

Bruxelles, 2. prosinca 2025.  
(OR. en)

16221/25

UD 299  
ENFOCUSTOM 211  
MI 987  
COMER 179  
TRANS 617  
ECOFIN 1657  
CADREFIN 346

#### POP RATNA BILJEŠKA

---

Od: Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine  
DEPREZ

Datum primitka: 1. prosinca 2025.

Za: Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije

---

Br. dok. Kom.: COM(2025) 733 final

---

Predmet: IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,  
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I  
ODBORU REGIJA  
o međuevaluaciji Instrumenta za opremu za carinske provjere za  
razdoblje 2021. – 2027.

---

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2025) 733 final.

---

Priloženo: COM(2025) 733 final



EUROPSKA  
KOMISIJA

Bruxelles, 1.12.2025.  
COM(2025) 733 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM  
GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

**o međuevaluaciji Instrumenta za opremu za carinske provjere za razdoblje 2021. –  
2027.**

{SWD(2025) 385 final}

## 1. UVOD I KONTEKST

Carinska unija EU-a, uspostavljena 1968., područje je isključive nadležnosti Europske unije. To znači da samo EU može donositi carinsko zakonodavstvo, dok su države članice odgovorne za njegovu provedbu. S vremenom je uloga carine nadišla konvencionalnu naplatu prihoda (među ostalim carina, PDV-a na uvoznu robu i prema potrebi trošarina). U današnje vrijeme carinska tijela obavljaju mnoge druge zadaće i nastoje ostvariti šire ciljeve, kao što su zaštita sigurnosti, zdravlja i blagostanja ljudi i poduzeća u EU-u. Fizičke inspekcije koje carinici obavljaju na graničnim prijelazima (među ostalim na kopnenim granicama, u zračnim i morskim lukama te poštanskim centrima) i analiza uzoraka prikupljenih u okviru tih inspekcija u carinskim laboratorijima moraju se provoditi usklađeno kako bi se spriječio ulazak nezakonite ili opasne robe u EU i olakšala zakonita trgovina. Da bi mogli učinkovito i djelotvorno obavljati svoje zadaće, carinici, granični prijelazi i carinski laboratoriji moraju biti opremljeni suvremenom i pouzdanom opremom za provjere. Instrument za opremu za carinske provjere („CCEI” ili „instrument”) pruža državama članicama potrebnu financijsku potporu pri kupnji takve opreme.

CCEI<sup>(1)</sup> je dio Fonda za integrirano upravljanje granicama zajedno s Instrumentom za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike<sup>(2)</sup> u okviru naslova 4. (Migracije i upravljanje granicama) proračuna EU-a. Riječ je o novom programu financiranja EU-a u području carinske politike<sup>(3)</sup> u okviru višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. – 2027. s proračunom od 1,006 milijardi EUR. Iz njega se carinskim tijelima država članica dodjeljuju bespovratna sredstva za kupnju, održavanje i nadogradnju opreme za carinske provjere.

Svrha je instrumenta doprinijeti postizanju odgovarajućih i jednakovrijednih rezultata u carinskim provjerama kako bi se ostvario dugoročni cilj usklađene carinske provedbe među svim državama članicama. Cilj je programa adekvatno opremiti carinske urede najsuremenijom opremom za provjere. Time će se smanjiti neujednačenost u provedbi carinskih provjera među državama članicama zbog razlika u kapacitetima. Osigura li se dostupnost ekvivalentne opreme za provjere, spriječit će se i preusmjerenje robe na najslabije točke u sustavu carinskih provjera<sup>(4)</sup>. Zahvaljujući CCEI-ju carinska tijela mogu djelovati ujedinjeno i ispuniti svoju misiju:

---

<sup>(1)</sup> Uredba (EU) 2021/1077 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi, u okviru Fonda za integrirano upravljanje granicama, instrumenta za financijsku potporu namijenjenu opremi za carinske provjere.

<sup>(2)</sup> Uredba (EU) 2021/1148 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. o uspostavi, u okviru Fonda za integrirano upravljanje granicama, Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike.

