da ukrepajo v zvezi z manjšimi zneski v primeru suma nezakonite dejavnosti, in razširila opredelitev izraza „gotovina“, ki bo med drugim vključevala tudi zlato.

skupine za carinsko sodelovanje in drugih organov Sveta na tem področju. Na podlagi tega si bo Komisija prizadevala za uskladitev skupnih dejavnosti kazenskega pregona med carino in drugimi organi s Svetom, in sicer brez poseganja v določbe Pogodbe.

Vzpostavljeno je tesnejše sodelovanje z varnostnimi agencijami in organi kazenskega pregona EU, kot je EUROPOL, ter z evropsko mejno in obalno stražo¹⁴. Takšno sodelovanje se bo nadaljevalo, pri tem pa je ključnega pomena izboljšanje izmenjave informacij. Nadaljevalo se bo tudi tesnejše usklajevanje z drugimi dejavnostmi kazenskega pregona na podlagi političnega cikla EU za boj proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu in hudim oblikam mednarodnega kriminala.

Uredba (EU) 2016/1624 je trdna podlaga za dobro strukturirano medagencijsko sodelovanje med carino in mejno policijo na ravni EU ter na nacionalni ravni. Medagencijsko sodelovanje je eden ključnih elementov evropske strategije za integrirano upravljanje meja. Razvoj sodelovanja ne bo vplival na obstoječe pristojnosti Komisije in držav članic.

Komisija je na specifičnem področju nacionalnega sodelovanja med mejno policijo in carino vzpostavila smernice, ki so bile preskušene v nedavni migracijski krizi na zunanjih mejah EU. Te smernice določajo praktičen pristop h krepitvi sodelovanja med navedenima organoma. Smernice opisujejo več področij sodelovanja, kot so sinhronizacija kontrol, izmenjava informacij in skupne operacije, ter razlikujejo tri module glede na raven sodelovanja, pri čemer se upoštevajo razlike med organizacijskimi strukturami in pristojnostmi v državah članicah.

Komisija bo smernice posodobila na podlagi povratnih informacij držav o njihovih izkušnjah v okviru načrtovanega poročanja. Povratne informacije naj bi vsebovale informacije o uporabljenih orodjih in primere dobrih praks ter rezultate obiskov na kraju samem. To bo prispevalo h krepitvi sodelovanja med organoma.

3.2.3. Enotno okence

Komisija si prizadeva najti izvedljivo rešitev za vzpostavitev okolja enotnega okenca EU, ki bi združilo različne interakcije med upravami in trgovci na področju pretoka blaga v EU in iz nje. Enotno okence kot koncept olajševanja trgovine čezmejnimi trgovcem omogoča, da regulativne dokumente predložijo na enotnem (elektronskem) mestu in/ali prek enotnega subjekta.

Glede na zapletenost koncepta enotnega okenca in številne trenutne dogodke v zvezi z informacijsko tehnologijo na carinskem področju, povezane s carinskim zakonikom Unije, bo pristop EU k okolju enotnega okenca za carino kratkoročno specifično in ciljno usmerjen v razvoj podatkovne zbirke potrdil na ravni EU. Medsebojna povezanost podatkovne zbirke in

¹⁴ Evropska mejna in obalna straža (ki vključuje Agencijo in nacionalne organe držav članic, ki so odgovorni za upravljanje meja), vzpostavljena z Uredbo (EU) 2016/1624, ki predvideva okrepljeno sodelovanje evropske mejne in obalne straže s Komisijo ter nacionalnimi carinskimi upravami. Kar zadeva Europol, so bili vzpostavljeni redni stiki med strokovnjaki iz Europolove skupine za strateško analizo in skupino za obvladovanje tveganja Generalnega direktorata za obdavčenje in carinsko unijo, da bi se preučile možnosti za izmenjavo strateških informacij.

nacionalnih sistemov carinskih deklaracij bo omogočila samodejno preverjanje potrdil. Komisija bo delo na tem področju obravnavala kot prednostno nalogo in pripravila dolgoročno vizijo za koncept enotnega okenca. Obenem se vzpostavljajo enotna nacionalna okenca za pomorsko politiko za opravljanje formalnosti poročanja za ladje v evropskih pristaniščih prek predložitve e-Manifesta¹⁵.

