



Bruxelles, 28.9.2020.
COM(2020) 581 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU**

Unaprjeđenje carinske unije: plan djelovanja

I. Uvod

U okviru carinske unije EU-a carinska tijela država članica odgovorna su za provedbu niza provjera prije puštanja robe u slobodan promet na carinskom području EU-a, kojima je cilj zaštita prihoda EU-a te sigurnosti i zaštite, zdravlja i blagostanja građana i poduzeća u EU-u.

Posljednjih je godina postalo jasno da se carinska tijela država članica suočavaju s poteškoćama pri obavljanju svojih različitih uloga. Unatoč znatnoj modernizaciji carinskog zakonodavstva EU-a 2016., postoje dokazi o problemima kao što su iskazivanje umanjene vrijednosti robe kako bi se izbjeglo plaćanje carina i PDV-a¹ te krijumčarenje nezakonite ili nesigurne robe. Postoji zabrinutost i zbog neujednačenih carinskih provjera u različitim državama članicama i preusmjerenja robe prema najslabijim mjestima ulaska u carinsko područje EU-a i izlaska iz njega kako bi se izbjegle kontrole. Svijet koji se brzo mijenja, uz ubrzanu digitalnu transformaciju i nastanak novih poslovnih modela kao što je e-trgovina, pridonio je izazovima s kojima se carinska tijela suočavaju pri provedbi i izvršenju zakonodavstva EU-a u području uvoza i izvoza. U isto vrijeme carinska tijela moraju uvijek nastojati osigurati da zakonita trgovina ima koristi od olakšavanja jer je međunarodna trgovina ključna za uspješnost EU-a. Nadalje, intenzivne pripreme potrebne za izlazak Ujedinjene Kraljevine iz carinske unije EU-a na kraju prijelaznog razdoblja dodatno su povećale radno opterećenje carinskih tijela EU-a. U tim uvjetima postoji velik rizik od gubitka prihoda za proračun EU-a, prijetnji sigurnosti i zaštiti građana EU-a te prekomjernog opterećenja zakonite trgovine ako se ne poduzmu mjere za jačanje aktivnosti nacionalnih carinskih tijela u cijelom EU-u.

Imajući to na umu, predsjednica Europske komisije Ursula von der Leyen u svojim je političkim smjernicama za novi mandat Komisije objavljenima 16. srpnja 2019.² izjavila da je „vrijeme da unaprijedimo carinsku uniju uspostavom jačeg okvira s pomoću kojeg ćemo moći bolje zaštititi naše građane i jedinstveno tržište”. Rekla je da će Komisija predložiti „integrirani europski pristup jačanju upravljanja rizicima u carinskim pitanjima i potpori djelotvornim kontrolama u državama članicama”.

Ovom se Komunikacijom utvrđuje akcijski plan za pretvaranje političkih smjernica predsjednice von der Leyen u konkretne koristi za europske građane, poduzeća i društvo.

Zbog znatnog učinka pandemije bolesti Covid-19 postalo je važnije nego ikad osigurati pametno upravljanje carinskom unijom EU-a. Službe Komisije nadležne za carinu brzo su reagirale na krizu donošenjem zakonodavstva, izdavanjem smjernica i pružanjem aktivne potpore državama članicama i poduzećima, osobito kako bi se osigurala fleksibilnost u pogledu obveza povezanih s carinskim dugom, omogućili brzi carinski postupci za medicinsku/zaštitnu opremu i spriječio ulazak krivotvorene ili nesigurne opreme u EU. Ta bi reakcija trebala olakšati provedbu carinskih postupaka u slučaju ponovnog širenja bolesti COVID-19. Međutim, tijekom krize postalo je jasno da je sada iznimno važno istražiti sve načine kako bi se osiguralo da carinska unija i carinska tijela država

¹ Na primjer, izračunato je da potencijalni gubici prihoda od carinskih pristojbi i PDV-a zbog iskazivanja umanjene vrijednosti uvoza tekstila i obuće iz Kine u jednu državu članicu iznose gotovo 5,2 milijarde EUR za razdoblje 2013. – 2016. Vidjeti izvješće Europskog revizorskog suda br. 19 iz 2017.: „Uvozni postupci: nedostaci u pravnom okviru i nedjelotvorna provedba utječu na financijske interese EU-a”

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf

članica djeluju na maksimalno učinkovit način, zadrže fleksibilnost i otpornost u kriznom razdoblju te bolje predviđaju probleme. To prije svega podrazumijeva novo isticanje važnosti osiguravanja veće dostupnosti, upotrebe i analize podataka u carinske svrhe, kao i razvoja odgovarajućeg skupa alata za predviđanje i zajedničko upravljanje kriznim situacijama.

Za neke predložene mjere države članice morat će dodijeliti odgovarajuća sredstva na nacionalnoj razini i poduprijeti financiranje na razini EU-a za već predloženi novi program EU-a za carinu i novi financijski instrument za carinsku opremu. U slučaju financiranja sredstvima EU-a predmetni su iznosi skromni³, ali je potencijal tih mjera znatan jer same carine čine 14 % ukupnog prihoda proračuna EU-a (ne uzimajući u obzir neizravan učinak na prihode od PDV-a država članica). Oko 85 % financijskih sredstava predloženih za novi carinski program EU-a dodijelit će se za funkcioniranje, održavanje i razvoj carinskih elektroničkih sustava kojima se osigurava cjelovita i usklađena struktura za neometano funkcioniranje carinske unije te zaštitu jedinstvenog tržišta i građana EU-a.

II. Kontekst

Carinska unija EU-a znači da države članice EU-a primjenjuju zajednički sustav carina na uvoz robe iz zemalja izvan carinskog područja EU-a te da se na granicama između država članica EU-a ne naplaćuje carina i ne provode carinske provjere. EU je član Svjetske trgovinske organizacije, ima zajedničku trgovinsku politiku i pri izradi međunarodnih trgovinskih sporazuma djeluje kao jedinstveni trgovinski blok. Carinska tijela država članica nadziru svu robu koja ulazi u carinsko područje EU-a ili izlazi iz njega, bez obzira na način njezina ulaska ili izlaska.

Modernizirani zakonodavni okvir carinskih pravila i postupaka na snazi je od 2016., a rad na nadogradnji i razvoju elektroničkih sustava osmišljenih kako bi carinska unija postala moderno, međusobno povezano okruženje bez papira trebao bi biti završen u cijelom EU-u najkasnije do kraja 2025.

Carinska tijela danas imaju cijeli niz odgovornosti za nadzor i kontrolu robe uvezene na carinsko područje EU-a. Osim što naplaćuju carine i PDV na uvezenu robu te, prema potrebi, trošarine, ujedno provjeravaju tu robu u mnoge nefinancijske svrhe, kako bi se osiguralo da ona ispunjava zahtjeve EU-a u pogledu usklađenosti proizvoda⁴, prehrambene, zdravstvene i ekološke standarde i pravila te brojne druge odredbe.

Carinska tijela provjeravaju i usklađenost uvezene robe s pravilima o zaštiti prava intelektualnog vlasništva, nadziru uvoz prekursora za droge kako bi se spriječilo njihovo nezakonito preusmjeravanje u proizvodnju droga, kontroliraju trgovinu kulturnim dobrima i trgovinu divljom faunom i florom te nadziru pošiljke otpada radi sprječavanja nezakonitog izvoza i uvoza te provode pravila o nezakonitim novčanim tokovima koji ulaze u EU ili izlaze iz njega kao dio zakonodavstva EU-a o sprečavanju pranja novca. U borbi protiv prijevара, terorizma i organiziranog kriminala surađuju s tijelima kaznenog progona, upravama i agencijama nadležnima za sigurnost granica i unutarnju sigurnost.

³ Predloženi je iznos manji od 1 milijarde EUR raspoređenih na 7 godina.

⁴ Usklađenost proizvoda ne obuhvaća samo ispunjavanje odredaba o usklađivanju proizvoda, nego i drugih zahtjeva kao što su zahtjevi o sigurnosti proizvoda i dostupnosti za osobe s invaliditetom.