<sup>(3)</sup> Program Carina (Uredba (EU) 2021/444), kojim se olakšava i poboljšava carinska suradnja među carinskim tijelima, nastavak je prethodnih programa.

<sup>(4)</sup> Ta praksa, poznata kao „traženje najpovoljnije točke uvoza”, potkopava djelotvornost cijelog sustava.

- zaštite financijskih i gospodarskih interesa EU-a i njegovih država članica,
- jamčenja sigurnosti i zaštite u EU-u,
- zaštite EU-a od nezakonite trgovine i istodobnog olakšavanja zakonite poslovne aktivnosti.

Prema članku 13. Uredbe o CCEI-ju Komisija mora provesti međuevaluaciju instrumenta kako bi procijenila njegovu uspješnost u aspektima kao što su djelotvornost, učinkovitost, koherentnost, relevantnost, sinergije i dodana vrijednost EU-u. U ovom se izvješću, koje se temelji na Komisijinoj evaluaciji<sup>(5)</sup> potkrijepljenoj vanjskom studijom<sup>(6)</sup>, iznose privremeni rezultati instrumenta za referentno razdoblje 2021. – 2024. Evaluacija obuhvaća svih 27 država članica.

Smisao je međuevaluacije ocijeniti napredak u postizanju ciljeva instrumenta i utvrditi područja za poboljšanje kako bi program ispunio svoju svrhu. Međuevaluacija omogućuje Komisiji da prilagodi provedbu CCEI-ja na temelju stečenog iskustva i izvuče pouke za buduću politiku.

## **2. KLJUČNI ELEMENTI I TRENUTAČNO STANJE PROVEDBE**

CCEI je pokrenut 2021. donošenjem i stupanjem na snagu Uredbe o CCEI-ju. Provodi ga GU TAXUD izravnim upravljanjem u okviru višegodišnjih programa rada. Njegovi su jedini korisnici carinska tijela država članica EU-a. Kako je utvrđeno u prvom (2021. – 2022.) i drugom (2023. – 2024.) višegodišnjem programu rada, raspisana su dva poziva na podnošenje prijedloga (prvi u listopadu 2021., a drugi u prosincu 2023.). Prvi poziv imao je proračun od 271,5 milijuna EUR, a drugi od 284 milijuna EUR. Zajedno čine otprilike 55 % financijskih sredstava dodijeljenih iz instrumenta za razdoblje 2021. – 2027.