3.2.4. Carinsko in davčno sodelovanje

Pomemben vidik delovanja carine je zbiranje prihodkov, kot so carine, pa tudi DDV in trošarine na uvoženo blago. Zato je treba v okviru izvajanja carinskega zakonika Unije nameniti pozornost pobiranju davkov. Poleg tega sporočilo Komisije o akcijskem načrtu za DDV¹⁶ predlaga okrepitev sodelovanja med davčnimi, carinskimi in drugimi organi za boj proti goljufijam na področju DDV. Ker tako na davčnem kot na carinskem področju obstajajo zakonodaja in strukture v zvezi s sodelovanjem, je bolj kot kadar koli pomembno, da se najdejo praktični načini za učinkovito in uspešno usklajevanje obeh ter za vzpostavitev vmesnikov med njima. Ti bi lahko vključevali:

- strateško razpravo med vodji davčnih in carinskih uprav,
- vzorčni memorandum o soglasju glede davčnega in carinskega sodelovanja, podobno kot v primeru carinskega sodelovanja z organi za nadzor trga,
- skupni davčno-carinski forum o davčnih posledicah izvajanja carinskega zakonika Unije,
- samodejni dostop carine do zbirke podatkov VIES¹⁷ in drugih informacij, potrebnih za obvladovanje tveganja ter kontrole na carinskem področju.

Komisija bo:

- *prek svojih služb zagotovila zbirko orodij, da bi oblikovalcem politike in zakonodaje, ki sodelujejo pri oblikovanju zakonodaje EU, pomagala zagotoviti, da lahko carinska in druge ustrezne uprave v državah članicah pravila uporabljajo bolj učinkovito in brez nepotrebnih bremen,*
- *v skladu z evropskim integriranim upravljanjem meja razvila sodelovanje med upravami, ki obravnavajo vprašanja upravljanja meja, in možne sinergije med obstoječimi agencijami,*
- *posodobila smernice o sodelovanju carine in mejne policije na podlagi tekočega poročanja ter še naprej razvijala sodelovanje z evropsko mejno in obalno stražo ter agencijo Europol na področjih obvladovanja tveganja kaznivih in terorističnih dejanj ter usklajevanja z dejavnostmi kazenskega pregona v okviru političnega cikla EU za boj proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu in hudim oblikam mednarodnega kriminala,*
- *s Svetom uskladila vključitev skupnih dejavnosti kazenskega pregona, ki jih opravljajo carinski in drugi organi, v splošno upravljanje carinske unije,*
- *poiskala izvedljivo rešitev za vzpostavitev okolja enotnega okenca EU,*
- *nadaljnje ukrepe na podlagi sporočila o akcijskem načrtu za DDV vključila v carinsko*

¹⁵ Direktiva 2010/65/EU.

¹⁶ COM(2016) 148 final.

¹⁷ Sistem izmenjave podatkov s področja DDV.

3.3. Reševanje glavnih izzivov carinske unije, povezanih z viri

Carinski organi so pod neprestanim pritiskom zaradi človeških in finančnih virov. Poleg tega njihova ključna vloga na področjih zaščite enotnega trga, varnosti in zaščite Evropske unije ter pomembna vloga pri pobiranju davkov ni vedno vsem popolnoma jasna. Obstoječi zakonodajni okvir določa, da države članice obdržijo 20 % prihodkov od carin kot stroške zbiranja. Vendar je dodeljevanje sredstev za financiranje carine odvisno od posamezne države članice.

