

Bruselj, 22. november 2022
(OR. en)

15105/22

UD 262
ENFOCUSTOM 167
MI 857
COMER 143
TRANS 732
ECOFIN 1194

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	18. november 2022
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	COM(2022) 635 final
Zadeva:	POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU o končni oceni programa Carina 2020

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2022) 635 final.

Priloga: COM(2022) 635 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 18.11.2022
COM(2022) 635 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o končni oceni programa Carina 2020

{SWD(2022) 363 final}

1. OZADJE

Carinska unija je temelj EU in bistven dejavnik pri delovanju enotnega trga. Ozemlje carinske unije EU je urejeno s skupnimi pravili in postopki iz carinskega zakonika Unije¹. Ta zahtevajo njegovo pravilno in enotno izvajanje in uporabo v vseh državah članicah. Poleg tega se morajo carinska politika in carinske uprave stalno prilagajati razmeram v sodobni trgovini, povečanim odgovornostim in sodobnim komunikacijskim orodjem. Carinski zakonik Unije je mejnik pri posodabljanju carine EU, njegov namen pa je doseči brezpapirno in popolnoma avtomatizirano carinsko unijo. Program EU Carina 2020, večletni akcijski program za carino v EU, ki je bil uveden z [Uredbo \(EU\) št. 1294/2013](#), je nepogrešljiv pri podpori njenega izvajanja. Določa vire, potrebne za delovanje obstoječih evropskih informacijskih sistemov za carino (in razvoj novih sistemov, potrebnih za izvajanje carinskega zakonika Unije) ter spodbujanje in krepitev sodelovanja med nacionalnimi carinskimi upravami.

V skladu s členom 18(1) in (3) Uredbe (EU) št. 1294/2013, ki od Komisije zahteva, da Evropskemu parlamentu in Svetu predloži vmesno in končno poročilo o oceni programa Carina, in določa, da mora ocene izvajati neodvisni zunanji ocenjevalec, je bila v podporo končni oceni programa naročena zunanja študija. Rezultati študije so predstavljeni v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije in so podlaga za to poročilo.

Končno poročilo temelji na vmesni oceni programa Carina, ki je bila objavljena leta 2019. Njen namen je oceniti program Carina 2020 od njegovega začetka 1. januarja 2014 do njegovega zaključka 31. decembra 2020. V oceni so upoštevane vse najrazličnejše financirane dejavnosti programa in njegovi deležniki.

V skladu s členom 18(1) Uredbe št. 1294/2013 sedanje poročilo predstavlja rezultate končne ocene: (i) napredka pri doseganju ciljev programa; (ii) stroškovne učinkovitosti različnih financiranih dejavnosti; (iii) skladnosti programa in njegovega prispevka k širšim politikam in prednostnim nalogam EU; (iv) nadaljnje ustreznosti programa in (v) dodane vrednosti delovanja programa na ravni EU. V analizi so bili upoštevani dolgoročni vplivi programa in trajnost njegovih učinkov.

2. UČINKOVITOST

Splošni cilj programa je zagotoviti podporo delovanju in posodobitvi carinske unije s sodelovanjem med sodelujočimi državami, njihovimi carinskimi organi in uradniki.

Z oceno je bilo potrjeno, da je bil program Carina 2020 ključni instrument pri podpori izvajanja in dosledne uporabe novega carinskega zakonodajnega okvira (carinski zakonik Unije). Carinski zakonik Unije je igral še posebno pomembno vlogo pri naprednem **razvoju in delovanju evropskih informacijskih sistemov za carino, s katerimi je bilo ustvarjeno sodelovalno**

¹ [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).

informacijsko okolje, v katerem carinski organi med seboj sodelujejo in si izmenjujejo podatke o dobavni verigi in informacije, pomembne za oceno tveganja.

Evropski informacijski sistemi za carino, ki jih financira program, zagotavljajo sredstva za avtomatizirano, tehtno in zanesljivo izmenjavo podatkov med nacionalnimi carinskimi upravami ter z gospodarskimi subjekti in drugimi vladnimi organi. Število sporočil, izmenjanih med carinskimi upravami na varni platformi, ki jo podpira program, se je od leta 2014 nenehno povečevalo, pri čemer je bilo samo v letu 2020 izmenjanih 8,4 milijarde sporočil. Izmenjava nekaterih informacij z gospodarskimi subjekti se je znatno izboljšala z uvedbo portala EU za gospodarske subjekte in posebnih portalov za gospodarske subjekte nekaterih sistemov². Ti portali so zagotavljali centraliziran dostop do več evropskih informacijskih sistemov za carino ter s tem omogočali enotno izmenjavo podatkov med carinskimi organi in gospodarskimi subjekti. Gospodarskim subjektom so zagotavljali storitve za oddajo vlog in dodatnih informacij ter prejem obvestil carinskih organov. Spodbujala se je izmenjava informacij z drugimi vladnimi organi v carinskem sistemu enotnega okenca EU za izmenjavo potrdil (EU CSW-CERTEX), ki je nacionalne carinske sisteme sodelujočih držav povezoval s podatkovno zbirko EU³, ki ureja spremne listine, povezane z necarinskimi zahtevami, kot so skupni zdravstveni vstopni dokument, dovoljenje FLEGT za uvoz lesa in lesnih proizvodov ter potrdilo o pregledu organskih proizvodov.