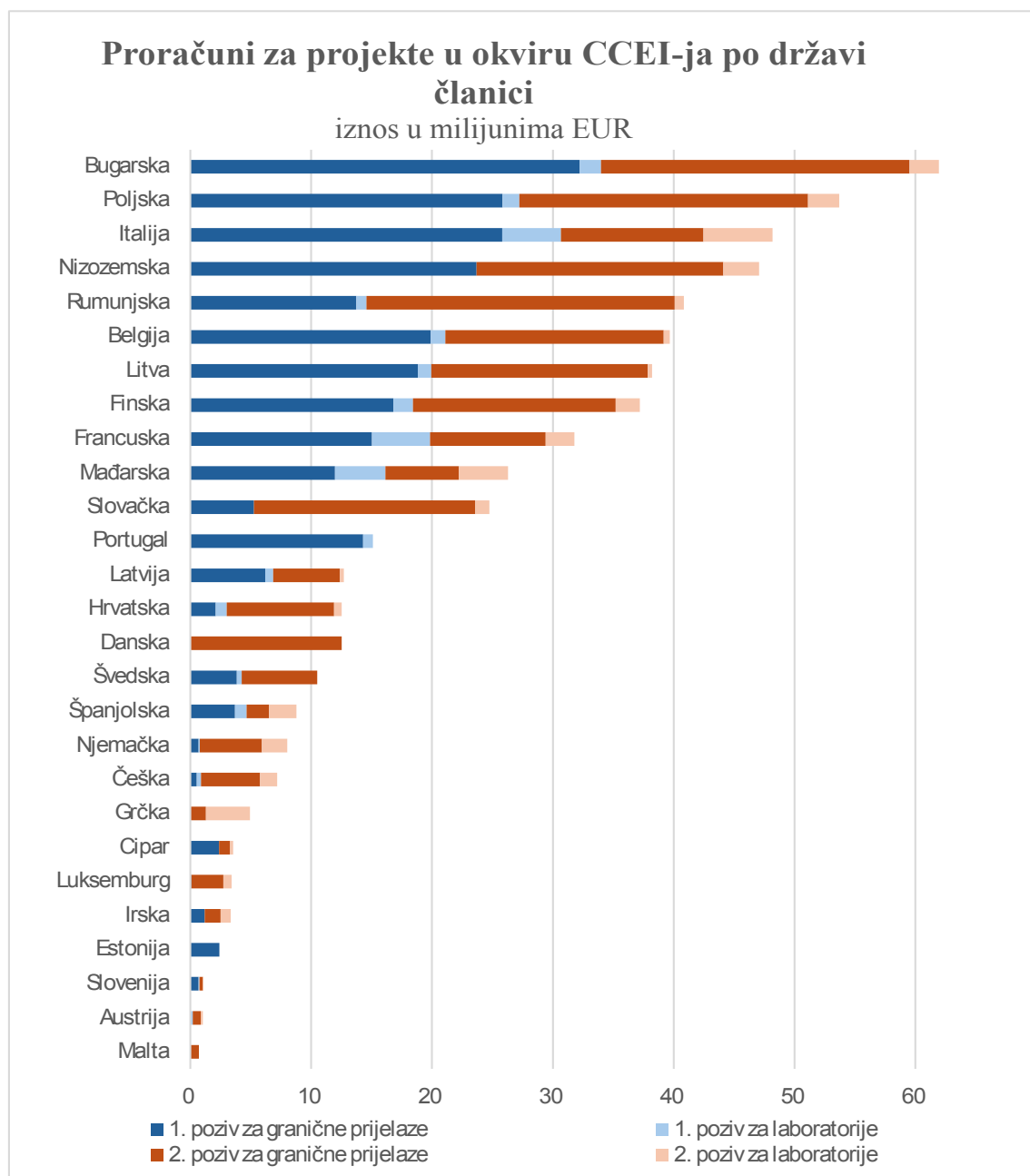
Države članice mogle su podnijeti zahtjeve za dva područja: granične prijelaze i carinske laboratorije. Nakon evaluacije zahtjeva u okviru prvog poziva iskorišten je cijeli proračun, pri čemu su s državama članicama potpisana 24 sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava za granične prijelaze i 18 za carinske laboratorije. Zahvaljujući dodijeljenim sredstvima države članice mogle su kupiti, održavati ili nadograditi više od 1300 komada opreme za carinske provjere za više od 210 graničnih prijelaza i više od 500 komada opreme za više od 30 carinskih laboratorija.

Komisija je nakon evaluacije zahtjeva u okviru drugog poziva s državama članicama potpisala 24 sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava za granične prijelaze i 22 za carinske laboratorije. Jedan je zahtjev (od Bugarske za granične prijelaze) sredinom 2025. i dalje bio u postupku završne obrade. Pribroje li se i ta posljednja bespovratna sredstva na čekanju, potpuno je iskorišten i proračun drugog poziva. Vrijednost projekata odabranih u okviru dva poziva prikazana je na slici 1.

<sup>(5)</sup> SWD(2025) 385 final, radni dokument službi Komisije.

<sup>(6)</sup> Studija koja potkrepljuje međuevaluaciju CCEI-ja za razdoblje 2021. – 2027., IPSOS i Synthesia, konačno izvješće, travanj 2025.

Slika 1: Dodijeljena sredstva po temi poziva i državi članici



Projekti mogu trajati do 36 mjeseci, ali mogu se i produljiti u opravdanim slučajevima. U trenutku međuevaluacije program je još bio na početku provedbe. Do sredine 2025. potpuno je dovršeno 13 od ukupno 42 projekta u okviru prvog poziva. Očekivalo se da će se 2025. dovršiti još 13 projekata, 2026. još 12, a 2027. četiri. Projekti u okviru drugog poziva, koji su započeli krajem 2024. ili 2025., trajat će do 2027. ili 2028. <sup>(7)</sup>.