Osim toga, odgovorna su za provedbu sve većeg broja sporazuma o povlaštenoj trgovini između EU-a i drugih zemalja.

Radi učinkovitog funkcioniranja unutarnjeg tržišta EU-a, kojim je uspostavljeno područje bez unutarnjih granica za kretanje robe, postalo je važnije nego ikad osigurati ujednačenu primjenu pravila na vanjskim granicama za robu koja se nakon ulaska na carinsko područje EU-a može slobodno kretati unutar njega. Carinska tijela moraju uravnotežiti te kontrole s olakšavanjem međunarodne trgovine i globalnih lanaca opskrbe; izvoz u ostatak svijeta posljednjih je desetljeća postao sve važniji izvor poslovanja za europska poduzeća i osiguranje radnih mjesta za Europljane⁵, dok se 80 % sirovina za proizvodne aktivnosti EU-a osigurava iz uvoza. Novim zakonodavstvom o djelovanju na razini EU-a u područjima koja se ne odnose na carinsku politiku često se uvode nove odgovornosti za carinska tijela, a taj će se trend vjerojatno nastaviti. Na primjer, carinska tijela već se suočavaju sa zahtjevima za prikupljanje podataka i njihovu razmjenu s drugim tijelima. Svaki put kada se carinskim tijelima nametnu nove odgovornosti, potrebno je razviti novi elektronički sustav i upravljati njime, što podrazumijeva dodatne ljudske resurse i financijske troškove za Komisiju i carinska tijela država članica.

U tom je kontekstu Komisija 2018. pokrenula projekt čiji je cilj pomoći oblikovateljima politika da osiguraju dugoročnu učinkovitost carinskog sustava EU-a. Cilj tog inovativnog projekta predviđanja usmjerenog na „Budućnost carinskog sustava u EU-u 2040.”⁶ bio je postići zajedničko strateško stajalište ključnih dionika o načinima suočavanja s trenutačnim i budućim izazovima za carinska tijela te stvaranje vizije o tome kako bi trebao izgledati carinski sustav EU-a 2040.

Rezultat tog predviđanja bio je slika buduće carinske unije EU-a u kojoj carinska tijela djeluju na potpuno integriran način u cilju:

- zaštite društva, okoliša i gospodarstva EU-a učinkovitim olakšavanjem zakonite trgovine i pametnim nadzorom lanaca opskrbe koji se temelji na procjeni rizika,
- ostvarivanja proaktivne i neometane suradnje s dionicima te djelovanja kao uzor za carinska tijela diljem svijeta uz naglasak na inovacijama i održivosti,
- jedinstvenog djelovanja na međunarodnoj razini.

Kako bi ostvarili tu viziju, sudionici su istaknuli korake kao što su pojačano rudarenje podataka i bolje korištenje podatkovnih resursa, veća interoperabilnost carinskih i drugih informacijskih sustava za kontrolu granica, snažnije upravljanje carinskom unijom, bolji sustav osposobljavanja carinskih službenika te unapređenje suradnje EU-a i drugih zemalja na multilateralnoj i bilateralnoj razini.

III. Daljnji koraci

U skladu s njezinim mjerama za bolju regulativu, predviđanje je bilo korisno za Komisiju jer je stvorena vizija o carinskom sustavu EU-u za budućnost i ojačane su važne veze s velikim brojem dionika. Komisija sada predlaže niz mjera za razdoblje svojega mandata za unapređivanje carinske unije kako bi se u obzir uzeli rezultati predviđanja te savjetovanje s državama članicama EU-a i

⁵ Od 2000. izvoz u zemlje izvan EU-a u prosjeku je rastao za 6 % godišnje u vrijednosti i za 3 % u tonaži; od 2010. broj proizvoda izvezenih u treće zemlje godišnje se povećavao za 12 %.

⁶ <https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/?s=future+of+customs>

dionicima⁷ te potreba za donošenjem određenih zaključaka u carinske svrhe iz nedavne pandemije bolesti Covid-19. Kao prvi korak prema postizanju vizije iz predviđanja, mjere su posebno usmjerene na osiguravanje veće dostupnosti i upotrebe podataka i analize podataka u carinske svrhe te na inteligentan nadzor lanaca opskrbe koji se temelji na procjeni rizika. Mjere su podijeljene u sljedeća četiri naslova:

a) upravljanje rizicima ključno je za carinske provjere s obzirom na znatne količine robe koja ulazi u carinsko područje i izlazi iz njega, a koju carinska tijela ne mogu uvijek pojedinačno pregledati i s obzirom na potrebu da se olakša zakonita trgovina. Carinska tijela već upravljaju rizicima na temelju zajedničkog okvira upravljanja rizikom na razini EU-a koji obuhvaća zajedničke kriterije⁸ i standarde rizika, mjere za razmjenu informacija o rizicima i provedbu elektroničke analize rizika. Osnovno se načelo oslanja na dva smjera obrane: i. procjenjivanje unaprijed i ii. kontrole kada i ako je potrebno, prije ili nakon puštanja robe na carinsko područje EU-a. Međutim, postoje razlozi za zabrinutost jer provedba okvira upravljanja rizikom nije ujednačena u svim državama članicama. Nadalje, sustavi procjene rizika država članica možda ne obuhvaćaju važne informacije zbog toga što ih države članice ne prikupljaju ili ne razmjenjuju ili zato što državama članicama nedostaju usporedivi podaci iz cijele Unije na temelju kojih bi mogli tumačiti vlastite informacije. Analiza podataka na razini EU-a potrebna je kako bi se omogućila bolja i opsežnija upotreba podataka iz svih izvora, među ostalim međunarodnom carinskom suradnjom, te olakšalo povezivanje u području upravljanja rizicima, carinskih provjera i mjera za borbu protiv prijevara;

b) upravljanje e-trgovinom. E-trgovina je važna zbog koristi koje donosi poduzećima, posebno MSP-ovima, te potrošačima, a olakšavanje te djelatnosti temelj je strategije jedinstvenog digitalnog tržišta. Međutim, porezna i carinska tijela imaju ozbiljne poteškoće u osiguravanju porezne i carinske usklađenosti robe kupljene putem interneta. Carinska tijela imaju dodatnu obvezu provjere robe za brojne već opisane nefinancijske svrhe, uključujući sigurnost EU-a, zaštitu, prava intelektualnog vlasništva i druge standarde. Paket o PDV-u u e-trgovini⁹ koji je donesen 5. prosinca 2017. i koji će se provoditi od 1. srpnja 2021. usmjeren je na borbu protiv prijevara povezanih s PDV-om i osiguravanje jednakih tržišnih uvjeta za poduzeća u EU-u uz istodobno olakšavanje prekogranične trgovine. Carinsko zakonodavstvo i informatički sustavi prilagođavaju se kako bi se u obzir uzela ta nova pravila o PDV-u. Novim obvezama u pogledu izvješćivanja o poštanskim uslugama od 15. ožujka 2021. pridonijet će se osiguranju sigurnosti i zaštite uvoza u okviru e-trgovine. Međutim, potrebne su dodatne mjere, uključujući međunarodnu suradnju, kako bi se osiguralo da carinska tijela mogu učinkovito kontrolirati taj uvoz;

c) promicanje usklađenosti. Jačanje i olakšavanje usklađenosti ključno je za oslobađanje carinskih resursa kako bi se carinska tijela mogla usredotočiti na sumnjiva kretanja robe. Sustav za osiguravanje pogodnosti pouzdanim trgovcima u zamjenu za njihovu usklađenost s kriterijima utvrđenima carinskim zakonodavstvom EU-a već postoji i u širokoj je primjeni, ali se njime mora bolje upravljati kako bi se spriječila zlouporaba. Istodobno je i dalje potrebno

⁷ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12305-Action-Plan-on-the-Customs-Union>

⁸ Dostupno samo stručnjacima za upravljanje rizicima u državama članicama.

