

Bruselj, 20.7.2018
COM(2018) 549 final

POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

**Drugo poročilo o napredku pri izvajanju strategije in akcijskega načrta EU za
obvladovanje tveganja na carinskem področju**

{SWD(2018) 380 final}

1. UVOD

1.1 *Nov odziv na nove grožnje*

Svet se je v prvih petdesetih letih carinske unije bistveno spremenil, prav tako pa se je bistveno spremenila vloga carinskih organov EU. Kot vodilni organi, ki nadzorujejo pretok blaga prek zunanjih meja, so carinski organi zdaj prva obrambna črta pred nevarnimi in kriminalnimi dejavnostmi v zvezi s trgovino. Primeri vključujejo trgovino z neskladnimi ali nevarnimi proizvodi, trgovino s kulturnimi dobrinami, strelnim orožjem in drogami, prostoživečimi živalskimi in rastlinskimi vrstami ter drugo nezakonito trgovino, goljufije, terorizem in organizirani kriminal. Vse blago, ki vstopa ali zapušča ozemlje EU ali ga prehaja (vključno z blagom, ki ga prenašajo potniki), je pod carinskim nadzorom in se lahko zanj izvajajo carinske kontrole.

Carinski organi imajo temeljno vlogo pri zagotavljanju varnosti in zaščite naše družbe ter pri zaščiti finančnih interesov EU in njenih držav članic. Zato se spopadajo z velikim izzivom pri razvoju nadzora znotraj skupnega okvira za obvladovanje tveganja. Carinski organi morajo za dosego cilja uravnotežiti svojo vlogo pri olajševanju zakonite trgovine in ohranjanju pretočnosti dobavnih verig, potrebnih za naše gospodarstvo, hkrati pa prispevati k naši varnosti in zaščiti.

1.2 *Odgovor na poziv Sveta*

Komisija je leta 2014 sprejela „Sporočilo o strategiji in akcijskem načrtu EU za obvladovanje tveganja na carinskem področju“¹. V strategiji so bili opredeljeni številni ključni cilji, ki jih združuje splošen cilj vzpostavitve kakovostnega, večplastnega pristopa k obvladovanju tveganja, ki je uspešen in učinkovit. Akcijski načrt je podrobno opisal vrsto ukrepov, ki jih je treba izvesti za vsak cilj. Svet je decembra 2014 potrdil strategijo in akcijski načrt EU za obvladovanje tveganja na carinskem področju ter pozval Komisijo, naj mu v osemnajstih mesecih poroča o njunem izvajanju in doseženih rezultatih².

Komisija je julija 2016 v skladu z zahtevo Sveta predstavila prvo poročilo o napredku pri izvajanju strategije in akcijskega načrta EU za obvladovanje tveganja na carinskem področju³. Iz poročila je razvidno, da se je po osemnajstih mesecih izvajanja velika večina ukrepov, določenih v akcijskem načrtu, že začela izvajati. Vendar je v bilo poročilu ugotovljeno, da je reforma obvladovanja tveganja na carinskem področju postopek, ki zahteva veliko sredstev, za dosego rezultatov pa je potreben čas. V poročilu so vprašanja, povezana z informacijsko tehnologijo, opredeljena kot glavni izziv na tej stopnji izvajanja, v smislu nezadostnega financiranja za razvoj potrebnih sistemov informacijske tehnologije in vprašanj razpoložljivosti podatkov ter mehanizmov za izmenjavo informacij.

¹ COM(2014) 527 final.

² 15403/14

³ COM(2016) 476 final.

Svet je decembra 2016 sprejel sklepe o poročilu Komisije o napredku⁴. V sklepih Sveta je bilo poudarjeno, da so procesi za obvladovanje tveganja bistveni za ohranitev varnosti in zaščito finančnih interesov EU in njenih držav članic, hkrati pa olajšujejo zakonito trgovanje. Svet je tudi poudaril, da je treba še naprej izvajati strategijo in akcijski načrt EU za obvladovanje tveganja na carinskem področju, in želel izpostaviti njun pomemben prispevek k prenovljeni strategiji notranje varnosti in njenemu izvajanju, zlasti na področju boja proti terorizmu in čezmejnemu organiziranemu kriminalu.

Svet je pozval Komisijo, naj v osemnajstih mesecih predloži drugo poročilo o napredku pri izvajanju strategije in akcijskega načrta EU za obvladovanje tveganja na carinskem področju ter oblikuje učinkovit mehanizem poročanja za merjenje učinka izida in rezultatov posebnih ukrepov.

To drugo poročilo o napredku je odgovor Komisije na navedeno zahtevo. Tako kot prejšnje poročilo tudi to poročilo vsebuje splošno kvalitativno oceno izvajanja strategije, in sicer z razlago napredka pri vsakem od sedmih ključnih ciljev od objave prvega poročila. Opozoriti je treba, da to poročilo ni niti ocena niti razmislek o prihodnosti strategije po dosedanjem izvajanju. Poročilo tudi ne vsebuje predlogov za spremembo sedanje strategije.

Delovni dokument služb Komisije, priložen k temu poročilu, vsebuje nadaljnje informacije o napredku, doseženem pri posameznih ukrepih in podukrepih.

2. POROČILO O NAPREDKU

1. CILJ 1 – IZBOLJŠANJE KAKOVOSTI PODATKOV IN NAČINOV DOKUMENTACIJSKE OBDELAVE

Cilj vzpostavitve popolnega pravnega okvira z zahtevami glede „večkratne dokumentacijske obdelave“ in izboljšanja kakovosti podatkov je bil dosežen. Doseči je treba samo še njegovo izvajanje⁵.