Skupni ukrepi programa Carina 2020 so bili **instrument za izmenjavo znanj in dobrih praks** med carinskimi organi in z drugimi vladnimi organi v sodelujočih državah. V okviru programa se z izvajanjem vseh vrst skupnih ukrepov, vključno s strokovnimi skupinami (novim orodjem, ki podpira okrepljeno operativno sodelovanje na regionalni ali tematski ravni), razvijajo smernice ter prepoznavajo, širijo in prevzemajo dobre prakse, kar se kaže v izboljšanih delovnih metodah ter bolj dosledni in usklajeni uporabi prava Unije na področju carine in s carino povezanih zadev. **Skupni ukrepi so podlaga tudi za pripravo novih zakonodajnih pobud**, kot je predlog uredbe o enotnem okolju EU za carino⁴, s čimer prispevajo k posodobitvi carinske unije in boljšemu delovanju enotnega trga.

Dejavnosti usposabljanja, izvedene v okviru programa Carina 2020, so imele pomembno vlogo pri podpiranju bolj usklajene uporabe novega carinskega zakonodajnega okvira (carinskega zakonika Unije), ki se je začel uporabljati v obdobju financiranja. S tem so carinski organi in gospodarski subjekti carinski zakonik Unije lažje razumeli in so ga zato tudi lažje

² Sistem pooblaščenih gospodarskih subjektov, sistem evropskih zavezujočih tarifnih informacij in informativni listi za posebne postopke.

³ Npr. celoviti računalniški veterinarski sistem Traces in sistem za izdajo dovoljenj za snovi, ki tanjšajo ozonski plašč.

⁴ COM(2020) 673 final.

izvajali. Z izvajanjem dejavnosti usposabljanja in več skupnih ukrepov so se oblikovale smernice za pripravo na izstop Združenega kraljestva iz Evropske unije.

Na podlagi programa Carina 2020 se je **vzpostavilo zaupanje** med carinskimi upravami in njihovimi uradniki ter okrepila so se delovna razmerja in izmenjave, ki presegajo posebne dejavnosti programa. Vendar so se te priložnosti za mreženje, ki so se vedno štejele za ključni element programa, zaradi pandemije COVID-19 nekoliko zmanjšale, zato je bilo treba ponovno oceniti, kako optimizirati sestanke v živo in prek spleta, ter preučiti primernejše platforme in/ali kanale, ki bi še naprej zagotavljali priložnosti za mreženje z uporabo virtualnih sredstev, da bi nadomestili ali dopolnili nekoč običajne načine mreženja.

Iz ocene je v skladu z navedenimi informacijami razvidno, da je program Carina 2020 **pozitivno vplival na delovanje in posodobitev carinske unije in notranjega trga**, saj sta bila v njegovem okviru zagotovljena podpora zakonitemu trgovanju in preprečevanje nezakonitih dejavnosti. **V okviru programa se je izvajanje zakonitih gospodarskih dejavnosti podpiralo** na različne načine. Prvič, **z digitalizacijo carinskih postopkov, ki jih financira program, so bili nekateri med njimi poenostavljeni in usklajeni** (kar se bo po pričakovanjih nadaljevalo, ko bo začelo delovati več sistemov), s čimer so se znižali stroški izpolnjevanja obveznosti in povečala pravna varnost za gospodarske subjekte ter nazadnje okrepila konkurenčnost evropskih podjetij. Drugič, ta cilj se je podpiral tudi z omogočanjem dostopa carinskemu organu in gospodarskim subjektom do gradiva za usposabljanje. Poleg tega so k izboljšanju pogojev in postopkov za trgovanje prispevale dobre prakse, ki izhajajo iz skupnih ukrepov.

Vendar se **digitalizacija**, kot je bilo že navedeno, **še vedno izvaja in nekateri informacijski sistemi, ki jih predvideva carinski zakonik Unije, še niso bili razviti ali posodobljeni**⁵, zaradi česar je prišlo do zamude pri uresničevanju njihovih pričakovanih koristi. Gospodarski subjekti, s katerimi je bilo opravljeno posvetovanje, vidijo možnosti za splošno povečanje olajševanja trgovine, spregovorili pa so tudi o izzivih, povezanih s kompleksnostjo informacijskega okolja, postopnim razvojem nacionalnih komponent v državah članicah in nezadostno komunikacijo med njimi. Čeprav so ta vprašanja povezana zlasti s politikami in spadajo predvsem v okvir odgovornosti držav članic EU, nakazujejo priložnost za boljše sodelovanje z gospodarskimi subjekti ob naslednji ponovitvi programa.