⁹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce_en

poduzimati mjere kako bi se olakšalo poslovanje za niskorizične trgovce koji poštuju propise, osobito tako da se zajamči da pojednostavnjenja carinskih postupaka predviđena carinskim zakonodavstvom zaista funkcioniraju u praksi. Daljnji razvoj suradnje s ključnim međunarodnim partnerima na bilateralnoj i multilateralnoj razini, uz praćenje provedbe postojećih sporazuma o povlaštenoj trgovini između EU-a i trećih zemlja i izvršavanje pravila iz njih, još su jedan važan element za postizanje usklađenosti;

d) jedinstveno djelovanje carinskih tijela. Iako države članice već surađuju u mnogim područjima, mora postojati šira i učinkovitija suradnja među carinskim tijelima na tematskoj ili geografskoj osnovi kako bi se osiguralo ostvarivanje ključnih prioriteta carine. Suradnja carinskih tijela i drugih nacionalnih tijela isto se mora poboljšati, a EU mora jedinstveno djelovati u carinskim pitanjima na međunarodnoj razini. Potrebno je ukloniti neravnoteže među državama članicama u pogledu carinskih provjera, osobito osiguravanjem da sve države članice imaju dostatne i osposobljene ljudske resurse te modernu i pouzdanu opremu za carinske provjere. Ekvivalentnost rezultata u provođenju provjera na vanjskim granicama isto se mora osigurati preciznim mjerenjem učinka carinskih aktivnosti i zadaća. Prije svega, treba uzeti u obzir još važnija pitanja, kao što je način rješavanja kriza, poput nedavne pandemije bolesti Covid-19; kako upravljati troškovima carinskih elektroničkih sustava; kako osigurati primjerenost i prikladnost carinskih alata, osposobljavanja, metoda i organizacijske strukture te kako osigurati vidljivost uloge carinskih tijela u društvu i privući talentirane i motivirane ljude da rade za njih.

U okviru tih četiriju glavnih naslova Komisija u sljedećem poglavlju najavljuje nekoliko mjera. Pripremni rad na nekim mjerama već je započeo, ali ih je potrebno ponovno istaknuti zbog važnosti za plan za unapređivanje carinske unije. Komisija će svojim programima tehničke potpore poduprijeti provedbu tih mjera za unapređivanje carinske unije. Mjere najavljene u daljnjem tekstu ne isključuju mogućnost da će carinska tijela morati provoditi dodatne politike EU-a na granicama EU-a, ovisno o dostupnosti ljudskih i financijskih resursa, procjeni učinka politike i informacijske tehnologije te odgovarajućem planiranju.

IV. Mjere

a) Djelotvornije upravljanje rizicima u carinskim pitanjima kako bi se omogućile učinkovitije provjere

1) Zajednički analitički kapaciteti EU-a (JAC)

Iz rasprava o carinskim provjerama postalo je očito da bi više podataka i analiza podataka uvelike koristilo carinskim tijelima za razne carinske svrhe. Boljom analizom podataka pridonijelo bi se upravljanju rizicima, carinjenju i naknadnim provjerama te mjerama za borbu protiv prijevara. Dugoročnim bi se praćenjem trendova i obrazaca putem analize podataka moglo, na primjer, pomoći Komisiji i carinskim tijelima da utvrde nedostatke i slabosti te da donose odluke o politikama koje se temelje na relevantnim informacijama.

Postoji velika količina podataka u raznim bazama podataka i podatkovnim platformama EU-a i država članica koji se već u određenoj mjeri upotrebljavaju za upravljanje rizicima, a sve više podataka postaje dostupno za rad na razini EU-a jer se uvode novi elektronički sustavi Carinskog zakonika

Unije (CZU) i njihove nadgradnje. Međutim, ta velika količina podataka nikad nije bila primjereno međusobno povezana ili iskorištena, a carinskim tijelima i Komisiji potreban je bolji pristup tim podacima, među ostalim i u svrhu borbe protiv prijevara.

Komisija stoga predlaže pokretanje inicijative EU-a za „zajedničke analitičke kapacitete” u okviru vlastitih službi kako bi se olakšalo prikupljanje podataka i bolje korištenje podataka iz carinskih i necarinskih izvora te osigurali alati za bolju razmjenu i međusobnu povezanost podataka. Rad će se odvijati u bliskoj suradnji s državama članicama te će se s njima podijeliti rezultati tog rada, čime će se upotpuniti informacije i alati država članica. Analiza podataka bit će dostupna i za borbu protiv prijevara i za mjere izvršenja, uključujući i za potrebe sprečavanja gubitka tradicionalnih vlastitih sredstava.

Početna točka zajedničke analitičke inicijative bit će poboljšanje upravljanja rizicima i, u skladu s postojećom strategijom upravljanja rizicima, glavni prioritet bit će osiguravanje bolje zaštite financijskih interesa Unije i veća sigurnost i zaštita EU-a i njegovih građana. Rezultati će pomoći carinskim tijelima da utvrde rizične trgovinske tokove, među ostalim i u kriznim situacijama. Kao rezultat toga, moći će provoditi usmjerene, učinkovitije i isplativije kontrole i optimizirati upotrebu oskudnih resursa, što bi se trebalo odraziti na bolje rezultate u okviru pokazatelja uspješnosti carinske unije (vidjeti u nastavku).

U tom će se kontekstu u početku rad usmjeriti na korištenje već dostupnih podataka o uvozu i izvozu iz baze podataka carinskog sustava Surveillance za analiziranje trgovinskih tokova. Analizom podataka iz sustava Surveillance pridonijet će se i pravilnoj i ujednačenoj provedbi carinske tarife Unije u sustavima carinjenja država članica.

U okviru novog elektroničkog sustava kontrole uvoza (ICS2) koji se od 2021. do 2024. uvodi u tri faze, a služi za prepoznavanje prijetnji sigurnosti i zaštiti prije nego se pojave u EU-u osigurat će se dodatni podaci i mogućnosti za analizu podataka. Pilot-projekt usmjeren na istraživanje zajedničkih analitičkih kapaciteta sustava ICS2 započet će 2020., a od Skupine za carinsku politiku zatražit će se da u prosincu 2020. podupre analitički alat za sustav ICS2.

Nakon toga, i ovisno o dostupnosti resursa, službe Komisije proširit će opseg rada u području analize podataka tako što će razmotriti može li se i na koji način podacima iz dodatnih izvora nadopuniti analiza u okviru JAC-a. To bi moglo uključivati kombiniranje podataka iz carinskog sustava Surveillance s podacima o povredama prava intelektualnog vlasništva iz sustava „COPIS” (informacijski sustav za sprečavanje krivotvorenja i piratstva), upotrebu podataka iz informacijskog sustava za borbu protiv prijevara („AFIS”) i upotrebu novih izvora podataka, uključujući podatke koji bi se mogli prikupiti u okviru nekoliko mjera opisanih u ovoj Komunikaciji (podaci o plaćanju PDV-a, internetske platforme, pokazatelji uspješnost carinske unije, elektronički sustavi Carinskog zakonika Unije i drugo). Za analizu u okviru JAC-a mogla bi se, tijekom vremena i ako je izvedivo, početi primjenjivati i umjetna inteligencija / strojno učenje.

Na temelju rezultata analize razvit će se odgovarajuća rješenja za upravljanje te će se uzeti u obzir pitanja zaštite podataka i povjerljivosti. U srednjoročnom razdoblju, ako je potrebno i ovisno o rezultatima analize učinka, mogao bi se razviti sustav EU-a za pohranu podataka i upravljanje njima u okviru postojećih struktura EU-a ili u okviru nove agencije koja će se osnovati (vidjeti i u nastavku).

Mjere: 2020.–2024.