Komisija poleg potrebe po uskladitvi določenih tehničnih elementov z zahtevami glede podatkov še ni ugotovila nobenih večjih težav pri njegovi uporabi.

Koristi in učinki carinskega zakonika Unije (v nadaljnjem besedilu: zakonik)⁶ pa bodo v celoti vidni šele, ko bodo vsi povezani sistemi informacijske tehnologije delovali.

⁴ 14894/16

⁵ Vsebinske določbe zakonika so začele veljati 1. maja 2016. Pravna podlaga za to je bila sprejeta, izgradnja glavne rešitve informacijske tehnologije (sistem nadzora uvoza 2 (v nadaljnjem besedilu: ICS 2)) pa se še ni začela, kar pomeni, da želenih rezultatov in izidov še ni mogoče opaziti.

⁶ Uredba (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. oktobra 2013.

2. CILJ 2 – ZAGOTOVITEV RAZPOLOŽLJIVOSTI PODATKOV O DOBAVNI VERIGI, DELITVE INFORMACIJ, POMEMBNIH ZA OCENO TVEGANJA, TER REZULTATOV NADZORA

Za reševanje izzivov, s katerimi se sooča carinska unija, je eden od glavnih ciljev zakonika dokončanje prehoda carine na brezpapirno in elektronsko okolje ter zagotavljanje večjega digitalnega povezovanja po vsej EU.

Zato Komisija skupaj z državami članicami in podjetji nadaljuje razvoj različnih sistemov informacijske tehnologije, ki podpirajo izvajanje zakonika. Celovit sklop sistemov informacijske tehnologije bo nadalje posodobil in uskladił uvozne, izvozne in tranzitne postopke ter uvedel nove koncepte, kot je centralizirano carinjenje.

Vendar Komisija in države članice do leta 2020 ne bodo mogle zagotoviti vseh sistemov. Razlogi za to so omejen razpoložljiv čas in finančna sredstva, ki so na voljo v okviru programa Carina 2020, ter stopnja zapletenosti in ambicioznosti številnih različnih medsebojno povezanih elementov. Komisija je zato sprejela predlog⁷ o spremembi člena 278 zakonika za podaljšanje zakonskega roka (prehodno obdobje) za zagotovitev nekaterih aplikacij informacijske tehnologije od leta 2020 na leto 2025.

1.3 Sistem nadzora uvoza (ICS 2)

Za blago, ki vstopa v EU, reforma predhodnih informacij EU o tovoru napreduje.

Strategijo in načrt za prehod na sistem nadzora uvoza (ICS 2) so države članice potrdile decembra 2017. V skladu z načrtom se bo program ICS 2 izvajal v treh operativnih fazah. Te so: (i) blago v poštnih in hitrih pošiljkah v zračnem prometu (vstopne skupne deklaracije pred natovarjanjem in minimalne zahteve glede podatkov), (ii) nove zahteve za vstopne skupne deklaracije za celotni zračni promet in (iii) dokončanje reforme z zahtevami za vstopne skupne deklaracije za pomorski, cestni in železniški promet.

Leta 2018 bodo na voljo vsi elementi, potrebni za začetek izvajanja, dogovorjeni pa bodo tudi z državami članicami.

Izvajanje ICS 2 po letu 2020 je odvisno tudi od tega, ali je mogoče v naslednjem večletnem finančnem okviru zagotoviti potrebna sredstva. V zvezi s tem je Komisija pred kratkim predstavila predlog za nov program Carina⁸.

1.4 Drugi projekti in sistemi

Elektronsko carinjenje, ki ga podpira zlasti večletni strateški načrt za elektronsko carinjenje, je pomemben korak za carinsko unijo EU. Namen te pobude je nadomestiti papirne carinske postopke z vseevropskimi elektronskimi postopki za vzpostavitev učinkovitejšega in sodobnejšega carinskega okolja. Posodobitev večletnega strateškega načrta je bila končana konec leta 2017, potem ko je Svet dal svoje soglasje o odložitvi zaključka nekaterih sistemov informacijske tehnologije.

Sistem Nadzor 3⁹ naj bi se začel izvajati najpozneje oktobra 2018. Vendar morajo države članice izvesti potrebne spremembe svojih nacionalnih sistemov, da lahko v nadzorni

⁷ COM(2018) 85 final.

⁸ COM(2018) 442 final.

sistem prispevajo ustrezne podatkovne elemente. Države članice imajo v skladu z zakonikom za izpolnitev te obveznosti na voljo prehodno obdobje do leta 2020.

Forum za digitalni promet in logistiko (*Digital Transport and Logistic Forum – DTLF*)¹⁰ še vedno poteka, njegov mandat pa bo verjetno podaljšan za 2–3 leta.

Komisija je v začetku leta 2016 začela pilotni projekt eManifest¹¹, katerega namen je vzpostaviti usklajen elektronski nabor podatkov o tovoru, ki zajema informacije, potrebne za pomorske in carinske formalnosti za ladje, ki priplujejo v evropska pristanišča ali odplujejo iz njih.

Komisija je na področju skladnosti in varnosti proizvodov predlagala vzpostavitev povezave med carinskim nadzorom in nadzorom trga z namenom olajšanja izmenjave informacij o tveganju med pristojnimi organi¹².