Glede na oceno je **program carinske organe podpiral pri preprečevanju nezakonitih dejavnosti** in posledično pri zaščiti finančnih in gospodarskih interesov Unije in njenih držav članic. Proces digitalizacije, ki ga podpira program Carina 2020, zagotavlja sredstva za izvajanje avtomatiziranih in navzkrižnih pregledov ter preverjanje veljavnosti podatkov, s čimer morda

⁵ Carinski zakonik Unije je bil leta 2019 spremenjen, da bi se podaljšal rok za uvedbo treh nacionalnih sistemov do leta 2022 in šestih vseevropskih sistemov do leta 2025. Mednje spadajo sistem, ki obravnava vstopne skupne deklaracije, sistem, ki obravnava zunanji in notranji tranzit, sistem, ki obravnava iznos blaga s carinskega območja, ter sistem, ki se ukvarja z zavarovanjem morebitnih ali obstoječih dolgov, carinskim statusom blaga in centraliziranim carinjenjem.

prispeva k zmanjšanju goljufij in napak. Poleg tega se je z dejavnostmi krepitve zmogljivosti na področju informacijske tehnologije (zlasti z uvedbo novih strokovnih skupin) povečalo usklajevanje med carinskimi organi in Komisijo v zvezi s preprečevanjem goljufij. Z izvajanjem dejavnosti krepitve usposobljenosti so carinski uradniki okrepili svoje sposobnosti v zvezi z nadzorom carinskega območja Unije.

Kljub tem pozitivnim rezultatom **obstajajo dokazi o nedosledni uporabi carinske kontrole**⁶, kar kaže potrebo po prilagoditvi okvira za obvladovanje tveganja, ki ga je s podporo programa vzpostavila Komisija, da bi preprečila nezakonite dejavnosti. Poleg tega je več deležnikov, s katerimi je bilo opravljeno posvetovanje, **kot nerešeno vprašanje opredelilo elektronsko trgovanje**.

3. USPEŠNOST

Programu Carina 2020 je bil **za obdobje 2014–2020** dodeljen proračun v višini **531,7 milijona EUR**. Ta proračun je občutno višji od proračuna v višini 272 milijonov EUR, ki je bil programu dodeljen v prejšnjem programskem obdobju (2007–2013), zlasti zaradi vse večjega poudarka na razvoju evropskih informacijskih sistemov v okviru izvajanja carinskega zakonika Unije. **Za razvijanje, vzdrževanje in delovanje evropskih informacijskih sistemov za carino je bilo porabljenih 87 % proračuna**. Ti skupni informacijski sistemi seveda zahtevajo veliko sredstev, vendar so nepogrešljivi pri vsakodnevnem delu carinskih uprav in prinašajo številne koristi na vseh področjih carinskih dejavnosti. Teh koristi ni bilo mogoče količinsko opredeliti, saj se večinoma nanašajo na poenostavitev in standardizacijo carinskih postopkov z avtomatizacijo, učinkovitejšim izvajanjem in doslednejšo uporabo carinskega prava ter povečanjem interoperabilnosti in izmenjave informacij med carinskimi organi. Z razvojem in delovanjem skupnih komponent evropskih informacijskih sistemov se je v okviru programa spodbudilo oblikovanje pomembne ekonomije obsega, s čimer se je preprečilo podvajanje prizadevanj držav članic, hkrati pa so se gospodarskim subjektom znižali stroški izpolnjevanja obveznosti in zmanjšala upravna bremena. Čeprav v oceni ni bilo mogoče potrditi stroškovne učinkovitosti dejavnosti krepitve zmogljivosti na področju informacijske tehnologije (zlasti zaradi težav, povezanih s količinsko opredelitvijo njihovih koristi), so v njej predstavljeni na splošno pozitivni rezultati o njihovi učinkovitosti.

Skupni ukrepi so predstavljali 11 % dodeljenega proračuna in so znatno prispevali k izpolnjevanju ciljev programa. Povprečni stroški na udeleženca na ukrep za vse vrste skupnih ukrepov (razen strokovnih skupin) so znašali približno 742 EUR. Projektne skupine so predstavljale skoraj polovico izdatkov za skupne ukrepe, vendar so zaradi njihovega dosega (več kot 33 000 udeležencev) in razmeroma nizkih stroškov udeležbe (povprečno 676 EUR na

⁶ Evropsko računsko sodišče, Posebno poročilo – Carinske kontrole: nezadostna usklajenost ovira finančne interese EU (04, 2021).

udeleženca) verjetno najbolj stroškovno učinkovita vrsta ukrepov. S prepoznavanjem dobrih delovnih praks za upravne postopke so okrepile sodelovanje in delovna razmerja med udeleženci ter podprle pripravo nove carinske zakonodaje in učinkovito izvajanje veljavne zakonodaje. V oceni je bila izpostavljena potreba po bolj pravočasnem pošiljanju vabil na srečanja, da se zagotovi udeležba najboljših možnih strokovnjakov po najnižji možni ceni. Stroškovno učinkovitost strokovnih skupin je zaradi drugačne narave novovzpostavljenih strokovnih skupin (in posledično drugačnih podatkov spremljanja) težko primerjati z drugimi skupnimi ukrepi. Vendar je bil med oceno izpostavljen njihov potencial za znižanje stroškov, **saj državam članicam ponujajo priložnost, da združijo svoje vire, strokovna znanja in izkušnje, namesto da delujejo ločeno.**