- **Od 2020. nadalje:** U tijeku je rad na razvoju alata u okviru elektroničkog sustava Surveillance EU-a kako bi se njegov opsežni skup podataka o uvozu i izvozu iskoristio za dobivanje uvida u kretanja koja utječu na financijske interese Unije. U pogledu sustava ICS2 države članice trebale bi u prosincu potvrditi predloženi analitički alat za taj sustav.
- **Od kraja 2021.** službe Komisije upotrijebit će analizu podataka iz sustava Surveillance kako bi poduprle ispravnu i ujednačenu provedbu carinske tarife Unije.
- Nakon planiranog proširenja skupa podataka sustava Surveillance na dodatne podatkovne elemente i ovisno o dostupnosti resursa, službe Komisije će **do kraja 2023.** proširiti analizu kako bi se objedinili podaci iz tog sustava s podacima iz drugih sustava koji se, primjerice, odnose na zapljene krivotvorene robe (COPIS), informacije o borbi protiv prijevara (AFIS), podatke o plaćanjima PDV-a, internetske platforme, pokazatelje uspješnosti carinske unije te iz elektroničkog sustava Carinskog zakonika Unije. Osim toga, nakon razvoja analitičkog alata za sustav ICS2 i nakon provedbe dviju od triju faza uvođenja sustava ICS2 Komisija i države članice započeti će analizu prethodnih elektroničkih informacija o teretu koje prije utovara i dolaska dostavljaju poštanski operateri, kurirske službe i teretni zračni prijevoznici.
- **Do kraja 2024.**, nakon provedbe završne faze sustava ICS2, Komisija i države članice provest će analizu prethodnih elektroničkih informacija o teretu koje prije utovara i dolaska dostavljaju svi pomorski, cestovni i zračni prijevoznici te pružatelji logističkih usluga.

2) Revidirana strategija upravljanja rizicima

Komisija planira preoblikovati i ojačati postojeći okvir upravljanja rizikom kako bi se postigao još primjereniji i strukturiraniji pristup upravljanju rizikom. Djelovanje u području upravljanja rizicima usmjereno je na zaštitu, sigurnost i financijske rizike. Komisija želi ojačati okvir mobilizacijom predloženih novih zajedničkih analitičkih kapaciteta. Osim toga, želi razviti dobro i učinkovito upravljanje za rješavanje financijskih rizika u kontekstu provedbe Odluke Komisije o kriterijima financijskog rizika iz 2018.¹⁰

Komisija će ujedno, kako bi zaštitila unutarnje tržište EU-a i njegove građane, nastojati ojačati trenutni postupak upravljanja rizicima za niz nefinancijskih rizika za čiju su kontrolu nadležna carinska tijela, kako je prethodno navedeno. U tom pogledu, novi mehanizmi za suradnju u stvarnom vremenu među carinskim tijelima i za utvrđivanje rizika koji će se uspostaviti u okviru elektroničkog carinskog sustava kontrole uvoza (ICS2) trebali bi biti velika pomoć carinskim tijelima u upravljanju sigurnosnim rizicima prije dolaska robe tako što će carinskim tijelima omogućiti da u stvarnom vremenu surađuju kako bi otkrila rizične pošiljke, čak i prije njihova utovara u trećim zemljama. Ujedno je potrebno poboljšati postupke za utvrđivanje i upravljanje rizicima koji se mogu pojaviti nakon dolaska robe na carinsko područje EU-a. Naposljetku, novim okvirom upravljanja rizikom nastojat će se odgovoriti na nove izazove poput onih koji proizlaze iz sve veće količine robe koja ulazi u carinsko područje Unije u okviru e-trgovine.

Mjera: 2021.

- Nova strategija upravljanja rizikom u obliku komunikacije Komisije (za poticanje rada na zajedničkoj analizi, razvoj upravljanja za financijske rizike, jačanje upravljanja rizicima u pogledu nefinancijskih rizika i suočavanje s ubrzanim rastom e-trgovine) bit će donesena u **drugom tromjesečju 2021.**

¹⁰ C(2018) 3293 (pristup ograničen na stručnjake za upravljanje rizikom iz država članica).

b) Upravljanje e-trgovinom

3) *Upotreba podataka o PDV-u u carinske svrhe*

Kako je najavila u Akcijskom planu za pravedno i jednostavno oporezivanje kojim se podupire strategija oporavka¹¹, Komisija namjerava istražiti mogućnost da se u okviru mreže Eurofisc za borbu protiv prijevara¹² uspostavi centar EU-a za porezne informacije koji bi osim poreznih uprava nadležnih za PDV upotrebljavale i carinske službe i službe za borbu protiv prijevara te da se carinskim tijelima osigura izravna povezanost s mrežom Eurofisc. Već postoje određeni oblici razmjene podataka među tim službama¹³, ali ih je potrebno pojednostavniti i strukturirati na način da se carinskim tijelima omogući izravan pristup poreznim informacijama.

Osim toga, Komisija nastoji osigurati da carinska tijela mogu iskoristiti nove obveze dostave podataka o plaćanju koje će se uvesti od 1. siječnja 2024. za pružatelje platnih usluga u svrhu PDV-a¹⁴. Tim će se podacima o plaćanju identificirati primatelji tih plaćanja i pružiti informacije o iznosima i datumima plaćanja te državi članici podrijetla plaćanja/platitelja. Pristup tim podacima pomogao bi carinskim tijelima da utvrde podrijetlo robe, a time i otkriju iskazivanje niže vrijednosti uvezene robe. Takvim bi se pristupom trebale osigurati i veće sinergije carinskih i poreznih tijela, čime bi se osnažila djelovanja u području borbe protiv prijevara.

Mjere: 2020.–2024.

- Uspostava izravnog pristupa centru za porezne informacije¹⁵ u okviru mreže Eurofisc za carinska tijela do **2022.**
- Komisija će od **trećeg tromjesečja 2020.** početi s ocjenjivanjem mogućih postupaka za osiguravanje pristupa carinskih tijela podacima o plaćanju PDV-a te će, ovisno o toj ocjeni, predložiti konačno rješenje do **1. siječnja 2024.**

4) *Preispitivanje uloge i obveza sudionika u e-trgovini, osobito platformi*

Paketom o PDV-u u e-trgovini koji je donesen 5. prosinca 2017. i koji će se provoditi od 1. srpnja 2021. ukida se trenutačni prag od 10/22 EUR ispod kojeg je uvezena roba oslobođena plaćanja PDV-a. To znači da će od dana stupanja paketa na snagu carina morati naplaćivati PDV na svu robu po njezinu dolasku u EU, osim ako je prodavatelj već naplatio PDV u trenutku kupnje u okviru sustava uvoza „sve na jednom mjestu” (IOSS). Od istog će datuma internetske trgovine („platforme”) imati i obvezu čuvanja određenih informacija za potrebe PDV-a i dostavljanja tih informacija poreznom tijelu na zahtjev.

¹¹ COM(2020) 312 od 15.7.2020.

¹² Eurofisc je mreža za brzu razmjenu ciljanih informacija o prekograničnim poreznim prijevarama te za njihovu obradu i analizu i za koordiniranje eventualnih daljnjih mjera među državama članicama.

¹³ Te se razmjene provode, na primjer, u okviru Europske multidisciplinarnе platforme za borbu protiv kaznenih djela (EMPACT). U okviru tog programa postojala je praktična, operativna suradnja između poreznih uprava u EU-u, putem Eurofisca, carinskih uprava te Europolа i OLAF-a u području otkrivanja i sprečavanja prijevara povezanih s PDV-om.

¹⁴ Direktiva Vijeća (EU) 2020/284 od 18. veljače 2020. (SL L 62, 2.3.2020., str. 7.) i Uredba Vijeća (EU) 2020/283 od 18. veljače 2020. (SL L 62, 2.3.2020., str. 1.)

¹⁵ Vidjeti mjeru 9. Akcijskog plana za pravedno i jednostavno oporezivanje kojim se podupire strategija oporavka (prethodna bilješka 10.).