3. CILJ 3 – IZVAJANJE UKREPOV ZA NADZOR IN ZMANJŠANJE TVEGANJ, KADAR JE TO POTREBNO („OCENA VNAPREJ, NADZOR PO POTREBI“)

Kot je navedeno v poročilu za leto 2016, je napredek na tem področju predvsem napredek na področju dejavnosti, ki so že potekale, ko je bila sprejeta strategija, vključno z napredkom glede prepovedi in omejitev.

V okviru cilja 3 je bil dosežen nadaljnji napredek, zlasti v zvezi z naslednjimi dejavnostmi:

1.1 Sistemski pristop

Sistemski pristop (*System-Based-Approach – SBA*) je metodologija nadzora za zaupanja vredne gospodarske subjekte, ki se osredotoča na notranje sisteme za nadzor njihovega poslovanja in zmanjšanje tveganj, povezanih s skladnostjo s carinskimi predpisi. Delo mreže za sistemski pristop in ustrezne projektne skupine je bilo končano, končno poročilo o sistemskem pristopu pa decembra 2017 predloženo skupini za carinsko politiko. To poročilo je sistemski pristop ocenilo kot učinkovito, uspešno in trdno metodologijo nadzora ter priporočilo, da se v prihodnje razširi obseg njegove uporabe.

⁹ Namen informacijskega sistema Nadzor 3 je izpolniti zahteve carinskega zakonika Unije, kot sta standardna izmenjava informacij z uporabo tehnik elektronske obdelave podatkov ter vzpostavitev ustreznih funkcij, potrebnih za obdelavo in analizo celotnega nabora podatkov o nadzoru, pridobljenih od držav članic.

¹⁰ Namen tega foruma je omogočiti nadaljnjo digitalizacijo tovarnega prometa in logistike. Združuje države članice ter zainteresirane strani iz skupnosti za prevoz in logistiko, da bi opredelil področja, na katerih so potrebni skupni ukrepi v EU. Evropska komisija je forum za digitalni promet in logistiko ustanovila aprila 2015 (Sklep o ustanovitvi strokovne skupine za digitalni promet in logistiko – forum za digitalni promet in logistiko, C(2015) 2259).

¹¹ Splošni cilj tega pilotnega projekta je preskusiti postopke za poenostavitev predložitve podatkovnih elementov, ki jih zahtevajo različni organi za formalnosti v zvezi s tovorom, z namenom olajšati in zmanjšati upravno breme za ponudnike podatkov o ladjah.

¹² COM(2017) 795 final.

1.2 Preverjanja verodostojnosti

Preverjanja verodostojnosti so avtomatizirane kontrole, uvedene na stopnji carinjenja uvoza. To so ukrepi, ki preverjajo skladnost navedb v carinski deklaraciji na podlagi treh parametrov: (i) pravna preverjanja (preverjanje skladnosti navedb s pravnimi parametri opisa blaga), (ii) preverjanja v zvezi z maso (preverjanje verodostojnosti prijavljenih podatkov (npr. neto masa/enota ali neto masa/dobavljena enota)) in (iii) preverjanja v zvezi s ceno (preverjanje verodostojnosti navedenih cen (vrednost/enota)). Do zdaj je bilo prek integrirane tarife Evropske unije (TARIC) uvedenih 428 takšnih ukrepov¹³.

1.3 Skladnost in varnost proizvodov

Prvo poročilo o napredku iz leta 2016 se je sklicevalo na smernice in kontrolne sezname za skladnost in varnost proizvodov. Od takrat je bilo vzpostavljenih še nekaj kontrolnih seznamov za proizvode, ki so predmet harmonizacijske zakonodaje EU (v nadaljnjem besedilu: usklajeni proizvodi). Ti se bodo redno uporabljali in posodabljali.

Komisija je decembra 2017 sprejela predlog uredbe o skladnosti s harmonizacijsko zakonodajo EU o izdelkih in njenem izvrševanju¹⁴, ki namerava strukturno okrepiti pravni okvir za nadzor nad blagom, ki vstopa v EU. Prav tako bi racionalizirala sodelovanje med carinskimi nadzornimi organi in organi za nadzor trga za učinkovitejša preverjanja uvoženih proizvodov. Predlog določa pravno podlago za okrepljeno sodelovanje med carinskimi organi in organi za nadzor trga, ki ga omogočajo mreža EU za skladnost izdelkov ter celovite nacionalne strategije za nadzora trga, ki zajemajo uvoz in digitalne dobavne verige, strukturirano izmenjavo informacij in podatkov med carinskimi nadzornimi organi in organi za nadzor trga ter mednarodno sodelovanje in usklajevanje s koncepti zakonika, kot je sistem pooblaščenih gospodarskih subjektov.

4. CILJ 4 – KREPITEV ZMOGLJIVOSTI ZA ZAGOTOVITEV UČINKOVITEGA IZVAJANJA SKUPNEGA OKVIRA ZA OBVLADOVANJE TVEGANJA TER VEČJO ODZIVNOST NA NOVO UGOTOVLJENA TVEGANJA

Kot je navedeno v poročilu o napredku za leto 2016, je bil napredek na področju cilja 4 sprva skromen, saj je bilo treba sprejeti številne ukrepe za izboljšanje zmogljivosti držav članic in EU za izvajanje skupnega okvira za obvladovanje tveganja. Od takrat je prišlo do novega razvoja na več področjih:

3.1 Nadaljnji razvoj zmogljivosti

Države članice so opredelile dodatne zmogljivosti, ki bi lahko bile potrebne za podporo uspešnejšemu in učinkovitejšemu obvladovanju tveganja, vključno z večjo odzivnostjo

¹³ Uredba Sveta (EGS) št. 2658/87 z dne 23. julija 1987.