Čeprav sta bila za **dejavnosti krepitve usposobljenosti** porabljena le 2 % programskega proračuna, se šteje, da te ustvarjajo visoko vrednost za denar, zlasti usposabljanja v okviru e-učenja, ki se lahko uporabijo večkrat, ne da bi pri tem nastali dodatni stroški (razen izvajanja potrebnih posodobitev). Kot o tem priča ocena, so glavne koristi dejavnosti usposabljanja v okviru programa Carina 2020 povezane z **bolj usklajeno uporabo carinskega prava ter nazadnje učinkovitejšim in uspešnejšim delovanjem carinske unije, saj krepijo zmogljivosti carinskih uradnikov, da opravljajo svoje naloge, in sposobnost gospodarskih subjektov, da razumejo carinske predpise.** To je bilo zlasti pomembno med tokratno ponovitvijo programa, ko je začel veljati nov carinski zakonodajni okvir. V zvezi s tem je bil leta 2016 objavljen program e-učenja EU na področju carinskega zakonika Unije, ki ga sestavlja 15 modulov, namenjenih podpori izvajanja carinskega zakonika Unije. V naslednjih letih je bil poudarek predvsem na posodobitvi in pripravi prevodov obstoječih modulov (z dvema do tremi novimi moduli v angleščini na leto). Skladno z njihovimi objavami se je v času izvajanja programa povečalo tudi število modulov e-učenja, ki jih uporabljajo sodelujoče države. Število prenosov javno dostopnih modulov e-učenja (tistih, ki so dostopni gospodarskim subjektom) se je s 3 219 leta 2014 povečalo na 30 408 leta 2020, število nacionalnih carinskih uradnikov, ki so se usposabljali s pomočjo skupnega gradiva EU za usposabljanje, pa se je v tem programskem obdobju povečalo za desetkrat (z nekaj več kot 4 000 leta 2014 na 40 000 leta 2019). Usposabljanja so bila na splošno ocenjena kot kakovostna.

4. SKLADNOST

V končni oceni je bil poudarek na **zunANJI skladnosti** programa s širšimi politikami in prednostnimi nalogami EU. Rezultati vmesne ocene, katere poudarek je bil na **notranji skladnosti** med različnimi lastnostmi, komponentami in zasnovo programa, ostajajo veljavni. V oceni je bilo ugotovljeno, da je **program Carina 2020 podpiral druge pobude in programe EU ter imel od njih koristi.** Kot je podrobno navedeno v delovnem dokumentu služb Komisije, priloženem temu poročilu, tako povezavo ponazarja primer „prepovedi in omejitev“, ki se nanašajo na necarinske regulativne formalnosti (sanitarne, fitosanitarne, okoljske, kmetijske itd.), potrebne za uvoz in izvoz blaga, ki jih morajo carinski organi izvrševati na mejah EU. Do razumne mere je bila dosežena tudi skladnost z drugimi programi za porabo sredstev, kot je

Fiscalis 2020, program za podporo strukturnim reformam ali Herkul III, in njihovimi ustreznimi področji politike, pri čemer se je preprečilo prekrivanje in dosegla združljivost programov.

Za zagotovitev te skladnosti je bilo uporabljenih več mehanizmov, na primer medresorski sestanki in medresorska posvetovanja med različnimi službami Komisije, mešane projektne in strokovne skupine, udeležba opazovalcev iz različnih služb Komisije na sestankih ali v dejavnostih projektnih skupin ali ocenjevanje predlogov projektov s strani uradnikov iz različnih služb Komisije. Kljub zaznamim pozitivnim rezultatom je bila v končni oceni in oceni učinka, izvedeni za naslednji program financiranja, na nekaterih področjih ugotovljena možnost za nadaljnjo združljivost in sinergije. Dodatne sinergije bi bile lahko raziskane na primer z naslednikom programa Herkul III v zvezi z razvojem odložišč podatkov ali skupno analizo podatkov ali s Skladom za notranjo varnost in instrumentom za upravljanje meja in vizumsko politiko, pri čemer bi se poskušal poiskati bolj usklajen in medresorski pristop na operativni ravni. Kot morebitno področje, na katerem bi se lahko povečala skladnost, je bilo poudarjeno sodelovanje s tretjimi državami pri izpolnjevanju okoljskih ciljev na ravni EU in mednarodni ravni.

V oceni so bili predlagani dodatni načini za povečanje skladnosti, na primer nadaljnje strukturiranje ali vzpostavitev sodelovanja med vključenimi službami Komisije, upoštevanje načel in priporočil evropskega okvira interoperabilnosti⁷, izboljšanje prepoznavnosti programa in njegove združljivosti z drugimi skladi EU v državah članicah ali raziskovanje sinergij z drugimi programi EU, ki upravljajo pomembne elektronske sisteme.

Naslednja pobuda bi lahko imela koristi od prihodnjega predloga uredbe o visoki stopnji interoperabilnosti javnega sektorja v Uniji⁸, da se zagotovi nadaljnje brezhibno medresorsko in čezmejno sodelovanje. S tem bi se lažje opredelile uspešne rešitve in praktične izkušnje, ki bi lahko koristile tudi drugim.

5. USTREZNOST

Carinska unija je bistven dejavnik pri delovanju enotnega trga in njegov nepogrešljiv del. Ker je carinska zakonodaja izključna pristojnost EU, se sprejme na ravni EU, izvajajo pa jo države članice. Zagotavljanje brezhibnega delovanja carinske unije je torej neposredna odgovornost carinskih uprav, ki delujejo pod pritiskom večjih potreb po izmenjavi informacij, sodelovanju in krepitvi upravnih zmogljivosti. Sekundarno ciljno občinstvo, katerega potrebe bi se prav tako morale upoštevati, so gospodarski subjekti.

