

## III

(Pripravljalni akti)

## EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

### 505. PLENARNO ZASEDANJE EESO 18. IN 19. FEBRUARJA 2015

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru o strategiji in akcijskem načrtu EU za obvladovanje tveganja na carinskem področju: Obvladovanje tveganj, krepitev varnosti dobavne verige in olajševanje trgovine**

(COM(2014) 527 final)

(2015/C 251/05)

**Poročevalec: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

**Soporočevalec: Jan SIMONS**

Evropska komisija je 1. oktobra 2014 sklenila, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru o strategiji in akcijskem načrtu EU za obvladovanje tveganja na carinskem področju: obvladovanje tveganj, krepitev varnosti dobavne verige in olajševanje trgovine*

COM(2014) 527 final.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 2. februarja 2015.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 505. plenarnem zasedanju 18. in 19. februarja 2015 (seja z dne 18. februarja) s 141 glasovi za, 1 glasom proti in 4 vzdržanimi glasovi.

#### 1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja sporočilo Komisije o strategiji in akcijskem načrtu za obvladovanje tveganj na carinskem področju. Za zagotovitev ustreznega izvajanja strategije morajo carinski organi sodelovati med seboj, pa tudi z drugimi javnimi organi (na primer z zdravstvenimi službami in potrošniškimi organizacijami, v okviru pravosodnega sodelovanja pa z varnostnimi službami).

Po mnenju EESO je pomembno zagotavljati učinkovito izvajanje carinskih predpisov Evropske unije in pravilno delovanje mehanizmov sodelovanja, ki jih določa pravo Unije.

1.2 Poleg tega je treba za celovito obvladovanje tveganj na carinskem področju uskladiti in skladno izvajati druge politike. Države že imajo na voljo uradne podatke o teh zadevah, zato bi bilo treba te informacije združiti in izmenjavati, zlasti na podlagi interoperabilnosti uradnih podatkov v zvezi z resnimi tveganji.

1.3 EU bi se morala pri sprejemanju svojih predpisov in dopolnjevanju svojega okvira ukrepov opreti na pravila iz Zbornika o obvladovanju tveganj in na druge standarde Svetovne carinske organizacije, da svoje carinske predpise uskladi z večino predpisov, ki se že uporabljajo na tem področju.

1.4 V skladu s ciljem 3 akcijskega načrta bo treba jasno opredeliti, kdo bo izvajal nadzor ter kdaj in kje se bo nadzor izvajal, na podlagi tega pa naj bi Komisija nato v obliki izvedbenega ukrepa pripravila pregled tveganj in stopenj tveganja. Glede na pomen tega ukrepa je po mnenju Odbora treba to izvesti prednostno.

1.5 Prednost je treba dati zagotavljanju enotnega izvajanja carinskih predpisov EU, zato je zelo pomemben tudi cilj 5 akcijskega načrta, saj celotna strategija temelji na spodbujanju sodelovanja med nacionalnimi organi pri vseh postopkih izvajanja predpisov in odkrivanja kršitev ter na izmenjavi informacij med nacionalnimi upravami in organi EU.

1.6 Odbor želi poudariti, da je treba pri oblikovanju strategije upoštevati posebnosti carinske prakse v posameznih državah članicah, kot so velikost ustreznih trgovinskih tokov, obseg in praktično izvajanje, pri čemer je treba zagotoviti skladnost z načeli in zakonodajo Unije ter njihovo spoštovanje.

1.7 EESO odobrava, da se v sporočilu kot pomembno opredeljuje sodelovanje med Komisijo in državami članicami, hkrati pa želi poudariti pomen in vlogo, ki jo lahko imajo drugi družbeni akterji, vključeni v izvajanje strategije.

1.8 Odbor poziva k večji prepoznavnosti pilotnih projektov na terenu, kar je sicer v sporočilu nakazano, ne pa neposredno omenjeno, da se zainteresirane strani spodbudijo k prevzemanju večje vloge ter se tako zagotovijo dodatne zasebne naložbe, ki bi s spodbujanjem inovacij prispevale k uspehu strategije iz sporočila.