¹⁴ COM(2017) 795.

na novo ugotovljena tveganja. Na podlagi analiz značilnih potreb po človeških in drugih virih je bilo na splošno ugotovljeno, da je nujno potrebnih več virov ali da bi bilo treba sedanje vire okrepiti ali posodobiti, da se okrepi zmogljivost obvladovanja tveganja. Glede na posebno poročilo Evropskega računskega sodišča iz decembra 2017¹⁵ se države članice spodbudi, naj izvajajo obsežnejše in boljše carinske kontrole z enotno uporabo carinske zakonodaje.

Druge pomembne potrebe vključujejo notranje ali zunanje usklajevanje dejavnosti z drugimi nacionalnimi agencijami in s carinskimi organi drugih držav članic ter uporabo novih orodij, podatkov ali metod za analizo tveganja.

Številne države članice so že ukrepale v skladu z rezultati svojih analiz in obravnavale ugotovljene pomanjkljivosti. Poleg tega so bile nekatere carinske organizacije reorganizirane, notranje usklajevanje pa se je izboljšalo.

3.2 Izvajanje skupnega okvira za obvladovanje tveganja (CRMF)

Države članice so poročale o pomembnem razvoju svojih nacionalnih sistemov informacijske tehnologije. Vendar kaže, da slaba kakovost, razpoložljivost ali uporabnost podatkov veljajo za najpogostejšo preostalo oviro za učinkovito izvajanje skupnega okvira za obvladovanje tveganja na nacionalni ravni. Dodaten izziv je pomanjkanje dostopa do podatkov drugih držav članic.

Model ocenjevalnega cikla skupnega okvira za obvladovanje tveganja je bil razvit v sodelovanju z vsemi državami članicami. Komisija je ustanovila podskupino za skupni okvir za obvladovanje tveganja, ki je decembra 2017 predložila pilotno poročilo o ocenjevalnem ciklu in navzkrižno preverila ocenjevalni cikel skupnega okvira za obvladovanje tveganja s sistemom uspešnosti carinske unije (*Customs Union Performance* – CUP), da bi zagotovila, da se vzajemno podpirata in uporabljata dosledne pristope. Podskupina se je tudi tesno usklajevala, da bi izboljšala in nadalje razvila kazalnike uspešnosti na področju nadzora s ponovno uporabo podatkov, kjer je to ustrezno, in z izogibanjem podvajanja pri zbiranju podatkov.

V pilotnem poročilu o ocenjevalnem ciklu skupnega okvira za obvladovanje tveganja so bila opredeljena vprašanja, ki jih je treba obravnavati glede na nadaljnjo razpravo z državami članicami in prednostno razporeditev v skladu z njimi ter glede na razpoložljive vire. Poročilo predlaga, da bi bilo treba dodatno pozornost nameniti organizacijskim zmogljivostim za sodelovanje. Poročilo je ocenilo tudi dosedanje uporabo skupnega okvira za obvladovanje tveganja in priznalo znatne skupne dosežke od začetka vzpostavitve skupnega okvira za obvladovanje tveganja. Ti vključujejo: (i) vzpostavitev vseevropskih mrež strokovnjakov na področju tveganja, (ii) izvajanje skupnih meril tveganja in (iii) stalno uporabo skupnega sistema EU za obvladovanje tveganja za izmenjavo informacij o tveganjih, podporo prednostnim področjem kontrole in olajševanje carinskih ukrepov za odzivanje na krize.

¹⁵ Posebno poročilo št. 19/2017 z dne 5. decembra 2017.

3.3 Tematske delovne skupine

Številne delovne skupine, ki jih sestavljajo predstavniki Evropske komisije in držav članic, obravnavajo ključna vprašanja za izboljšanje zmogljivosti carinskih kontrol in obvladovanja tveganja na ravni EU in na večstranski ravni.

3.4 Merila finančnega tveganja

Namen sklepa o merilih finančnega tveganja¹⁶ je razvoj skupnega pristopa na ravni EU o načinu obravnave finančnih tveganj v EU. Je odziv na nekatere pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene v posebnem poročilu Evropskega računskega sodišča iz decembra 2017¹⁷.

Sklep opredeljuje skupna merila tveganja, ki jih je treba uporabiti pri obravnavanju finančnih tveganj posebne vrste: tveganje za gospodarske subjekte, tveganje za blago, podcenjenost, utaja protidampinških dajatev, napačno razvrščanje, neupravičene kvote, neupravičeno preferencialno poreklo, neupravičene opustitve, tveganje za carinske postopke (npr. carinski postopek 42) in carinske poenostavitve. Merila finančnega tveganja se bodo uporabljala v vsakodnevem elektronskem postopku obvladovanja tveganja za uskladitev postopka izbire za carinsko kontrolo.

Ta pobuda bo državam članicam omogočila, da finančno tveganje obravnavajo enako na zunanji meji, ne da bi pri tem po nepotrebnem obremenile zakonito trgovino. Opredelila bo tudi najprimernejši čas in kraj kontrole glede na obseg in vrsto tveganja ter razpoložljivost podatkov in dokumentacije.

5. CILJ 5 – SPODBUJANJE SODELOVANJA MED ORGANI IN IZMENJAVE INFORMACIJ MED CARINSKIMI IN DRUGIMI ORGANI NA RAVNI DRŽAV ČLANIC IN EU

Vse države članice so poročale o obsežnem, dobro delujočem in pogosto vsakodnevem sodelovanju z drugimi nacionalnimi organi (zlasti z drugimi organi kazenskega pregona in davčnimi organi) ter agencijami.