Na temelju tih zahtjeva u pogledu prijave poreza Komisija će razmotriti uvođenje obveze podnošenja carinskih informacija za platforme kako bi se ostvario bolji nadzor nad e-trgovinom. Iako platforme obično ne sudjeluju u organizaciji postupka carinjenja robe kupljene preko interneta, one posjeduju i mogle bi dijeliti podatke o cijelim prodajnim lancima, od izvornog prodavatelja preko transakcijske vrijednosti do konačnog kupca. Tim bi se podacima nadopunile informacije navedene u carinskim deklaracijama te bi se mogle pojačati carinske i porezne mjere protiv prijevernih aktivnosti, kao što su iskazivanje niže vrijednosti, pogrešno opisivanje robe i lažne izjave o podrijetlu, prijevara povezana s PDV-om i carinska prijevara te protiv niza nefinancijskih rizika. Ako bi platforme davale te podatke, to bi koristilo i trgovini jer bi se time omogućila identifikacija i brže puštanje niskorizičnih pošiljaka koje su ispod praga za izuzeće od plaćanja carinske pristojbe, ako je PDV već plaćen putem sustava IOSS. Komisija će ispitati i učinke e-trgovine na naplatu carina i na jednake tržišne uvjete za subjekte iz EU-a. Pritom će se razmotriti načini naplate carina u skladu s novim pristupom naplate PDV-a.

Mjere: 2021.~ –2023.

- Nakon pilot-ispitivanja i ovisno o rezultatima procjene učinka, pravna izmjena paketa Carinskog zakonika Unije kojom se za platforme uvodi obveza carinskog izvješćivanja: **prvo tromjesečje 2020.**
- Analiza učinaka e-trgovine na naplatu carina i na ravnopravne tržišne uvjete za subjekte iz EU-a bit će pokrenuta **2021.**

c) Jačanje i olakšavanje usklađenosti

5) Jačanje programa za ovlaštene gospodarske subjekte

Cilj je programa EU-a za ovlaštene gospodarske subjekte (AEO), koji je na snazi od 2008., povećati sigurnost međunarodnih lanaca opskrbe i istodobno olakšati zakonitu trgovinu. Trgovcima se omogućuje da iskoriste niz pojednostavnjenja carinskih formalnosti ako zauzvrat poduzmu pojačane mjere za osiguravanje usklađenosti i suradnje s carinskim tijelima. Komisija je razvila sveobuhvatnu strategiju i metodologiju za poboljšanje cjelovite provedbe programa, među ostalim jačanjem veza s upravljanjem rizicima u carinskim pitanjima i boljim informiranjem trgovaca o programima.

Komisija će, ovisno o rezultatima posjeta državama članicama radi utvrđivanja činjenica, razmotriti uvođenje zakonodavstva kojim će se utvrditi preciznije obveze praćenja AEO-ova za države članice kako bi se osiguralo da i dalje ispunjavaju kriterije za stjecanje statusa AEO-a. Komisija će zasebno ažurirati smjernice za AEO-ove koje su osmišljene kako bi se državama članicama i gospodarskim subjektima pružila pomoć u primjeni programa za AEO.

Mjere: 2021.

- Zakonodavni prijedlog za utvrđivanje preciznijih obveza praćenja (ako je potrebno): **drugo i treće tromjesečje 2021.**
- Ažuriranje smjernica za AEO-ove: **drugo i treće tromjesečje 2021.**

6) Razvoj i uvođenje okružja jedinstvenog sučelja EU-a za carinu

Komisija trenutačno priprema prijedlog za okružje jedinstvenog sučelja EU-a za carinu kojim bi se pružile veće mogućnosti kontrole i olakšala trgovina.

Poduzeća bi imala koristi od mogućnosti obavljanja svih graničnih formalnosti, u carinske i druge svrhe kao što su zaštita zdravlja i okoliša, sigurnost i zaštita proizvoda i hrane, u okviru jednog elektroničkog postupka te bržeg postupka granične kontrole pri uvozu i izvozu robe. Mjerom bi se vladinim agencijama omogućila suradnja u pogledu obrade, dijeljenja i razmjene informacija te bolja procjena rizika. U tom pogledu pilot-projekt carinskih i partnerskih tijela nadležnih za poljoprivredno-prehrambeni lanac, uvoz drvene sirovine i fitosanitarne formalnosti već je pokrenut te se primjenjuje u devet država članica¹⁶.

Mjere: 2020.

- Zakonodavni prijedlog za okružje jedinstvenog sučelja za carinu do **četvrtog tromjesečja 2020.**

7) *Evaluacija Carinskog zakonika Unije*

Modernizirani zakonodavni okvir carinskih pravila i postupaka na snazi je od 2016. u obliku Carinskog zakonika Unije (CZU). Više od polovine od sedamnaest elektroničkih sustava CZU-a osmišljenih kako bi carinska unija postala moderno okruženje bez papira već je u upotrebi, a preostali sustavi bit će dovršeni najkasnije do kraja 2025. Komisija će do kraja 2021. dovršiti privremenu evaluaciju kako bi utvrdila jesu li Carinski zakonik Unije i elektronički sustavi dovršeni do tog datuma još uvijek svrsishodni uzimajući u obzir željeni cilj, to jest osigurati modernizirane, racionalizirane i pojednostavnjene postupke za podupiranje trgovaca koji poštuju propise i carinskih tijela. Na evaluaciji će se temeljiti odluke o tome treba li revidirati zakonik i njegove provedbene i delegirane akte. Pritom će se osobito razmotriti je li zakonik dovoljno fleksibilan za upravljanje carinskim formalnostima tijekom kriza, kao što je kriza povezana s bolešću Covid-19 i novim poslovnim modelima poput e-trgovine.

Mjera: 2021.

- Privremena evaluacija Carinskog zakonika Unije – **četvrto tromjesečje 2021.**

8) *Zajednički sustav carinskih sankcija*

Iako je carinsko zakonodavstvo usklađeno, njegova se provedba razlikuje jer su za nju nadležna nacionalna tijela država članica. Nepostojanje zajedničkog sustava prekršaja i sankcija stvara pravnu nesigurnost za poduzeća te može dovesti do poremećaja u tržišnom natjecanju na unutarnjem tržištu. To osobito podrazumijeva poteškoće u prikupljanju prihoda i nedostatke u provedbi politika. U skladu s pravilima Svjetske trgovinske organizacije EU je obvezan osigurati ujednačenu primjenu carinskog zakonodavstva, među ostalim u pogledu sankcija za nepridržavanje odredbi tog zakonodavstva.

Komisija će stoga predložiti drugi pristup toj temi s obzirom na to da nije postignut dogovor o prijedlogu Komisije iz 2013. o pravnom okviru Unije za carinske prekršaje i sankcije¹⁷.

¹⁶ Bugarska, Cipar, Češka, Estonija, Irska, Latvija, Poljska, Portugal i Slovenija.

¹⁷ COM(2013) 884 final od 13.12.2013.

Komisija, uz potporu država članica, predlaže da se u okviru projektne skupine izradi ažurirano sveobuhvatno izvješće o pojedinačnim sustavima kazni u svakoj državi članici u skladu s člankom 42. Carinskog zakonika Unije. Na temelju tog izvješća Komisija će utvrditi smjernice za primjenu kriterija iz članka 42. stavka 1. na takve nacionalne sustave, odnosno da sankcije moraju biti „učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće”. To bi djelovanje u dogledno vrijeme moglo dovesti do novog zakonodavnog prijedloga, kojim će se zamijeniti prijedlog iz 2013.

Mjere: 2020.–2022.

- Smjernice o kriterijima za nacionalne sustave sankcioniranja – **četvrto tromjesečje 2021.**
- Na temelju iskustva sa Smjernicama Komisija će razmotriti je li potrebno predložiti zakonodavstvo u pogledu sankcija za nepridržavanje – **2022.**

9) *Pravni okvir za borbu protiv carinskih prijevara*

Uredba (EZ) br. 515/97¹⁸ glavni je pravni instrument na razini Unije za borbu protiv carinskih prijevara putem suradnje i razmjene informacija među državama članicama, odnosno između njih i Komisije. Komisija trenutačno provodi temeljitu evaluaciju ove Uredbe kako bi procijenila je li ona i dalje prikladna i relevantna za rješavanje pitanja povezanih s novim oblicima carinskih prijevara. Na temelju rezultata evaluacije Komisija će odlučiti je li potrebno revidirati Uredbu.

Mjere 2020.–2021.