## 2. Uvod

2.1 Obvladovanje tveganj je temeljno načelo sodobnih metod carinskega nadzora. Carinski organi vzpostavijo mehanizme za analizo in pregled, da se zagotovi učinkovitost nadzornih postopkov na celotnem carinskem območju. Da bo mogoče zadovoljiti nove zahteve, je treba postopke redno preverjati in po potrebi prilagoditi.

2.2 Carinski organi si v okviru obvladovanja tveganj prizadevajo za doseg smiselnega in pravičnega ravnovesja med bojem proti goljufijam in potrebo, da se čim manj ovira zakonit pretok blaga in oseb, ter da ostanejo stroški čim nižji.

2.3 Včasih gre za precejšen del blaga, kar je fizično nemogoče nadzorovati, zato je bila v programu SAFE opredeljena podlaga za t. i. mehanizem „pooblaščenih gospodarskih subjektov“, ki omogoča, da se po predhodnem pregledu podjetja odobrijo kot zanesljivi partnerji na carinskem področju. V teh primerih morajo biti zadevni organi popolnoma seznanjeni z dejavnostmi subjektov, dobro poznati njihove poslovne postopke in poslovno okolje, v katerem delujejo, ter imeti stalen dostop do njihovih računovodskih evidenc. V EU status „pooblaščenih gospodarskih subjektov“ in dodelitev tega statusa ureja člen 5a Uredbe (ES) št. 648/2005<sup>(1)</sup>. Po mnenju gospodarskih subjektov gre za status, ki ga je treba pridobiti, da je mogoče ustrezno poslovati na trgu.

2.4 PDEU določa, da je „carinska unija“ v izključni pristojnosti EU, prav tako tudi postopki in pravice v zvezi z uvozom in izvozom. Ta politika je na ravni primarne zakonodaje opredeljena kot nadnacionalno pravo, in sicer v členih 28–37 pod naslovom Prosti pretok blaga. Danes pa imajo carinski organi vse več drugih nalog. Dejansko gre za tri področja: obdavčitev, varnost in nadzor netarifnih predpisov. Tako na primer del nalog ureja člen 87 PDEU o policijskem sodelovanju, ki ni v izključni pristojnosti EU.

2.5 V sporočilu Komisije iz januarja 2013<sup>(2)</sup> je predlagano oblikovanje skupnega pristopa za celovito obvladovanje tveganj, da bi lahko na vstopnih in izstopnih točkah carinske unije izpolnili naslednje cilje:

- boljša razporeditev človeških in finančnih virov, po potrebi z njihovim združevanjem,
- enotno izvajanje celotne carinske zakonodaje EU,
- celostni sistem sodelovanja med oblastmi, gospodarskimi subjekti in prevozniki,
- poenostavitev praks ter skrajšanje rokov in stroškov transakcij.

<sup>(1)</sup> Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 648/2005 z dne 13. aprila 2005 (UL L 117, 4.5.2005, str. 13) in tudi drugi predpisi, na primer Uredba (ES) št. 2454/1993 (UL L 253, 11.10.1993, str. 1).

<sup>(2)</sup> COM(2012) 793 final.

2.6 EESO je pozdravil<sup>(3)</sup> to sporočilo iz leta 2013 in menil, da je nujno treba sprejeti skupen pristop za obvladovanje tveganj na carinskem področju in za varnost dobavne verige, da bi zagotovili, da vsi zadevni organi znotraj celotne carinske unije enotno in nediskriminatorno izvajajo zakonodajo EU.