Ustreznost carinskega programa je bila potrjena v vmesni oceni, v kateri je bilo ugotovljeno, da so specifični in operativni cilji programa ustrezali potrebam zadevnih deležnikov in da brez programa ne bi bilo mogoče oblikovati ambicioznih politik. **V končni oceni je bil torej**

⁷ Glej [Več podrobnosti o evropskem okviru interoperabilnosti | Joinup \(europa.eu\)](#).

⁸ Vključen v delovni program Komisije za leto 2022, str. 7 ([resource.html \(europa.eu\)](#)).

poudarek na nadaljnji ustreznosti glede na dogodke, ki so se zgodili od vmesne ocene, zlasti **brexit in pandemija COVID-19**. V oceni je bilo preučeno tudi, ali je program prilagojen težavam in ukrepom iz carinskega akcijskega načrta iz leta 2020 z naslovom „Dvig carinske unije na naslednjo raven“⁹, v katerem je predlagana revidirana strategija za carinsko unijo.

V končni oceni je bilo ugotovljeno, da je **program še naprej ustrezen in potreben** ter da so potrebe deležnikov od vmesne ocene ostale večinoma nespremenjene. To je v skladu z **oceno učinka za carinski program za obdobje po letu 2020, v kateri so te potrebe potrjene**. Poleg tega je bil v **carinskem akcijskem načrtu iz leta 2020 predlagan sveženj ukrepov, ki so povezani s specifičnimi in operativni cilji programa**, s čimer je torej potrjena njihova nadaljnja ustreznost. Predlagani ukrepi, ki so bili dobro usklajeni s cilji programa, so spadali na področje obvladovanja tveganj, upravljanja elektronskega trgovanja, spodbujanja izpolnjevanja obveznosti in operativnega sodelovanja med carinskimi organi¹⁰.

Ugotovljeno je bilo, da je program še naprej ustrezen zlasti v zvezi s **potrebo po uskladitvi uporabe in učinkovitega izvajanja predpisov carinske unije**. Carinski organi in gospodarski subjekti so pod oceno navedli, da so se države članice z izvajanjem dejavnosti programa medsebojno povezale in se s tem približale enotnejšemu razumevanju teh predpisov. Med pomembne vidike teh dejavnosti spadajo mreženje, izmenjava idej in praks ter priprava skupnih smernic in standardov. Vladni organi so potrdili tudi **nadaljnjo potrebo po tem, da se državam članicam v okviru programa zagotavlja podpora v postopku digitalizacije in posodobitve carinskih postopkov, ki se še vedno izvaja**.

Gospodarski subjekti, s katerimi je bilo opravljeno posvetovanje, so na splošno **zahtevali celo nadaljnjo poenostavitev in uskladitev carinske zakonodaje in postopkov ter potrdili, da je ta potreba stalna**. Nekateri gospodarski subjekti so zahtevali **proaktivnejše sodelovanje in komunikacijo** vodstva programa s **poslovnim sektorjem** ter učinkovitejše obveščanje podjetij. To je bilo priporočeno že v vmesni oceni programa in bo predmet razprav v naslednjem obdobju financiranja.

Na splošno se je program dobro prilagodil nepredvidenim dogodkom, kot sta COVID-19 in umik Združenega kraljestva iz Evropske unije. **Z izvajanjem dejavnosti programa se je prispevalo k pripravi podlage za izstop Združenega kraljestva iz EU**, kar priča o prožnosti programa pri odzivanju na nepredvidene dogodke. Carinski organi so redno prejeli informacije v zvezi z napredkom na tem področju ter so sodelovali na različnih sestankih in seminarjih¹¹ v zvezi s to

⁹ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru z naslovom „Dvig carinske unije na naslednjo raven: akcijski načrt“, COM(2020) 581 final.

¹⁰ V akcijskem načrtu je to področje imenovano „carinski organi, ki delujejo enotno“.

¹¹ Primer tega je tehnični strokovni seminar (EU27) o vplivu umika Združenega kraljestva iz EU na carinsko informacijsko tehnologijo (CPG/054/047), ki je potekal 13. februarja 2019. To srečanje je bilo namenjeno strokovnjakom, ki se redno udeležujejo srečanj skupine za usklajevanje elektronskega carinjenja.

temo. Na tem področju so bili izvedeni specifični skupni ukrepi za podporo pripravi, uporabi in izvajanju prava Unije, leta 2019 pa je bila zagotovljena podpora pri posebnem usposabljanju za pripravo na umik Združenega kraljestva iz Evropske unije¹². Poleg tega so bile potrebne spremembe vseevropskih sistemov, kot sta sistem za nadzor izvoza in novi računalniški tranzitni sistem, pripravljene in izvedene pravočasno in usklajeno. Kljub tej pozitivni oceni carinski organi, s katerimi je bilo opravljeno posvetovanje, menijo, da je **na tem področju še vedno potrebna podpora programa**.