- Izvješće o evaluaciji Uredbe (EZ) br. 515/97 do **četvrtog tromjesečja 2020.**
- Procjena potrebe za ažuriranjem Uredbe (EZ) br. 515/97 kako bi se omogućila borba s novim vrstama carinskih prijevara – **prvo tromjesečje 2021.**

10) *Uključivanje carinskih tijela u zaštitu jedinstvenog tržišta od uvoza nesukladnih i nesigurnih proizvoda*

Novom Uredbom¹⁹ o nadzoru tržišta i sukladnosti proizvoda, koja će se početi primjenjivati 2021., omogućit će se učinkovitije kontrole proizvoda koji ulaze u EU. Kriza povezana s pandemijom bolesti Covid-19 ponovno je istaknula prijetnju koju predstavljaju nezakoniti proizvodi nakon što je u više slučajeva opasna, nesukladna ili krivotvorena zaštitna oprema otpremljena iz trećih zemalja stigla u državu članice. Komisija će donijeti provedbeno zakonodavstvo čiji je cilj povećati učinkovitost carinskih intervencija i suradnje, među ostalim putem pojačanog okvira upravljanja rizikom, te će razviti novo sučelje između carinskih sustava i sustava nadzora tržišta na razini EU-a kako bi se olakšala razmjena informacija.

Mjere: 2021.–2025.

- Komisija će od **2021.** nadalje donositi provedbene akte za uredbu o nadzoru tržišta, čiji je cilj rješavanje pitanja povezanih s carinom.
- Komisija će do **2025.** razviti novo sučelje na razini EU-a između informacijskog i

¹⁸ Uredba Vijeća (EZ) br. 515/97 od 13. ožujka 1997. o uzajamnoj pomoći upravnih tijela država članica i o suradnji potonjih s Komisijom radi osiguravanja pravilne primjene propisa o carinskim i poljoprivrednim pitanjima. SL L 082, 22.3.1997., str. 1. kako je izmijenjena.

¹⁹ Uredba (EU) 2019/1020 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o nadzoru tržišta i sukladnosti proizvoda i o izmjeni Direktive 2004/42/EZ i uredbi (EZ) br. 765/2008 i (EU) br. 305/2011. SL L 169, 25.6.2019., str. 1.–44.

komunikacijskog sustava za nadziranje paneuropskog tržišta (ICSMS) i okruženja jedinstvenog sučelja EU-a za carinu.

11) Praćenje funkcioniranja sporazuma o povlaštenoj trgovini

Sporazumi o povlaštenoj trgovini EU-a s drugim zemljama ključni su kako bi se omogućio pristup vanjskim tržištima za proizvođače i izvoznike iz EU-a, ali mogu dovesti do izbjegavanja trgovine zbog neusklađenosti s pravilima o povlaštenom podrijetlu. Komisija će nastaviti pratiti provedbu pravila i postupaka o povlaštenom podrijetlu te će proširiti svoje aktivnosti praćenja na sporazume o slobodnoj trgovini kako bi obuhvatila uvoz iz glavnih partnerskih zemalja i izvozne interese EU-a. To će se praćenje upotrijebiti za utvrđivanje područja u kojima bi se pravila mogla poboljšati i ažurirati. Osim toga, Komisija će unaprijediti alate koji su joj na raspolaganju kako bi poboljšala suradnju sa svim dionicima, a osobito s nadležnim tijelima i izvoznicima zemalja korisnica, istodobno razmatrajući kako najbolje osigurati izvršenje obveza u tom pogledu. Alati će obuhvaćati bolji pristup informacijama, detaljne smjernice, tehničku pomoć i osposobljavanje.

Krajnji je cilj zaštititi vlastita sredstva EU-a osiguravanjem da se povlastice dodjeljuju samo za proizvode koji na njih imaju pravo, uz istodobno jamčenje povlaštenog pristupa tržištima partnerskih zemalja za proizvode iz EU-a.

Mjere: od 2021. nadalje

- Službe Komisije će od **2021.** proširiti svoje praćenje primjene pravila i postupaka o povlaštenom podrijetlu na sporazume o slobodnoj trgovini te će s uključenim zemljama nastojati riješiti pitanja povezana sa slabostima i nedostacima u provedbi tih pravila i postupaka.
- U slučaju jasnog kršenja pravila o podrijetlu koja su na snazi i postupaka Komisija će pokrenuti rasprave s predmetnom zemljom i upotrijebiti mehanizme predviđene u kontekstu predmetnog povlaštenog sporazuma kako bi ponovno uspostavila poštovanje pravila i zaštitila financijske interese EU-a.

12) Analiza i, prema potrebi, jačanje međunarodnih sustava suradnje Unije u carinskim pitanjima s važnim trgovinskim partnerima, osobito Kinom

Komisija će analizirati i, prema potrebi, poboljšati međunarodne sustave Unije za suradnju i pružanje uzajamne pomoći u carinskim pitanjima s važnim trgovinskim partnerima te u okviru multilateralnih foruma. Poboljšanje suradnje i uzajamne administrativne pomoći s Kinom prvi je prioritet s obzirom na opseg bilateralne trgovine, a osobito ekspanzionalno povećanje pošiljaka u okviru e-trgovine.

Kao drugi prioritet Komisija će razmotriti razvoj ili jačanje suradnje s drugim trgovinskim partnerima uzimajući u obzir kriterije kao što su perspektiva pristupanja EU-u, geografska blizina i susjedstvo, tranzitni putovi i trgovinski interesi EU-a. Ta će suradnja uključivati, prema potrebi, razvoj inicijativa kao što su olakšavanje elektroničke razmjene carinskih dokumenata, provedbu akcijskog plana o sigurnosti proizvoda u prodaji putem interneta, postupke kojima se unapređuju upravljanje rizikom i sigurnost lanca opskrbe (kao što su razmjena informacija među carinskim tijelima, uzajamno

priznavanje ovlaštenih gospodarskih subjekata i carinske provjere). Rad može uključivati preispitivanje postojećih bilateralnih sporazuma radi jačanja elemenata koji se odnose na provedbu.

Snažnija carinska suradnja može partnerskim zemljama koristiti i u boljoj mobilizaciji njihovih nacionalnih resursa.

Mjera: 2020.–2021.

- Kina: EU bi **do kraja 2020.** trebao postići dogovor o novom strateškom okviru za carinsku suradnju s Kinom za razdoblje 2021.–2024. Komisija istodobno ocjenjuje postojeći sporazum o carinskoj suradnji i uzajamnoj administrativnoj pomoći s Kinom kako bi utvrdila treba li zatražiti pregovaračke smjernice za njegovo preispitivanje.
- Komisija će do kraja 2020. pokrenuti sveobuhvatnu analizu sustava Unije za međunarodnu suradnju i uzajamnu administrativnu suradnju u carinskim pitanjima s ciljem predlaganja mogućih poboljšanja opće ili posebne prirode/područja primjene tijekom **2021.**

d) Jedinstveno djelovanje carinskih tijela

13) Jačanje suradnje između carinskih tijela i tijela za sigurnost i upravljanje granicama te sinergija njihovih informacijskih sustava

Od presudne je važnosti ukloniti neusklađenosti između carinskih informacijskih sustava i drugih informacijskih sustava osmišljenih za zaštitu vanjskih granica EU-a i jačanje unutarnje sigurnosti. Cilj će biti suzbijanje sigurnosnih i drugih rizika na granicama, u korist svih građana, podupiranjem novih metoda suradnje i međusobnog povezivanja podataka kako bi se osiguralo usklađeno djelovanje različitih nadležnih tijela usmjereno na budućnost i izbjeglo udvostručavanje obveza izvješćivanja.