2.7 Na zasedanju Sveta 18. junija 2013 so bili sprejeti sklepi o krepitevi varnosti dobavne verige in obvladovanju tveganj na carinskem področju, Svet pa je Komisijo pozval, naj predloži usklajeno strategijo. EU ima skupne strateške cilje za zaščito varnosti in celovitosti dobavne verige ter varnosti državljanov, zaščito finančnih interesov EU in njenih držav članic ter cilje za zagotovitev in krepitev zakonite trgovine za spodbujanje konkurenčnosti.

2.8 Sedanji carinski zakonik, spremenjen z Uredbo (EU) št. 952/2013<sup>(4)</sup>, ne predvideva samo obvladovanja tveganj kot posebne naloge carinskih organov, ampak nalogo nadzora opredeljuje kot temelj sistema skupne carinske tarife. Z vključitvijo obvladovanja tveganj v carinski zakonik se krepi sodelovanje in izmenjava informacij med nacionalnimi carinskimi in necarinskimi organi ter Komisijo, ki se ji tako lahko v ta namen občasno podelijo izvedbena pooblastila.

### 3. Sporočilo Komisije

3.1 Komisija je predložila novo strategijo za izboljšanje obvladovanja tveganj na carinskem področju v Evropski uniji ter podroben akcijski načrt za učinkovitejše obvladovanje vse obsežnejšega trgovanja v čedalje bolj kompleksni mednarodni dobavni verigi.

3.1.1 Akcijski načrt za vsak cilj podrobno opisuje vrsto ukrepov. Z ukrepi naj bi se odpravljale ugotovljene pomanjkljivosti, da se postopoma okrepijo zmogljivosti carinskih organov Evropske unije in utrdi bolj sistematično sodelovanje z drugimi organizacijami, gospodarskimi subjekti in mednarodnimi trgovinskimi partnerji, vključno s podporo in razvojem mednarodnih norm in standardov v določenih primerih.

3.1.2 Komisija si prizadeva za dopolnjevanje in skladnost z drugimi pobudami Unije, tako na področju carine kot tudi na drugih področjih politike, na primer pri pobudah na področju varnosti, prometa in varstva pravic intelektualne lastnine.

3.2 Carinski organi obvladovanje tveganj uporabljajo za izvajanje uspešnih in učinkovitih kontrol, preprečevanje neupravičenega oviranja zakonitega trgovanja in učinkovito uporabo virov, ki jih organizirajo tako, da se prednostno usmerijo na področja z največjimi in najresnejšimi tveganji.

3.3 Strategija se nanaša na obvladovanje tveganj in nadzor blaga, ki vstopa v Unijo, iz nje izstopa ali je v tranzitu prek njenega ozemlja, ob upoštevanju njegovih posebnih značilnosti, stopnje tveganja in stroškov. Zato so potrebne zmogljivosti za odkrivanje, ocenjevanje in analizo vseh groženj in tveganj, povezanih z blagom in njegovim gibanjem.

3.3.1 V skladu s sporočilom so temeljna načela obvladovanja tveganj na carinskem področju glede dobavne verige v EU naslednja:

- ocena vnaprej in nadzor po potrebi,
- sodelovanje med različnimi organi,
- večplasten in usklajen pristop,
- učinkovita uporaba virov.

3.3.2 Za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti okvira za obvladovanje tveganj na ravni Unije morajo Komisija in države članice sodelovati ter s tem spodbuditi obvladovanje tveganj na carinskem področju na več ravneh EU in sprejeti naslednje potrebne ukrepe:

- izboljšanje kakovosti podatkov in načinov dokumentacijske obdelave,

<sup>(3)</sup> UL C 327, 12.11.2013, str. 15.

<sup>(4)</sup> Uredba (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. oktobra 2013 o carinskem zakoniku Unije (UL L 269, 10.10.2013, str. 1).

- zagotovitev razpoložljivosti podatkov o dobavni verigi in izmenjave pomembnih informacij v zvezi s tveganji med carinskimi organi,
- izvajanje ukrepov za nadzor in zmanjšanje tveganj, kadar je to potrebno,
- krepitev zmogljivosti,
- spodbujanje sodelovanja med organi in izmenjave informacij med carinskimi in drugimi organi na ravni držav članic in na ravni EU,
- krepitev sodelovanja z gospodarskimi subjekti in
- izkoriščanje potenciala mednarodnega carinskega sodelovanja.