Postopno uvajanje integriranega obvladovanja tveganja v carinsko zakonodajo EU od leta 2005 je pokazalo, da so države članice pripravljene ponovno premisliti o tradicionalnem pristopu k carini. To vključuje postopen premik od sistematičnih kontrol dokumentov in fizičnih kontrol k metodam na podlagi tveganja, pri katerih se uporabljajo vsa razpoložljiva sodobna orodja, ki temeljijo zlasti na uporabi skupnih meril tveganja EU ter intenzivni izmenjavi informacij o tveganjih. Skupaj z izvajanjem carinskega zakonika Unije bo to pomembno vplivalo na odhodke za informacijsko tehnologijo na nacionalni ravni in na ravni EU.

3.3.1. Oprema

Posebno vprašanje je financiranje nevsiljive opreme za odkrivanje in laboratorijske opreme. Sodobna učinkovita oprema, kot so rentgenski skenerji, je relativno drago, toda stroškovno učinkovito sredstvo kontrole. Zlasti so uporabni prenosni skenerji, saj jih je v primeru nenadnega povečanja tveganja mogoče usmeriti v posebna območja. Poleg tega si jih je mogoče izmenjevati ali jih uporabiti za povečanje zmogljivosti drugih držav članic v primeru posebnih težav na določenih mejah, enako pa velja tudi za visokotehnološko laboratorijsko opremo, ki je potrebna za podporo ali potrditev fizičnih kontrol. Za podporo takšni izmenjavi opreme bi se lahko uporabile skupine strokovnjakov, omenjene v točki 3.1.4.

Obstoječi program Carina 2020 ne omogoča financiranja tovrstne opreme. Toda Svet je ob sprejetju programa Komisijo pozval, naj preuči možnost vključitve tovrstnega financiranja v prihodnje programe do leta 2018¹⁸. Komisija namerava to vprašanje obravnavati v oceni učinka, ki jo bo izvedla za pripravo naslednje generacije programa v okviru naslednjega večletnega finančnega okvira. Med tem pa bo še naprej podpirala države članice, ki potrebujejo financiranje iz strukturnih skladov in so do njega upravičene.

Komisija bo:

- *v oceni učinka naslednje generacije programa Carina preučila in ocenila možnost financiranja potreb po opremi v okviru prihodnjih finančnih programov Komisije.*

¹⁸ Izjava Sveta 16094/13 ADD 1 REV 2.

4. ZAKLJUČEK

Komisija meni, da je novi okvir carinskega zakonika Unije pomemben korak h krepitvi EU in njene carinske unije. Močan vidik obvladovanja tveganja, ki ga vključuje, bo omogočil tudi krepitev čedalje pomembnejše vloge carine pri zagotavljanju varnosti notranjega trga EU. Toda postopno uvajanje vseh prednosti carinskega zakonika Unije in izboljšav na področju kontrol prek obvladovanja tveganja mora spremljati poudarek na upravljanju carinske unije kot celote, da se zagotovita enotnost in učinkovitost njenega delovanja. Delo v zvezi z upravljanjem carinske unije je treba osredotočiti na okrepljeno sodelovanje med carinskimi organi držav članic znotraj obstoječega institucionalnega okvira. Temeljiti mora tudi na skupnem razumevanju pravil, zajemalo pa bo tesno sodelovanje in izmenjavo informacij z upravami, pristojnimi za druga zadevna področja politike, ter z drugimi deležniki, ki sodelujejo pri upravljanju meja in kazenskem pregonu, da bi prispevali tudi k izvajanju evropske agende za varnost ter k učinkoviti in pravi varnostni uniji.

Komisija je v tem sporočilu podrobno opredelila številna področja, na katerih je treba ukrepati. Usmeriti se je treba predvsem v jasnost pravil, krepitev sposobnosti carine za ukrepanje ter uskladitev in sinergije s številnimi drugimi področji politike EU.

Komisija poziva Evropski parlament in Svet, naj odobrita politične usmeritve in posebne ukrepe, predlagane v sporočilu.