Službe Komisije već rade na razvoju okvira za interoperabilnost informacijskih sustava za upravljanje sigurnošću, granicama i migracijama. Stručna skupina za pitanja sigurnosti i upravljanje granicama te carinska pitanja iz država članica koju je sazvala Komisija izradila je preliminarnu procjenu interoperabilnosti tih sustava s carinskim sustavima u području procjene sigurnosti i sigurnosnih rizika. U toj se procjeni posebno preporučuje povezivanje podataka iz Schengenskog informacijskog sustava (SIS) i baze podataka Europolu sa sustavom kontrole uvoza (ICS2) koji će se od 2021. do 2024. uvoditi u tri faze. Stručnjaci smatraju da bi interoperabilnost tih sustava mogla poboljšati upravljanje sigurnosnim rizicima. Na temelju preporuke stručnjaka Komisija će naručiti izradu studije izvedivosti kako bi se procijenile mogućnosti u pogledu interoperabilnosti tih triju sustava i s time povezani financijski, operativni, tehnički i pravni izazovi, uključujući pitanja zaštite podataka i povjerljivosti. Trebalo bi istražiti i sinergije između drugih carinskih elektroničkih sustava osim sustava ICS2 i sustava kojima upravljaju tijela nadležna za sigurnost i upravljanje granicama.

Mjera: 2021.–2024.

- Dovršetak studije o izvedivosti razvoja interoperabilnosti između Schengenskog informacijskog sustava i baze podataka Europolu sa sustavom kontrole uvoza (ICS2) **do kraja 2021.** kako bi se uspostavile sve veze do trenutka konačnog uvođenja sustava ICS2 (**2024.**).

14) Uspješnost carinske unije

Komisija radi na uspostavi svojeg alata za prikupljanje godišnjih i tromjesečnih informacija od država članica o carinskim postupcima, izbjegavajući pritom udvostručavanje obveza u pogledu izvješćivanja u odnosu na izvješćivanje u drugim područjima koja su relevantna za carinu. Dobrovoljna osnova trenutnog postupka prikupljanja podataka o uspješnosti carinske unije dovodi do određenih nedostataka u postupku i ujedno otvara pitanja o kvaliteti podataka. Sveobuhvatnijim izvješćivanjem poboljšalo bi se sustavno vrednovanje i, u konačnici, usklađivanje praksi među različitim jurisdikcijama; njime bi se pružile i važne zbirne informacije koje pridonose analitičkim kapacitetima za procjenu rizika. Zakonodavni okvir mogao bi pridonijeti usklađivanju praksi prikupljanja podataka na nacionalnoj razini, čime bi se poboljšala upotreba ključnih pokazatelja uspješnosti i pridonijelo procjeni učinaka odluka u području carinske politike. Međutim, najprije treba pažljivo razmotriti potrebu za uspostavom zakonodavnog okvira i druga moguća rješenja.

Mjera: 2021.

- Procjena je li nepostojanje posebne pravne osnove za periodično izvješćivanje o uspješnosti carinske unije negativno utjecalo na funkcioniranje carinske unije koju treba provesti u okviru privremene evaluacije provedbe Carinskog zakonika Unije do **kraja 2021.**

15) Bolje opremanje država članica modernom i pouzdanom opremom za carinske provjere

Komisija je predložila financijski instrument²⁰ kojim bi se omogućila nabava, održavanje i nadogradnja relevantne, najsuvremenije i pouzdane opreme za carinske provjere (kao što su rendgenske snimke, skeneri, mobilni uređaji i automatizirani sustavi za prepoznavanje registarskih pločica i laboratorijska oprema) u okviru sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) koji bi trebao biti donesen do kraja 2020.

Moderna i pouzdana oprema za carinske provjere pridonijela bi rješavanju slabih točaka u pogledu ulaska robe u carinsko područje ili izlaska iz njega koje negativno utječu na zaštitu financijskih interesa i sigurnosti EU-a te osiguravanju jednake razine carinskih provjera. Predloženi instrument odgovor je na česte zahtjeve mnogih država članica za financijskom potporom za kupnju takve opreme. Stoga je od ključne važnosti da se Europski parlament i Vijeće što prije slože s prijedlogom Komisije o uspostavi instrumenta za financiranje opreme za carinske provjere kako bi se osigurali ekvivalentni rezultati carinskih provjera među državama članicama.

Mjera: 2021.

- Ako se financijski instrument donese, Komisija i države članice će **od 2021.** koristiti program kako bi pridonijele osiguravanju ekvivalentnih rezultata carinskih provjera.

²⁰ COM(2018) 474 final od 12.6.2018.

16) Uvođenje i produbljivanje mehanizama suradnje u okviru programa Carina (VFO 2021.–2027.)

U okviru sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira (VFO), koji bi trebao biti donesen najkasnije do kraja 2020., cilj²¹ je programa Carina poduprijeti funkcioniranje i modernizaciju carinske unije, među ostalim, kako bi se ojačalo unutarnje tržište. Cilj mu je olakšati suradnju zemalja sudionica, njihovih carinskih tijela i njihovih službenika. Ključno je unaprijediti i osnažiti tu suradnju.

Posljednjih godina države članice pokazuju sve veći interes za pojačanu operativnu suradnju među carinskim tijelima na geografskoj ili tematskoj osnovi u obliku stručnih timova, koji je jedan od alata u okviru programa. Čini se da postoji istinska želja i potreba za proširenjem takve operativne suradnje na više područja kao što je e-trgovina i na više zemalja sudionica.

Postoji i potreba za jačanjem profila carinske struke kako bi se privuklo najbolje ljude da rade za carinska tijela i za postizanjem zajedničkog pristupa osposobljavanju, uključujući u svrhu smanjenja troškova. Ideje koje treba razmotriti u tom kontekstu mogle bi obuhvatiti program „mobilnosti”, kojim bi se carinskim službenicima omogućilo da rade bilo gdje u EU-u uz uzajamno priznavanje kvalifikacija te razvoj zajedničkog sustava za osposobljavanje i jačanje ljudskih kapaciteta za carinske službenike na razini EU-a, gdje je to opravdano, u suradnji s drugim agencijama kao što je CEPOL²².

Mjere programa Carina mogu se dopuniti tehničkom potporom carinskim upravama država članica u okviru Instrumenta za tehničku potporu za razdoblje 2021. – 2027.

Mjera: od 2021. nadalje

- Komisija će od **2021. (do 2028.)** poticati države članice da bolje iskoriste instrumente za učinkovitu suradnju i izgradnju ljudskih kapaciteta u okviru alata programa Carina u što više područja.

17) Pametnije upravljanje carinskom unijom

Kao odgovor na krizu izazvanu pandemijom bolesti Covid-19 tijekom nekoliko proteklih mjeseci Komisija je donijela nekoliko zakonodavnih mjera i izdala smjernice za tumačenje zakonodavstva kako bi pomogla carinskim tijelima i trgovcima tijekom krize. Osim toga, predstojećom evaluacijom Carinskog zakonika Unije nastojat će se utvrditi je li on dovoljno fleksibilan instrument za upravljanje carinskim formalnostima tijekom razdoblja krize. Međutim, postoje naznake kako bi trebalo donijeti rješenja koja prelaze okvire zakonika. Isto tako, nakon projekta predviđanja pojavila se želja za nastavkom rasprava o povezanom pitanju osiguravanja bolje pripremljenosti carinske unije za budućnost.

S obzirom na taj razvoj događaja Komisija predlaže osnivanje skupine za razmatranje, koju bi činile države članice i dionici, u okviru programa Carina kako bi se razmotrilo kako carinsku uniju učiniti pametnijom, prilagodljivijom, tehnološki naprednijom i otpornijom na krizu. Ideje koje bi trebalo razmotriti mogle bi uključivati načine za učinkovitije predviđanje problema, mehanizme za brzo djelovanje, iskustvo stečeno tijekom krize uzrokovane pandemijom bolesti Covid-19 i promišljanje

²¹ COM(2018) 442 final od 8.6.2018.

²² Agencija Europske unije za osposobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva.

kako na najbolji način osigurati da carinska unija ispuni svoje ciljeve.

Osim toga, možda je pravo vrijeme za razmatranje mogućnosti uspostave učinkovitijeg okvira za carinske aktivnosti. Uzimajući u obzir ograničenja koja su utvrđena Ugovorom u pogledu dodjele određenih ovlasti agenciji, mogla bi se istražiti mogućnost osnivanja agencije. U tu će svrhu Komisija u dogledno vrijeme pokrenuti procjenu učinka kako bi utvrdila bi li carinska agencija EU-a (nova agencija ili dio postojeće agencije) s odgovarajućim ovlastima mogla omogućiti bolji i usklađeniji operativni odgovor carinskog sustava na krizne situacije te omogućiti praćenje trendova i obrazaca te utvrđivanje slabih točaka.