3.3.3 V sporočilu so navedeni načini za doseganje posameznih ciljev strategije, da bi lahko Komisija v sodelovanju z državami članicami sprejela potrebne ukrepe.

#### 4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO podpira sporočilo Komisije in meni, da je nujno bolj poenotiti pristop za obvladovanje tveganj na carinskem področju in varnost dobavne verige, da bi zagotovili pravno varnost in enotno izvajanje carinske zakonodaje EU in tako olajšali prosti pretok blaga.

4.1.1 Predlagani sta okrepitev in uporaba carinskih instrumentov, ki so že popolnoma uveljavljeni pri carinskih organih, Komisiji in gospodarskih subjektih; poleg obstoječih nalog, tj. uporabe carinskih tarif in trgovinskih ukrepov ter priprave statističnih podatkov, pa naj bi se opravljala tudi naloga obvladovanja tveganja.

4.2 V akcijskem načrtu Komisije so opredeljeni cilji in načini za njihovo uresničitev, s čimer se bodo okrepile carinske zmogljivosti Unije in se zagotovilo bolj sistematično sodelovanje carinskih organov z drugimi organi, tako z gospodarskimi subjekti kot tudi z mednarodnimi trgovinskimi partnerji.

4.2.1 Natančno bi bilo treba opredeliti strategijo dopolnjevanja z drugimi pristojnimi organi, ki so udeleženi pri gibanju blaga v dobavni verigi. Za ustrezen razvoj strategije je potrebno tesnejše in učinkovitejše sodelovanje med carinskimi organi na mednarodni ravni, pa tudi med carinskimi organi in drugimi javnimi organi, na primer z zdravstvenimi in potrošniškimi organi.

4.2.2 Čeprav so „uradni podatki“ v zvezi z različnimi vrstami nadzora meja trenutno že na voljo na nacionalni ravni in se upravljajo z informacijskimi sistemi (zunanji zdravstveni pregledi ljudi, živali in rastlin, nadzor farmacevtskih in kozmetičnih proizvodov itd.), pa niso centralizirani in se jih ne izmenjuje. S tem instrumentom bi izboljšali delovanje sistema in olajšali delo carinskih organov, saj bi lahko na podlagi podatkov o tveganjih identificirali blago skozi celotno dobavno verigo.

4.2.3 Zaradi nadnacionalne razsežnosti groženj in tako tudi rešitev, ki jih je v zvezi s tem treba sprejeti, je še toliko bolj nujno izmenjevati „uradne podatke“, ki se že pripravljajo na nacionalni ravni. Zato se predlaga, naj merila, ki se določajo na ravni Unije, temeljijo na skupnih mednarodnih standardih, ki jih je treba dopolniti za uporabo v Uniji. EESO zato poziva, da je treba zagotoviti interoperabilnost podatkov in s tem učinkovito izvajanje in izpolnitev ukrepov, predlaganih v strategiji, saj je zaradi nadnacionalne razsežnosti še toliko bolj nujno izmenjevati „uradne podatke“, ki se že pripravljajo na nacionalni ravni.