Program se je dobro prilagodil tudi pandemiji COVID-19 in novim razmeram. Carinski organi in gospodarski subjekti, s katerimi je bilo opravljeno posvetovanje, se strinjajo, da **so se službe Komisije, pristojne za carinjenje, hitro odzvale na krizo**, in sicer s sprejemanjem zakonodaje, izdajanjem smernic ter dejavnim podpiranjem držav članic in podjetij za zagotovitev prožnosti v zvezi s carinskimi obveznostmi in carinjenjem. Kar zadeva dejavnosti programa, se je program po nekaj **začetnih prekinitvah in zamudah pri izvajanju skupnih ukrepov in preskušanju novih informacijskih sistemov dobro prilagodil na razmere**. Vendar se zdi, da vse bolj **virtualno okolje vpliva na priložnosti za mreženje, nekateri carinski organi pa menijo, da so sistemi programa za upravljanje zastareli in neprilagojeni novim razmeram, za katere je značilen porast virtualnih načinov dela in mreženja**.

Gospodarski subjekti so kot razvijajoči se potrebi, ki ju Komisija in države članice v programu niso zadostno obravnavale, izpostavili **upravljanje elektronskega trgovanja in tehnološke inovacije za carinske postopke**, kar potrjuje nadaljnjo ustreznost programa.

6. DODANA VREDNOST EU

Carinska politika je v izključni pristojnosti EU, vendar je izvajanje carinske zakonodaje EU obveznost držav članic. Pravni okvir EU sam po sebi ne zagotavlja dovolj ustreznega delovanja carinske unije. Dopolnjevati ga morajo podporni ukrepi iz programa Carina 2020, da bi se carinska zakonodaja EU na nacionalni ravni uporabljala konvergentno in dosledno.

Kot je bilo že navedeno, je bil program Carina 2020 bistven pri podpiranju vseh vidikov izvajanja carinskega zakonika Unije. Carinski zakonik Unije bi se izvajal sam po sebi, vendar brez podpore programa najverjetneje z večjimi težavami in z nižjo stopnjo usklajenosti. V okviru programa Carina 2020 je bila zagotovljena finančna vzdržnost evropskih informacijskih sistemov, ki so ključni pri zagotavljanju razpoložljivosti in izmenjavi podatkov o dobavni verigi in informacij, pomembnih za oceno tveganja. S tem sta bila v okviru programa Carina 2020 omogočena **ekonomija obsega in povečanje učinkovitosti**, zato so nacionalne uprave – v številnih primerih pa tudi gospodarski subjekti – lahko prihranili čas in sredstva, zlasti za sodelujoče države z manjšimi carinskimi upravami in manj sredstvi. Dodana vrednost EU je vse, kar je povezano z interoperabilnostjo in medsebojno povezljivostjo osrednjih informacijskih

¹² Z razvojem programov usposabljanja za pospešeno strokovno izpopolnjevanje in uvajanje carinskih uradnikov za neposredno uporabo s strani nacionalnih organov.

sistemov. Simbiotične značilnosti osrednje arhitekture evropskih informacijskih sistemov so brez primere in jih ni mogoče posnemati na nacionalni ravni.

Sodelujoče države z izvajanjem skupnih ukrepov združujejo svoje strokovno znanje in izkušnje, pri čemer imajo uprave **edinstveno priložnost za sodelovanje**, komunikacijo in mreženje ter nazadnje za krepitev zaupanja in večje zблиževanje pristopov in praks. Enako velja za dejavnosti usposabljanja, z izvajanjem katerih lahko nacionalne carinske uprave ne le bolje, temveč tudi enotneje, kar je morda še pomembneje, razumejo in izvajajo carinsko zakonodajo EU in z njo povezane postopke. Svojo učinkovitost so najbolj povečale zlasti tiste sodelujoče države, ki niso imele bodisi strokovnega znanja in izkušenj na določenem področju bodisi dobro razvitih nacionalnih programov usposabljanja. Če bi to poskušale doseči same, bi imele veliko težav in višje stroške ali pa jim to mogoče celo ne bi uspelo. Program Carina 2020 je nazadnje prispeval k približevanju nacionalnih pristopov, vzpostavitvi zaupanja ter oblikovanju enotnega glasu in skupne vizije.

Če programa ne bi bilo, bi bilo sodelovanje med sodelujočimi državami bistveno težje in bi temeljilo na nestrukturiranih odnosih, zamudnih uradnih kanalih in sporazumih o vzajemnosti (dvo- ali večstranskih sporazumih, katerih določbe se uporabljajo vzajemno), kar bi bilo bistveno težje in dražje uvesti v praksi in ohranjati. Glede na obseg dejavnosti programa Carina 2020 v smislu samega števila skupnih ukrepov, raznolikosti tem, njihove evropske razsežnosti ali vseevropske udeležbe pri ukrepih in usposabljanju si je težko predstavljati, da bi bile podobne dejavnosti organizirane na kateri koli drugi ravni. Kar zadeva evropske informacijske sisteme, bi jih bilo po srednjeročnem obdobju težko še naprej uporabljati brez prihodnjega financiranja njihovega stalnega razvoja in vzdrževanja. Zelo verjetno bi postali zastareli, ekonomije obsega in znižanja skupnih stroškov pa ne bi bilo več mogoče doseči.