Na tem področju je bil prispevek carinskih kontrol na podlagi tveganja ključen za odkrivanje in preprečevanje organiziranega kriminala in terorizma, povezanega z gibanjem blaga prek zunanjih meja.

Prav tako obstaja potencial za nadaljnje povečanje carinskih zmogljivosti za predhodno analizo tveganja za tovar v sodelovanju z drugimi organi kazenskega pregona/varnostnimi organi.

3.5 Sodelovanje z Europolom

V okviru prednostnega kontrolnega območja glede strelnega orožja so Komisija in države članice preučile nove oblike sodelovanja s policijo. To je v letu 2017 vključevalo

¹⁶ C(2018) 3293 final.

poseben postopek z Europolom za plinske pištole in operacijo na področju hitrih pošilk pri nedovoljeni trgovini s strelnim orožjem. Te dejavnosti so z novimi oblikami sodelovanja jasno pokazale dodano vrednost sodelovanja med carinskimi organi in policijo.

Europol še naprej razvija svoje sodelovanje s carinskimi organi. Njegovo poročilo o izvajanju „Strateškega pregleda: Europol in carinski organi“ je potrdilo potrebo po nadaljnji krepitvi prisotnosti carinskih uradnikov v Europolu, vključno s potrebo po tem, da carinski organi lahko dostopajo do Europolove mrežne aplikacije za varno izmenjavo informacij (SIENA).

Poleg tega je bilo dodatno okrepljeno sodelovanje med Evropskim uradom za boj proti goljufijam (OLAF) in Europolom. Urad OLAF je povezana služba za Europolov analitični projekt „COPY“, ki obravnava organizirani kriminal na področju pravic intelektualne lastnine. V skladu z Uredbo (EU) 2016/794 o Europolu ima urad OLAF posreden dostop do podatkov v podatkovnih zbirkah Euopola. Urad OLAF je z Europolom nedavno podpisal memorandum o soglasju glede varne komunikacije in je povezan s sistemom SIENA. To naj bi olajšalo komunikacijo med obema organoma.

3.6 Sodelovanje z Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo (Frontex)

Sprejetje uredbe o evropski mejni in obalni straži leta 2016¹⁸ je utrla pot izboljššanemu sodelovanju med carinskimi organi in delom agencije na podlagi strateškega dopolnjevanja med različnimi funkcijami.

Ta uredba je agenciji Frontex zagotovila nova pooblastila in jo globlje vključila v upravljanje meja in migracij. Agencija je zdaj pooblaščen za obravnavo morebitnih groženj na zunanjih mejah, s čimer bo pomagala preprečevati huda kazniva dejanja s čezmejno razsežnostjo, to pa zagotavlja visoko stopnjo notranje varnosti v EU.

3.7 Pravice intelektualne lastnine

Komisija si še naprej prizadeva za podporo državam članicam v boju proti kršitvam pravic intelektualne lastnine in je opredelila naslednje glavne prednostne naloge: (i) enotno uveljavljanje pravic intelektualne lastnine s strani carinskih organov v vsej EU, (ii) izboljšano obvladovanje tveganja na področju pravic intelektualne lastnine in (iii) boljše sodelovanje med organi.

Preteklo sodelovanje in usklajevanje na področju kršitev pravic intelektualne lastnine med organi pregona na ravni EU sta privedla do zasega več milijonov ponarejenih in morebiti škodljivih proizvodov ter pripomogla k razbitju več mednarodnih kriminalnih mrež. Področje kršitev pravic intelektualne lastnine je bilo vključeno v akcijski načrt delovne skupine za carinsko sodelovanje (2018–2019) kot pooblastilo za ukrepanje¹⁹.

Evropska komisija spodbuja izmenjavo informacij o tveganju (prek sistema za obvladovanje tveganja na carinskem področju) in statistično analizo novih trendov. Enotna skupina carinskih strokovnjakov za pravice intelektualne lastnine/skupina za analizo tveganj, ki bo vzpostavljena leta 2018, bo ocenila, ali obstoječi instrumenti

¹⁸ Uredba (EU) 2016/1624 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. septembra 2016 in zlasti člen 52(3).

¹⁹ Osnutek pooblastila je bil sprejet 31. januarja 2018.

zadoščajo za analizo tveganja in kršitve pravic intelektualne lastnine ali pa bi bilo treba narediti še več.

3.8 Evropska agenda za varnost

Kot nadzorniki meja Evropske unije za pretok blaga imajo carinski organi EU ključno vlogo pri zaščiti EU in njenih državljanov ter mednarodnih dobavnih verig pred kriminalnimi dejavnostmi in terorističnimi napadi.

Komisija z izvajanjem strategije in akcijskega načrta EU za obvladovanje tveganja na carinskem področju prispeva k izvajanju evropske agende za varnost, to je osrednjega elementa splošnega cilja, ki je oblikovanje območja pravice in temeljnih pravic.

Komisija je v zadnjih dveh letih sprejela več zakonodajnih predlogov, katerih cilj je onemogočanje virov financiranja terorizma. Najpomembnejši so predlogi o: (i) nedovoljenem prenosu gotovine²⁰, (ii) nedovoljeni trgovini s kulturnimi dobrinami²¹ in (iii) certificiranju EU opreme za varnostno pregledovanje na letališčih²². Komisija prav tako še naprej izvaja akcijske načrte EU: (i) za boj proti nedovoljeni trgovini s strelnim orožjem in eksplozivni ter njihovi uporabi²³, (ii) za okrepitev boja proti financiranju terorizma²⁴ in (iii) za boj proti nezakoniti trgovini s prostoživečimi vrstami²⁵.