4.2.4 Po mnenju EESO je treba za okrepitev upravnega sodelovanja glede uporabe sistema odkrivanja tveganj najprej zagotoviti, da sistem med drugim temelji na naslednjih načelih:

- za natančno opredelitev proizvodov, s katerimi so povezana tveganja, bi morali biti ukrepi, merila in standardi glede tveganj ter njihove spremembe vključeni v carinski sistem za obvladovanje tveganj, kot je določeno v Uredbi (EU) št. 952/2013, pri čemer se upoštevajo sistemi zgodnjega opozarjanja in zakonodaja o varstvu podatkov,

- spodbujanje povezave z vsemi drugimi ustreznimi sistemi, na primer s sistemi, vzpostavljenimi na podlagi Uredbe Sveta (ES) št. 515/1997 <sup>(5)</sup>,
- uporaba osnovnih načel informacijskega sistema za notranji trg (IMI), glede na to, da sistem vključuje instrumente, ki so že bili ocenjeni, ter prilagoditev teh načel za carinsko področje,
- ukrepi, merila in standardi, ki opredeljujejo stopnje tveganja v zvezi s proizvodi, materiali, potmi, izvorom ali drugimi dejavniki za opredelitev tveganja ob uporabi sistema TARIC, da se v čim večji meri izpostavijo najresnejša tveganja, kadar je to izvedljivo.

EESO poleg tega poudarja, da je treba zagotoviti izmenjavo informacij med upravnimi organi.

4.2.5 Pri dopolnjevanju sodelovanja, predvidenega v strategiji, je treba upoštevati tudi ustrezne politične ukrepe na področju varnosti proizvodov, živali, hrane in krme, varstva okolja ter s tem povezane pobude na področju pravic intelektualne lastnine. EESO meni, da je zelo pomembna izmenjava informacij v zvezi z resnimi težavami na področju javnega zdravja in okolja ter varnosti in zaščite državljanov.

4.3 Kar zadeva Zbornik o obvladovanju tveganj na carinskem področju in druge predpise Svetovne carinske organizacije, bi morala merila, opredeljena na ravni EU, temeljiti na teh skupnih mednarodnih standardih, hkrati pa biti dopolnjena za uporabo v EU.

4.4 Pozitivno je, da je v programih glede pooblaščenih gospodarskih subjektov njihov status povezan z obvladovanjem tveganja, saj morajo ti subjekti in njihovo okolje za pridobitev potrdila opraviti postopek celovite ocene, kar je v skladu s poenostavitvijo carinskih postopkov, ki jo prinaša takšno potrdilo.

4.5 Pri izvajanju ukrepov za nadzor in zmanjšanje tveganja, kadar je to potrebno, bi bilo treba uporabiti metodologijo, predlagano v zborniku, ki ga je pripravila Svetovna carinska organizacija.

4.6 V okviru pregleda stopenj tveganja, ki naj bi ga Komisija pripravila po ustreznem in preglednem posvetovanju s strokovnjaki iz držav članic ter pridobitvi stališč gospodarskih subjektov na podlagi členov 50(1) in 284 zakonika, bi bilo treba cilj 3 akcijskega načrta bolj konkretno opredeliti, da se natančno pojasni, za koga, kdaj, v katerem trenutku in za katero zadevo bi bilo treba izvesti oceno vnaprej, kadar je to potrebno. Dejansko bi moral biti to prvi ukrep, ki bi ga bilo treba dokončati, saj bi bilo tako izvajanje drugih akcijskih načrtov in ocenjevanje tveganj bolj jasno in bi s tem zagotovili tudi večjo pravno varnost.

4.7 Cilj 5 akcijskega načrta je prav tako izredno pomemben, glede na to, da je glavni namen strategije spodbujanje sodelovanja in izmenjava informacij med nacionalnimi organi in organi EU, kar je EESO vedno ocenjeval kot zelo pomembno. Zaradi jedrnatosti EESO opozarja na priporočila, ki jih je podal v mnenju iz leta 2013, in sicer v točkah 1.9 in 1.10 ter v točki 4 o obvladovanju tveganj v dobavni verigi, v zvezi z bolj strukturiranim in sistematičnim sodelovanjem med carinskimi in drugimi organi, ki delujejo na notranjem trgu, ter v zvezi z doslednim in usklajenim izvajanjem ukrepov iz akcijskega načrta.