CCEI je osmišljen tako da se pri oblikovanju politika primjenjuje pristup koji se temelji na podacima. Podatkovni elementi kao što su dostupna oprema za carinske provjere,

<sup>(7)</sup> Predviđa se da će austrijski projekt za granične prijelaze iz tog poziva, koji bi trebao trajati 12 mjeseci, završiti 30. rujna 2025. Španjolski projekt za granične prijelaze iz istog poziva trenutačno je u postupku otkazivanja iz nacionalnih razloga.

vrste prijevoza, rizici i prijetnje za svaki granični prijelaz i carinski laboratorij prikupljaju se od država članica uz svaki podneseni zahtjev te u godišnjim i konačnim izvješćima o provedbi projekta. Ti podaci služe kao temelj za odlučivanje o prioritetima politike i dodjeli sredstava te omogućuju praćenje i evaluaciju na razini projekta i programa.

### **3. GLAVNI NALAZI MEĐUEVALUACIJE**

Ovaj odjeljak sadržava sažetak evaluacije. Više pojedinosti dostupno je u pripadajućem radnom dokumentu službi Komisije.

#### **3.1. Djelotvornost**

Aktivnosti planirane u okviru CCEI-ja uglavnom su provedene u skladu s predviđanjima, uključujući dva višegodišnja programa rada i dva poziva na podnošenje prijedloga. Svih 27 država članica primilo je sredstva iz CCEI-ja: 22 u okviru oba poziva, dvije samo u okviru prvog i tri samo u okviru drugog. U oba je poziva potražnja za financiranjem neznatno premašila proračun: manje od 1 % u prvom i 8 % u drugom.

Pokazalo se da je struktura CCEI-ja prikladna i svrhovita. Više od 90 % ispitanih nacionalnih carinskih uprava složilo se da je proračun CCEI-ja bio dovoljan za povećanje učinkovitosti i poboljšanje carinskih provjera u državama članicama. Budući da je potražnja za sufinanciranjem bila dobro usklađena s raspoloživim proračunom, može se zaključiti i da je iznos dostupnih sredstava dovoljan za zadovoljavanje glavnih potreba država članica. Međutim, odluke o podnošenju zahtjeva za financiranje sredstvima iz CCEI-ja ne temelje se isključivo na postojećim potrebama jer države članice moraju uzeti u obzir i druge važne čimbenike, kao što su njihova operativna i financijska sposobnost nabave i korištenja opreme (uključujući proračun za sufinanciranje, osposobljeno osoblje, infrastrukturu i očekivane trgovinske tokove na graničnim prijelazima).

#### *Kašnjenja u provedbi*

U velikom dijelu projekata u okviru prvog poziva zabilježena su kašnjenja u provedbi: 20 od 42 sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava <sup>(8)</sup> produljeno je ili trenutačno čeka produljenje. Više od polovine (53 %) nacionalnih carinskih uprava izjavilo je da u njihovim zemljama CCEI napreduje sporije od očekivanja. Ta kašnjenja narušavaju ukupnu uspješnost instrumenta (npr. kašnjenja u poboljšanju uspješnosti carinske unije) i Komisijinu sposobnost financijskog planiranja (jer kašnjenja usporavaju dodjelu sredstava EU-a).

Glavni razlog otežanog napretka projekata u okviru CCEI-ja bile su poteškoće s dovršavanjem nacionalnih postupaka javne nabave. Nacionalna carinska tijela prijavila su sljedeće probleme kao čimbenike koji su usporili nabavu opreme: složeni postupci koji iziskuju niz dozvola i odobrenja, nedostatak stručnog znanja i osoblja u odjelima za nabavu, nesigurnost treba li i kako isključiti određene dobavljače zbog kibernetičkih problema, nedostatak ponuditelja, žalbe ili pritužbe neuspješnih ponuditelja i proračunska

---

<sup>(8)</sup> Od srpnja 2025.

ograničenja. Ta kašnjenja u kombinaciji s potražnjom koja je bila tek neznatno veća od raspoloživog proračuna u okviru oba poziva ukazuju na to da carinska tijela država članica imaju ograničenu apsorpcijsku sposobnost za projekte te veličine.