3.9 Akcijski načrt o krepitvi jedrske, radiološke, kemične in jedrske varnosti v Evropski uniji (akcijski načrt EU na področju JRKB varnosti)

Krepitev odpornosti proti grožnjam na področju JRKB v smislu preprečevanja, pripravljenosti in odziva zahteva znatne naložbe držav članic. Zato je potrebno tesnejše sodelovanje na ravni EU, da bi se države članice učile druga od druge, združevale strokovno znanje in sredstva ter izkoristile čezmejne sinergije. Ena od glavnih prednostnih nalog akcijskega načrta EU na področju JRKB varnosti je zagotoviti varnost meja in zmogljivosti odkrivanja za preprečevanje nedovoljenega vstopa JRKB materialov. Prilagoditev sistemov informacij o tovoru je bistvenega pomena za krepitev spremljanja in kontrol mednarodnih dobavnih verig, ki temeljijo na oceni tveganja, da JRKB materiali v EU ne vstopajo nezakonito.

3.10 Akcijski načrt delovne skupine za carinsko sodelovanje

EU je maja 2017 sprejela nov štiriletni načrt za boj proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu in hudim oblikam mednarodnega kriminala. V tem načrtu, znanem kot „cikel politike EU“, opredeljuje najpomembnejše prednostne naloge na področju kriminala za obdobje 2018–2021. Sodelovanje carinskih organov pri izvajanju cikla politike se je v primerjavi s prejšnjimi leti okrepilo.

²⁰ COM(2016) 825 final.

²¹ COM(2017) 375 final.

²² COM(2016) 491 final.

²³ COM(2015) 624 final.

²⁴ COM(2016) 50 final.

²⁵ COM(2016) 87 final.

Vendar pa je njihovo sodelovanje še vedno selektivno in omejeno na nekatere prednostne naloge na področju kriminala (predvsem trošarine/utaje znotraj Skupnosti z neobstoječim trgovcem (MTIC) in prednostne naloge na področju okoljskega kriminala). Sinergije med ciklom politike EU za obdobje 2018–2021 in devetim akcijskim načrtom delovne skupine za carinsko sodelovanje (2018–2020) so bile dodatno okrepljene z dopolnilnimi ukrepi, ki jih vodijo isti udeleženci, skupnimi policijskimi in carinskimi postopki itn.

Poleg tega deveti akcijski načrt delovne skupine za carinsko sodelovanje vključuje ukrepe za „boljše vključevanje carine v oceno ogroženosti EU zaradi hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala (EU SOCTA)“, ki zajema sodelovanje carinskih organov v EU SOCTA ter tudi širše sodelovanje med carinskimi organi in Europolom. Poudarek je na opredelitvi področij, na katerih je potrebno izboljšanje, izmenjavi dobrih praks, ozaveščanju in usposabljanju.

Študija SOCTA 2017 je najbolj celovita študija hudih kaznivih dejanj in organiziranega kriminala, kadar koli opravljena v EU.

3.11 Sodelovanje med carinskimi organi in mejnimi stražami

Carinski organi in mejne straže so strateški partnerji pri nalogah nadzora meje na zunanjih mejah EU. Oktobra 2017 so bile na podlagi ocene, izvedene v obdobju 2015–2017, pripravljene revidirane smernice za sodelovanje med carinskimi organi in mejnimi stražami. Smernice poudarjajo pomen strateškega sodelovanja in izpostavljajo ključna področja sodelovanja med obema organoma.

6. CILJ 6 – KREPITEV SODELOVANJA Z GOSPODARSKIMI SUBJEKTI

Sodelovanje med carinskimi organi in gospodarskimi subjekti se je izboljšalo predvsem z okrepitevijo koncepta pooblaščenega gospodarskega subjekta.

1.1 Program o pooblaščenih gospodarskih subjektih

Program o pooblaščenih gospodarskih subjektih je koncept, ki temelji na partnerstvu med carinskimi organi in podjetji in ga je uvedla Svetovna carinska organizacija (WCO). Gre za bistven ukrep za varnost dobavne verige, ki skladnim in zaupanja vrednim trgovcem, ki prostovoljno izpolnjujejo najrazličnejša merila, omogoča, da izkoristijo možnost največje poenostavitve in olajševanja. Leta 2018 je deseta obletnica programa EU o pooblaščenih gospodarskih subjektih.

Države članice so razvile zanesljive postopke za uporabo pravnih zahtev za pooblašcene gospodarske subjekte, ki zagotavljajo visoko kakovost ter dosledno in učinkovito upravljanje programa.

Glavne spremembe zakonodaje v zvezi s pooblaščenimi gospodarskimi subjekti v okviru carinskega zakonika Unije ter njegovimi delegiranimi in izvedbenimi akti so bile povezane s splošnimi spremembami politike in strukture v okviru zakonika. Te spremembe so posledica izkušenj, pridobljenih v desetih letih praktičnega izvajanja programa EU o pooblaščenih gospodarskih subjektih. Smernice o pooblaščenih gospodarskih subjektih so bile posodobljene leta 2016.