4.8 EESO poudarja, da ta strategija obvladovanja tveganj držav članic ne sme ovirati pri izvajanju carinske zakonodaje, da bodo lahko še naprej upoštevale obseg ustreznih trgovinskih tokov, hkrati pa ohranjale skladnost prava Unije.

4.9 S tega vidika EESO meni, da je mogoče ohraniti visoko raven zaščite, države članice pa lahko hkrati okrepijo ukrepe za olajšanje trgovine in zmanjšajo upravne obremenitve s spodbujanjem brezpapirnih postopkov, poenostavijo postopke in uveljavljajo status pooblaščenega gospodarskega subjekta.

4.10 Treba bi bilo spodbujati tesno sodelovanje z drugimi nacionalnimi ministrstvi in ustreznimi izvajalskimi organi s tega področja, da se med drugim čim bolj zmanjšajo upravne in druge obremenitve za komercialne subjekte. V ta namen Odbor priporoča preučitev osnovnih načel informacijskega sistema za notranji trg. Če se na koncu izbere možnost uskladitve, carinskega sodelovanja ali kombinacije obeh pristopov, bi morali predlogi temeljiti na najboljših praksah in ne na evropskem povprečju.

<sup>(5)</sup> UL L 82, 22.3.1997, str. 1.

4.11 Odbor poziva, naj se pri opredelitvi in izvajanju strategije upoštevajo nadaljnje spremembe Uredbe (ES) št. 515/97 o medsebojni pomoči pri carinskih zadevah (predlog COM(2013) 796), glede na to, da so si obravnavani primeri zelo podobni.

4.12 EESO poudarja, da morajo biti pilotni projekti bolj prepoznavni in da je treba spodbujati njihovo izvajanje, da se zainteresirane akterje spodbudi k prevzemu večje vloge. S tem bi lahko omogočili zasebne naložbe in s spodbujanjem inovacij dosegli nadaljnji napredek pri izvajanju strategije, predlagane v sporočilu.

## 5. Posebne ugotovitve

5.1 V okviru dejavnosti, ki jih Komisija načrtuje za pomoč in razvoj mednarodnih predpisov in standardov, omenjenih v točki 3.1.1, bi morala obstajati možnost spodbujanja zakonodaje za vzpostavitev carinskih oznak, ki se preverjajo s pomočjo avtomatiziranih sistemov, da bi jih lahko vključili v okvir standardov Svetovne carinske organizacije za zaščito in olajševanje svetovne trgovine (SAFE).

5.2 V strategiji nista omenjena ne nevarnost goljufije pri obveščanju ne možnost, da se „izkoristi“ dober sloves (t. i. *identity tag*). Z obvladovanjem tveganj bi morali carinski organi imeti možnost odkrivanja goljufij pri obveščanju in zlorab dobrega glasu, da se prepreči uvoz ponarejenih in nevarnih izdelkov.

5.2.1 Čeprav Komisija to že omenja v cilju 6, pa Odbor vseeno poziva, naj se odločneje dovoli izvajanje pilotnih projektov, ki uvajajo inovacije v nadzorne sisteme, seveda ob upoštevanju vrste pogojev, odobri pa naj se tudi nadaljnje izvajanje teh projektov, če bodo rezultati pozitivni.

5.3 Po navedbah Evropske komisije bo nova strategija prispevala k učinkovitejšemu obvladovanju vse obsežnejšega trgovanja v čedalje bolj kompleksni mednarodni dobavni verigi (točka 3.1), zato je treba zagotoviti večjo učinkovitost pri upravljanju, kar bo privedlo do izboljšav v dobavni verigi.

5.4 EESO izraža obžalovanje, da Komisija v predloženi strategiji predvideva samo možnost sodelovanja med državami članicami in Komisijo in ni upoštevala priporočil, ki jih je Odbor podal v prejšnjih mnenjih, da bi bilo treba razmisliti tudi o možnosti sodelovanja z gospodarskimi subjekti.

V Bruslju, 18. februarja 2015

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Henri MALOSSE

---