V okviru programa Carina 2020 so se dosegli oprijemljivi rezultati, carinskim uradnikom pa je bila zagotovljena pomoč pri pridobivanju znanj in spretnosti ter izmenjavi izkušenj. Če bi bil program ukinjen, po srednjeročnem obdobju verjetno ne bi bilo več mogoče doseči nobenega od njegovih rezultatov. Obstoječe razlike bi ostale, mreže, vzpostavljene zaradi večletnega sodelovanja, pa bi zamrle.

7. SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIDOBLEJENE IZKUŠNJE

Iz ocene je razvidno, da je bil program **učinkovit pri doseganju svojih ciljev** ter da je **pomembno prispeval k izboljšanju delovanja carinske unije** in njeni posodobitvi. Spodbujal je sodelovanje in izmenjavo informacij, in sicer od omogočanja zблиževanja na strateški ravni do približevanja pristopov, razlage, upravnih postopkov, dobrih praks in predpisov na operativni ravni. Program je bil še posebno pomemben pri prehodu na brezpapirno carinsko okolje, ki podpira razvoj in delovanje evropskih carinskih informacijskih sistemov, pri čemer se je zagotavljala njihova finančna vzdržnost ter razpoložljivost in izmenjava podatkov o dobavni verigi in informacij, pomembnih za oceno tveganja.

Zaradi težav pri finančnem vrednotenju koristi dejavnosti programa Carina 2020 v oceni z vidika **uspešnosti** ni bilo natančno opredeljeno, v kolikšni meri so bili s sredstvi programa doseženi najboljši možni rezultati z najnižjimi možnimi stroški. Vendar je bilo ob upoštevanju rezultatov o učinkovitosti in podatkov o stroških ugotovljeno, da **se je vrednost za carinske organe EU in nacionalne carinske organe v okviru programa na splošno zagotovila z razumnimi stroški.**

V oceni je bilo ugotovljeno, da je **program Carina 2020 skladen s širšimi politikami EU**, med drugim zlasti s tistimi v zvezi s prepovedmi in omejitvami, ki jih morajo carinski organi izvrševati na meji. **Potrjena je bila tudi dodana vrednost programa**, ki je vključena v podpiranje vseh vidikov izvajanja carinskega zakonika Unije, ki zahtevajo rešitve EU za težave EU in tesno sodelovanje držav članic. V okviru programa se je zagotovila finančna vzdržnost interoperabilnih in medsebojno povezanih evropskih informacijskih sistemov, pri čemer so se zahteve carinskega zakonika Unije izpolnile z večjo ekonomijo obsega in učinkovitostjo. Nazadnje je ocena pokazala **nadaljnjo ustreznost programa Carina, zlasti v zvezi s potrebami nacionalnih carinskih uprav**, ki so njegovi glavni upravičenci. Program se na splošno še naprej odziva na potrebe deležnikov, pri čemer se dobro prilagaja nepredvidenim dogodkom (kot sta COVID-19 in umik Združenega kraljestva iz Evropske unije) ter obravnava težave in prednostne naloge, opredeljene v oceni učinka pri naslednjem carinskem programu in v carinskem akcijskem načrtu iz leta 2020.

Kljub doseženemu napredku je bilo v analizi, opravljeni na podlagi petih meril za ocenjevanje, ugotovljenih več izzivov in pridobljenih veliko izkušenj. V analizi so izpostavljena naslednja področja, na katerih so potrebne izboljšave:

- oceni so bili priloženi dokazi o **razlikah v uporabi carinske kontrole**, pri čemer je bilo navedeno, da obstaja možnost za revizijo vzpostavljenega okvira za obvladovanje tveganja. Poleg tega je več deležnikov kot nerešeno vprašanje opredelilo elektronsko trgovanje, po mnenju nekaterih carinskih organov pa je še vedno potrebna nadaljnja podpora programa v zvezi s posledicami umika Združenega kraljestva iz Evropske unije. To je v skladu z oceno iz posebnega poročila Evropskega računskega sodišča z naslovom „Carinske kontrole“¹³ in poročila skupine modrecev iz leta 2022 o izzivih, s katerimi se spopada carinska unija¹⁴. V tem okviru bi se naslednji ukrepi programa lahko oblikovali tako, da bi pomagali odpravljati take razlike;
- iz ocene je razvidno, da kljub pomembnemu napredku pri razvoju informacijskih struktur in sistemov nekateri informacijski sistemi, ki jih predvideva carinski zakonik Unije, še niso bili razviti ali posodobljeni, **zato gospodarski subjekti ne zaznavajo koristi**

¹³ Evropsko računsko sodišče, Posebno poročilo – Carinske kontrole: nezadostna usklajenost ovira finančne interese EU (04, 2021).