1.2 Merjenje učinka koncepta pooblaščenega gospodarskega subjekta

Pri poročanju o uspešnosti carinske unije so bili uporabljeni številni kazalniki za merjenje učinka koncepta pooblaščenega gospodarskega subjekta. Sistem uspešnosti carinske unije zagotavlja mehanizem za merjenje in ocenjevanje uspešnosti carinske unije, vključno s konceptom pooblaščenega gospodarskega subjekta, v primerjavi s strateškimi cilji EU. Na glavnem področju olajševanja/konkurenčnosti se koncept pooblaščenega gospodarskega subjekta analizira na podlagi splošnih vidikov. Ti vključujejo število dovoljenj in zahtevkov na ravni EU, vključevanje pooblaščenih gospodarskih subjektov v dobavno verigo in nadzorne vidike, povezane z olajševanjem za pooblašcene gospodarske subjekte.

1.3 Neposredni dostop za trgovce eAEO

Evropska komisija razvija neposredni dostop za trgovce eAEO, ki bo od 1. oktobra 2019 trgovcem omogočal, da predložijo zahteve AEO in prejmejo odločbe AEO v elektronski obliki. Trgovci in carinski organi v EU bodo imeli možnost, da na enoten in usklajen način med seboj komunicirajo prek modula eAEO.

1.4 Predhodne elektronske informacije o tovoru pred natovarjanjem ter njihova povezava z izvajanjem ICS 2, zlasti glede izvajalcev poštnih in kurirskih storitev

Komisija je po uspešni spremembi konvencije Svetovne poštne zveze zaradi uvedbe obveznosti predložitve predhodnih elektronskih poštnih podatkov tesno sodelovala z akterji v poštnem sektorju, da bi skupaj z njimi razvila učinkovite in čim manj moteče svetovne standarde za izvajanje te obveznosti. Komisija se je prav tako tesno povezala s svetovnimi partnerji (kot so ZDA, Avstralija in Kanada). Trenutno so poštne storitve še vedno izvzete iz zahteve za predložitev podatkov. Poštni toki so posebno ranljivi, zato bo prejemanje predhodnih elektronskih poštnih podatkov še zlasti pomembno za okrepitev varnosti tokov letalskega tovara v EU in za obvladovanje finančnih tveganj, značilnih za to vrsto transakcij. Prva različica novega sistema ICS 2 bo zajemala poštné pošiljke v zračnem prometu in tako zapolnila obstoječo vrzel pri večini transakcij poslovnega modela poštnih storitev.

7. CILJ 7 – IZKORIŠČANJE POTENCIALA MEDNARODNEGA CARINSKEGA SODELOVANJA

Sodelovanje in izmenjava carinskih informacij s tretjimi državami imata pomembno vlogo na področju carinske unije in skupne trgovinske politike. Sodelovanje in izmenjava informacij lahko izboljšata obvladovanje tveganja na carinskem področju ter omogočita hitrejšo in cenejšo zakonito trgovino z usmerjanjem carinskih kontrol in poenostavitvijo carinskih postopkov. Skupaj z obveznimi predhodnimi deklaracijami ob prispetju blaga prispevata k varnosti in zaščiti EU z okrepitvijo kontrol za preprečevanje vnosa nevarnega blaga, orožja, eksplozivov ter blaga z dvojno rabo in k preprečevanju kršitev pravic intelektualne lastnine ter vnosa predhodnih sestavin za prepovedane droge in trgovanja z njimi.

Komisija zastopa Evropsko unijo v Svetovni carinski organizaciji (WCO), zlasti pri zagovarjanju interesov EU in njenih držav članic glede vprašanj, ki se nanašajo na nomenklaturu in klasifikacija blaga, vendar tudi glede medsektorskih tem, kot so elektronsko trgovanje, davčno in carinsko sodelovanje ter varnost in zaščita.

1.5 Pobude o izmenjavi carinskih informacij s tretjimi državami

Sprejete so bile različne pobude, da se carinskim organom v EU in tretjih državah omogoči izmenjava nekaterih carinskih informacij v posebnih okoliščinah, ki temeljijo na:

- mednarodnih sporazumih in odločitvah, ki jih sprejmejo organi, ustanovljeni z mednarodnimi sporazumi (npr. samostojno carinsko sodelovanje in sporazumi o vzajemni upravni pomoči ali poglavja o olajševanju carine in trgovine, vključena v sporazume o prosti trgovini, sporazumi o olajševanju trgovine in varnosti, sporazumi o tranzitu, sklepi Skupnega odbora za carinsko sodelovanje o vzajemnem priznavanju programov pooblaščenih gospodarskih subjektov/zaupanja vrednih trgovcev), in
- pravno nezavezujočih dogovorih ali pilotnih projektih (npr. prenos podatkov iz zvezka TIR v Rusijo, inteligentne in varne trgovinske poti (SSTL) s Kitajsko). Strateški cilj inteligentnih in varnih trgovinskih poti je preveriti varnostne ukrepe, ki se uporabljajo za logistične dobavne verige, da se olajša izmenjava podatkov med carinskimi organi, opredelijo skupna pravila o tveganjih ter vzajemno priznajo programi carinskih kontrol in trgovinskega partnerstva.

1.6 Preferencialni trgovinski sporazumi

Komisija za nadaljnje izboljšanje okvira mednarodne trgovine EU prispeva k novim in tekočim pogajanjem o določbah v zvezi s carino v preferencialnih trgovinskih sporazumih, zlasti z državami Mercosur, Mehiko, Indonezijo, Čilom, Avstralijo in Novo Zelandijo.

Poleg tega potekajo številne dejavnosti, namenjene izboljšanju obvladovanja tveganja v dobavni verigi z mednarodnim sodelovanjem.