Kibernetička sigurnost igrala je važnu ulogu u nekoliko projekata. Zbog sve većih problema u proteklih nekoliko godina radi se na procjeni profila rizičnosti proizvođača i prema potrebi isključivanju visokorizičnih ponuditelja iz postupaka javne nabave osjetljive opreme. Cilj je zajamčiti da samo sigurna rješenja primaju sredstva EU-a (među ostalim CCEI-ja). Međutim, nekoliko je država članica prijavilo da imaju praktičnih poteškoća s time jer se nacionalna zakonodavstva razlikuju po stupnju djelotvornosti rješavanja tih problema. Na razini EU-a sigurnost i kibernetička sigurnost opreme obrađene su u posebnim smjernicama Komisije izdanima u okviru poziva za 2022. i potvrđenima 2023. radom koordinacijske skupine za CCEI. U okviru drugog poziva propisani su dodatni zahtjevi i smjernice kako bi se zajamčila sigurnost i kibernetička sigurnost opreme financirane u okviru CCEI-ja. Na primjer, države članice korisnice morale su uključiti službe za nacionalnu sigurnost i dostaviti popratnu dokumentaciju koja dokazuje usklađenost sa sigurnosnim zahtjevima. Unatoč tomu, i dalje ne postoji usklađen pristup rješavanju tog problema na razini EU-a, pa se postupci javne nabave katkad otkazuju, ponovno raspisuju i/ili prilagođavaju da bi se uskladili s nacionalnim pravilima javne nabave i sigurnosnim prioritetima.

Potpuna invazija Rusije na Ukrajinu također je omela neke projekte u okviru CCEI-ja u zemljama koje graniče s Ukrajinom, Bjelarusom ili Rusijom, što je dovelo do kašnjenja ili potrebe za premještanjem planirane opreme na druga mjesta zbog znatnih promjena u trgovinskim tokovima.

### *Novi rezultati*

Unatoč spomenutim kašnjenjima i preprekama u provedbi CCEI je počeo ostvarivati opipljive rezultate. Prema podacima koje su dostavile države članice sredstva iz CCEI-ja omogućila su kupnju, održavanje ili nadogradnju 907 komada opreme do kraja 2024. Kad je riječ o graničnim prijelazima, oprema u upotrebi čini 41 % sve opreme u okviru prvog poziva, a kad je riječ o laboratorijima, 64 %.

Doduše, u ovoj ranoj fazi i dalje je teško kvantitativno izmjeriti rezultate i učinak CCEI-ja. Iz dosadašnjeg iskustva vidi se da su svi pokazatelji rezultata navedeni u okviru za praćenje i evaluaciju CCEI-ja <sup>(9)</sup> pogođeni ozbiljnim izazovima i ograničenjima koja se odnose na cjelovitost, kvalitetu i usporedivost temeljnih podataka. Do kraja 2024. glavni pokazatelj rezultata za mjerenje postotka graničnih prijelaza potpuno usklađenih sa zajedničkim popisom opreme koja bi trebala biti dostupna za svaku vrstu graničnog prijelaza zabilježio je spor napredak (10,67 % u odnosu na ciljnih 60 %). Pokazatelj za mjerenje postotka država članica koje su ispunile svoje obveze (na temelju polaznih ili

---

<sup>(9)</sup> Deleagirana uredba Komisije (EU) 2022/1528 od 4. srpnja 2022. o dopuni Uredbe (EU) 2021/1077 Europskog parlamenta i Vijeća odredbama o uspostavi okvira za praćenje i evaluaciju.

ciljnih vrijednosti koje su same zadale, npr. broja ili vrijednosti zapljena različitih vrsta robe ili tvari, broja provedenih provjera ili stope uspješnosti) isto tako pokazuje ograničen napredak (od 10 % do 21 %, ovisno o cilju, u odnosu na ciljnih 60 %). Na temelju tih rezultata može se zaključiti i da su postavljeni ciljevi možda nerealni i preambiciozni jer opisuju idealan scenarij i nedovoljno uzimaju u obzir posebnosti pojedinačnih graničnih prijelaza i carinskih provjera. Budući da se učinak projekata vidi tek nakon duljeg vremena, zasad nije moguće izračunati pokazatelje učinka<sup>(10)</sup> instrumenta.