¹⁴ Glej [TAX-20-002-Future customs-REPORT BIS v5 \(WEB\).pdf](#). V poročilu je navedeno, „da med nacionalnimi carinskimi organi še vedno prihaja do razhajanj pri uporabi pravil in postopkov ter da se na področju carine pojavljajo vse večje težave pri nadzoru meja“.

carinskega zakonika Unije in izražajo zaskrbljenost nad kompleksnostjo carinskega informacijskega okolja. Poudarili so potrebo po nadaljnji poenostavitvi in uskladitvi carinske zakonodaje in postopkov. To je v skladu z rezultati vmesne ocene izvajanja carinskega zakonika Unije, v kateri je bilo ugotovljeno, da „se številni predpisi po državah članicah še vedno ne uporabljajo enotno. Popolna avtomatizacija carinskih postopkov se še vedno izvaja [...], tudi če so bili že doseženi pomembni mejniki“¹⁵;

- v oceni je bilo ugotovljeno, da bi se **dodatne sinergije** lahko raziskale z naslednikom programa Herkul III, na primer v zvezi z razvojem odložišč podatkov ali skupno analizo podatkov, ali z drugimi programi EU, ki upravljajo pomembne elektronske sisteme. V oceni je sedanje sodelovanje s Komisijo ocenjeno kot dobro, vendar je zaradi hitro spreminjajočih se razmer v svetu poudarjena potreba po nadaljnjem raziskovanju načinov za boljšo uskladitev z drugimi službami. Prav tako je v njej poudarjena potreba po povečanju prepoznavnosti programa. V vmesni oceni izvajanja carinskega zakonika Unije je navedeno tudi, da „se z izvajanjem carinskega zakonika Unije niso v celoti izkoristile morebitne sinergije z ustreznimi politikami, prav tako pa je potrebno ustrezno usklajevanje med carinskimi organi in drugimi ustreznimi nacionalnimi upravami, ki so pristojni za uporabo politik EU na meji“;
- v postopku izvajanja ocene se je pokazalo, da bi lahko bilo koristno, če bi si Komisija in države članice **izmenjale več carinskih podatkov**. S tem bi se med drugim lahko zagotovila boljša ocena stroškov in koristi izvedenih naložb. Potreba po kakovostnejših carinskih podatkih je bila izpostavljena tudi v poročilu skupine modrecev iz leta 2022. V podrobnem priporočilu 2 z namenom „[u]vesti nov pristop k podatkom, katerega cilj je pridobivanje kakovostnejših podatkov [...]“, se predlaga, da se program Carina osredotoči na navedeni namen: „Obstoječi proračun za obdobje 2021–2027 bi se lahko preusmeril v te cilje“¹⁶;
- v oceni je bilo ugotovljeno, da program ostaja ustrezen za financiranje razvoja, izvajanja in **delovanja informacijske infrastrukture** in sistemov na tem področju, saj ti zahtevajo veliko virov ter lahko izkoristijo ekonomijo obsega in razpona. To je v skladu s priporočilom 9 iz poročila skupine modrecev iz leta 2022, ki se glasi: „Carinskim

¹⁵ Glej [DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE, POVZETEK OCENE, VMESNA OCENA izvajanja carinskega zakonika Unije – Urad za publikacije \(europa.eu\)](#).

¹⁶ Priporočilo 2 se glasi, kot sledi: „Uvesti nov pristop k podatkom, katerega cilj bi bil pridobivanje kakovostnejših podatkov in ki bi temeljil na tržnih virih, s čimer bodo zagotovljeni njegovo navzkrižno potrjevanje vzdolž verige, boljša izmenjava med upravami in boljša uporaba za obvladovanje tveganja v EU. Pojasniti, kateri zasebni akterji – vključno s platformami za elektronsko trgovanje – morajo zagotavljati podatke, pri čemer lahko nastanejo stroški zaradi neizpolnjevanja obveznosti. Podjetjem zagotoviti enotno vstopno točko za podatke za carinske formalnosti in enotno okence/portal. Hraniti podatke in jih ustrezno upravljati v osrednji podatkovni zbirki. Obstoječi proračun za obdobje 2021–2027 bi se lahko preusmeril v te cilje.“

uradnikom priskrbeti ustrezna sredstva ter jih ustrezno usposobiti in opremiti, da bodo lahko izpolnjevali svoje obveznosti“;

- v oceni je bilo potrjeno, da so (i) države članice z izvajanjem skupnih ukrepov dobile priložnost, da dostopajo do širšega nabora znanj, spretnosti in strokovnjakov, kot bi jim bili na voljo posamično, in ustvarijo ekonomijo obsega, ter da (ii) strokovne skupine krepijo operativno sodelovanje in zagotavljajo doslednejšo uporabo predpisov carinske zakonodaje. Vendar je bilo ugotovljeno tudi, da je vodenje strokovnih skupin obremenjujoče in da nobene strokovne skupine ne sestavljajo člani iz vseh držav članic, zato je sodelovanje v njih nujno omejeno. V zvezi s tem zasnova programa Carina 2020 ni nujno zadostna za obravnavanje vseh sedanjih izzivov, s katerimi se spopada carinska unija, in v skladu s poročilom skupine modrecev iz leta 2022 morda obstaja potreba po vzpostavitvi novega operativnega akterja, ki bi izpolnjeval in usklajeval prizadevanja držav članic ter s tem zagotavljal bolj celostno sodelovanje in enotnost carinske unije.

V skladu z vmesno oceno programa je Komisija predložila akcijski načrt za obravnavanje 13 priporočil, podanih ob pripravi vmesne ocene. Ta so se nanašala na „načrtovanje in zasnovo“, „izvajanje“, „spremljanje in poročanje“ ter „komunikacijo“. Nekaj ukrepov je bilo že uvedenih, nekateri pa se izvajajo v okviru novega programa. Komisija na splošno priznava te izzive in si prizadeva za njihovo obravnavo v okviru izvajanja programa Carina 2021–2027.