Osim toga, u okviru procjene učinka nastojat će se utvrditi može li agencija omogućiti upravljanje analitičkim podacima i njihovu pohranu, brži razvoj i djelotvornu razmjenu za podupiranje svih država članica u njihovim aktivnostima upravljanja rizicima i borbe protiv prijevara te bi li takvo tijelo moglo pridonijeti osiguravanju primjene učinkovitog i ujednačenog pristupa upravljanju rizicima na carinskom području EU-a. Procjenom bi se isto tako utvrdilo bi li se upravljanje carinskim elektroničkim sustavima, njihov razvoj i održavanje poboljšali ako bi njima upravljala agencija EU-a, čime bi se smanjili troškovi s kojima se suočavaju države članice kada pojedinačno financiraju te sustave. Komisija bi isto tako procijenila bi li agencija mogla osigurati formalnu strukturu za suradnju među državama članicama u carinskim provjerama i za međunacionalne timove stručnjaka za brzu reakciju kada se ukaže potreba te bi li agencija mogla pomoći u promicanju carinske struke i smanjenju troškova osposobljavanja za države članice putem programa mobilnosti i zajedničkog osposobljavanja. Pri odlučivanju o tome je li agencija odgovarajuće rješenje potrebno je pažljivo razmotriti sinergije i potencijalna preklapanja s postojećim tijelima kaznenog progona.

Mjere: 2021.–2023.

- Skupina za razmatranje država članica i dionika o predviđanju/upravljanju krizama – pokretanje početkom **2021.**
- Komisija će 2022. pokrenuti procjenu učinka, čiji će rezultati biti objavljeni do **2023.**, o prednostima i nedostacima agencijskog pristupa, koja obuhvaća niz područja carinske suradnje kako bi odlučila hoće li predložiti takvu agenciju u sljedećem višegodišnjem financijskom okviru.

V. Zaključak

Ovim akcijskim planom utvrđen je niz ambicioznih mjera usmjerenih na osiguravanje koherentnije i snažnije carinske unije kao odgovor na četiri područja djelovanja: upravljanje rizicima, e-trgovina, usklađenost i jedinstveno djelovanje carinske unije. Komisija je izradila ovaj plan djelovanja za razdoblje do 2025. uzimajući u obzir stajališta koja su iznijele države članice i dionici tijekom različitih oblika savjetovanja, koji su opisani u Komunikaciji. On je u skladu s dugoročnom vizijom carinske unije utvrđenom u projektu predviđanja i u njemu se potvrđuje učinak koji je kriza uzrokovana pandemijom bolesti Covid-19 imala na carinska tijela i gospodarske subjekte.

Djelovanje će biti usmjereno na uspostavu dodatnog sloja kapaciteta za analizu podataka na razini EU-a kako bi se svim državama članicama pružila potpora u analizi rizika i povećala učinkovitost kontrole. Cilj je poduprijeti i ojačati različite aspekte rizika i kontrole kako bi se ojačala cijela struktura, smanjili troškovi za države članice i dodatno olakšala zakonita trgovina.

Ključno je naglasiti da će određivanje veličine i izvedivosti nekih, iako ne svih predloženih mjera, biti određeno konačnim ishodom pregovora za sljedeći višegodišnji financijski okvir, iz perspektive administrativnog i operativnog proračuna. Važno istaknuti i da će države članice imati važnu ulogu i da će trebati staviti na raspolaganje potrebna sredstva na nacionalnoj razini. Ako se ti uvjeti ne ispune, neće biti moguće razviti sve mjere.

Komisija želi nastaviti raspravu s državama članicama o tome kako carinsku uniju učiniti pametnijom, prilagodljivijom i otpornijom na krizu. Komisija u srednjoročnom razdoblju želi istražiti ideju osnivanja carinske agencije kako bi upravljanje carinskom unijom bilo isplativije i učinkovitije te kako bi se eliminiralo udvostručavanje troškova među državama članicama i osigurale učinkovitije i brže reakcije na krizne situacije.

Komisija poziva Europski parlament i Vijeće da daju podršku ovom akcijskom planu.

DODATAK: popis mjera i rokovi

2020.

1. Zajedničke analitičke sposobnosti: analiza podataka za izdvajanje trendova upotrebom sustava Surveillance EU-a: u tijeku
2. Okružje jedinstvenog sučelja za carinu – zakonodavni prijedlog: četvrto tromjesečje 2020.
3. Revizija Uredbe 515/97 o carinskim prijevarama: četvrto tromjesečje 2020.
4. Kina: međunarodna suradnja: novi strateški okvir za suradnju s Kinom: kraj 2020.
5. Pokretanje analize sustava Unije za međunarodnu suradnju u carinskim pitanjima: kraj 2020.

2021.

1. Zajedničke analitičke sposobnosti: upotreba podataka iz sustava Surveillance za potporu ispravnoj primjeni tarife Unije
2. Revidirana strategija upravljanja rizicima: drugo tromjesečje 2021.
3. Procjena potrebe za ažuriranjem Uredbe (EZ) br. 515/97 kako bi se unaprijedila borba s carinskim prijevarama: prvo tromjesečje 2021.
4. Program za AEO: mogući zakonodavni prijedlog za preciznije obveze praćenja: drugo i treće tromjesečje 2021.
5. Program za AEO: ažurirane smjernice: drugo i treće tromjesečje 2021.
6. Privremena evaluacija Carinskog zakonika Unije: četvrto tromjesečje 2021.
7. Uredba o nadzoru tržišta – provedbeni akti za carinska pitanja: od 2021.
8. Povlašteni sporazumi o trgovini – pojačano praćenje: od 2021. nadalje
9. Moguća poboljšanja međunarodne suradnje i uzajamne administrativne pomoći u carinskim pitanjima na temelju rezultata analize: početak 2021.
10. Uspješnost carinske unije – evaluacija problema povezanih s nepostojanjem pravne osnove: kraj 2021.
11. Zajednički sustav sankcija – smjernice: četvrto tromjesečje 2021.
12. Oprema za carinske provjere: rad u vezi s financiranjem opreme počet će 2021.
13. Novi program Carina: pojačana suradnja počet će 2021.
14. Pokretanje analize učinka e-trgovine na naplatu carina / ravnopravne tržišne uvjete
15. Studija o interoperabilnosti carinskih i graničnih sustava: kraj 2021.
16. Skupina za razmatranje o predviđanju/upravljanju krizama – pokretanje početkom 2021.

2022.

1. Pristup carinskih tijela poreznom centru Eurofisc
2. Zajednički sustav sankcija – razmatranje zakonodavstva

2023.

1. Zajedničke analitičke sposobnosti: početak objedinjavanja podataka iz sustava Surveillance s podacima iz drugih novih i postojećih elektroničkih sustava; analiza podataka iz sustava ICS2 koje prije utovara i dolaska dostavljaju poštanski operateri, kurirske službe i teretni zračni prijevoznici.
2. Carinske obveze za platforme za e-trgovinu – prijedlog za izvješćivanje: prvo tromjesečje 2023.
3. Carinska agencija – izrada procjene učinka

2024.

1. Zajedničke analitičke sposobnosti: analiza podataka iz sustava ICS2 koje prije utovara i dolaska dostavljaju pomorski, cestovni i zračni prijevoznici te pružatelji logističkih usluga

2. Suradnja i interoperabilnost s tijelima nadležnima za sigurnost i upravljanje granicama – vremenski okvir za povezivanje (u skladu s konačnim uvođenjem sustava ICS2)
3. Pristup carinskih tijela podacima o plaćanju PDV-a

2025.

1. Novo sučelje između sustava za nadzor tržišta (ICSMS) i okružja jedinstvenog sučelja EU-a za carinu