Pomembni dosežki vključujejo pregled okvira standardov za zaščito in olajševanje svetovne trgovine WCO (SAFE), nove mednarodne standarde, npr. o informacijah o zračnem tovoru pred natovarjanjem in vzajemnem priznavanju programov pooblaščenih gospodarskih subjektov.

7.3 Druge pobude – seminar na visoki ravni

Bolgarsko predsedstvo je 7. in 8. junija 2018 gostilo seminar na visoki ravni o izmenjavi carinskih informacij s tretjimi državami. Udeleženci seminarja so: (i) pregledali sedanje stanje na področju izmenjave carinskih informacij s tretjimi državami in potrdili vse večji pomen teh izmenjav ter pravočasne potrebe po ukrepanju, (ii) opredelili potrebe po okrepitvi izmenjave carinskih informacij s tretjimi državami in (iii) razpravljali o morebitnem obsegu, namenu, koristih, pogojih, sredstvih in omejitvah za okrepljeno izmenjavo carinskih informacij ter jih opredelili. V zaključkih tega seminarja je bilo dogovorjeno, da je potreben strateški in dosleden pristop pri izbiranju, s kom bi bilo treba izmenjevati informacije, katere bi lahko bile konkretne vrste informacij in kaj bi moral

biti dejanski namen za izmenjave, ob upoštevanju sedanjih finančnih in varnostnih tveganj, trgovinskih tokov in političnih interesov.

3. SISTEM SPREMLJANJA

Komisija je bila pozvana, naj v tesnem sodelovanju z državami članicami oblikuje okvir za uspešnost in spremljanje za bolj sistematično in okrepljeno spremljanje izvajanja strategije v prihodnosti.

Komisija je začela pripravljati ta sistem in je razvila kazalnike ter dokazne vire za učinkovito spremljanje strategije. Te prve točke razprave so podrobno opisane v delovnem dokumentu služb Komisije, ki je priložen temu poročilu. Služile naj bi kot podlaga za nadaljnje razprave z državami članicami v okviru ustreznih delovnih skupin.

4. SKLEPNA UGOTOVITEV

Obvladovanje tveganja je postopek, ki ni omejen na posebne ukrepe z določenim začetkom in koncem. Carinski organi morajo ob soočanju z novimi grožnjami in izzivi nenehno ukrepati in se prilagajati, da bi prispevali k varnosti in zaščiti državljanov EU ter se hkrati izognili nepotrebnemu negativnemu učinku na pretočnost mednarodne trgovine. Zato so številni ukrepi iz strategije označeni kot „v teku“, saj njihova narava ne omogoča določitve rokov ravno zaradi potrebnega in stalnega postopka, povezanega z vsemi izzivi.

To poročilo in priloženi delovni dokument služb Komisije dajeta takojšen vpogled v stanje izvajanja strategije in akcijskega načrta EU za obvladovanje tveganja na carinskem področju do sredine leta 2018.

Iz njiju je razvidno, da so države članice in Evropska komisija od objave prejšnjega poročila dosegle pomemben napredek pri izvajanju strategije in akcijskega načrta.

Od 54 podukrepov, opredeljenih v strategiji in akcijskem načrtu, se samo dva še nista začela izvajati, 41 se jih izvaja, 11 pa je že končanih.

To kaže na znaten napredek držav članic in Komisije v smislu krepitve sodelovanja med vsemi udeleženi akterji in začetka izvajanja novih pobud. Primeri vključujejo sklep Komisije o merilih finančnega tveganja in sodelovanju carinskih uprav v dejavnostih v zvezi z varnostjo.

Kljub temu napredku se carinski organi še vedno soočajo z izzivi, vključno z najvišjo stopnjo terorizma in drugih varnostnih groženj doslej. Ker se uvoz blaga v EU nenehno povečuje, morajo združiti moči z organi za nadzor trga, da nevarnim ali neskladnim proizvodom preprečijo vstop na trg. Carinski organi se soočajo s številnimi drugimi izzivi, kot so razvoj elektronskega trgovanja in pojav podcenitve blaga, ki jim preprečujejo, da bi v celoti dosegli uspešnost delovanja.

Poleg tega je izvajanje sistemov informacijske tehnologije, ki so potrebni za zbiranje in izmenjavo podatkov, v teku in dobro napreduje, čeprav bilo treba končni datum za dokončanje nekaterih sistemov preložiti z leta 2020 na leto 2025.

Čeprav so podatki iz tega poročila kolikor je mogoče natančni, ne morejo v celoti odraziti dejavnosti carinskih organov na področju obvladovanja tveganja. Carinski organi se morajo nenehno prilagajati, da bi se soočili z novimi grožnjami, ki se pojavljajo iz dneva v dan, kar ima lahko negativne finančne posledice za proračune EU in držav članic. Grožnje so pogosto povezane z dejavnostjo kriminalnih mrež, ki vse bolj obvladajo tehnologijo.

Glede na to morajo biti države članice in Komisija sposobne z zbiranjem in analiziranjem podatkov, ki temeljijo na dokazih, izmeriti napredek v smislu večje zaščite, uravnotežene z olajševanjem trgovine. To vključuje kvantitativne podatke o izvajanju kontrol na podlagi obvladovanja tveganja in o rezultatih kontrole na različnih točkah dobavne verige. To nalogo podpira in dopolnjuje uspešnost carinske unije, ki meri splošno uspešnost carinske unije. V zvezi s spremljanjem bi morali priznati, da kvantitativni podatki, čeprav so bistvenega pomena, nikoli ne morejo biti edino merilo prispevka zaradi temeljnih razlik v postopkih in rezultatih.