U savjetovanju s dionicima većina država članica (74 % ispitanika) izjavila je da bi na temelju dosadašnjeg iskustva i očekivanja za preostalo programsko razdoblje CCEI „uvelike” doprinio ispunjavanju specifičnog cilja, tj. „postizanju odgovarajućih i jednakovrijednih rezultata carinskih provjera”. Ostale su očekivale „određeni” doprinos (16 %) ili odgovorile „ne znam” (10 %). Nacionalne carinske uprave navele su i da se kupljena oprema zasad učinkovito koristi u skladu s predviđenom namjenom. Većina ispitanika zapazila je primjetna poboljšanja u radu graničnih prijelaza (pogotovo u točnosti otkrivanja, ali i u brzini, kapacitetu i broju provjera) i carinskih laboratorija. Kad je riječ o inovacijama, 91 % ispitanika složilo se da CCEI potiče i olakšava kupnju najsuvremenije inovativne opreme. 87 % ispitanika složilo se da se pri provedbi CCEI-ja uzimaju u obzir pitanja sigurnosti i zaštite okoliša.

#### *Dodjela sredstava prioritetnim područjima*

U evaluaciji se analiziralo kako se potrebe procjenjuju i koriste pri odlučivanju o dodjeli sredstava. GU TAXUD utvrdio je prioritetna područja u svakom višegodišnjem programu rada kako bi se uvažile konkretne potrebe. Međutim, prioriteti su bili opsežni, pa su nacionalna carinska tijela mogla podnijeti zahtjeve za svu prihvatljivu opremu. Studije slučaja provedene za potrebe ove evaluacije pokazuju da su se neke (ali ne sve) države članice koncentrirale na najveće rizike. Budući da je broj zahtjeva u okviru poziva za CCEI tek neznatno premašivao dostupna sredstva, zapravo nije bilo konkurencije. Stoga nije bilo potrebe da Komisija da prednost prijedlozima ili radnim paketima najusklađenijima s ključnim potrebama ili rizicima. Višenamjenska priroda opreme, koja bi se u načelu mogla koristiti za suzbijanje niza prijetnji i rizika, isto tako objašnjava zašto se prijedlozi nisu rangirali po prioritetu. U praksi je državama članicama sufinancirana sva oprema za koju su podnijele zahtjev ako je ispunjavala kriterije u okviru CCEI-ja. Osim toga, postoje problemi s dostupnim podacima za procjene potreba, među ostalim o tome koja je oprema trenutno dostupna na svakom graničnom prijelazu u usporedbi s onim što bi u idealnom slučaju trebalo biti dostupno s obzirom na količinu prometa i profile rizičnosti. Zbog toga dosadašnja provedba CCEI-ja možda neće uvijek omogućiti da se pažnja što djelotvornije i učinkovitije posveti najvažnijim nedostacima i potrebama na razini EU-a.

---

<sup>(10)</sup> Ti su pokazatelji učinka povezani s CCEI-jevim doprinosom: (i) zaštiti financijskih i gospodarskih interesa EU-a, (ii) sigurnosti i zaštiti EU-a i njegovih građana te (iii) zaštiti EU-a od nezakonite trgovine i olakšavanju zakonite poslovne aktivnosti.

Teško je odrediti odgovarajući stupanj upravljanja i preskriptivnosti. Centraliziraniji pristup „odozgo prema dolje”, u kojem se odluke o kupnji opreme i mjestima na kojima se ona koristi donose na razini EU-a, načelno bi mogao dovesti do učinkovitije raspodjele resursa i boljeg svladavanja izazova s kojima se suočava cijeli EU. Međutim, nacionalna nadležnost za carinske provjere ograničava opseg upravljanja koje bi bilo politički i pravno izvedivo. Omogućivanje sudjelovanja svim državama članicama jamči široku potporu instrumentu. Odlučivanje o kupnji opreme složen je postupak u kojem je potrebno razmotriti nekoliko čimbenika osim same potrebe za opremom, npr. postojeću infrastrukturu, raspoloživi prostor, geografsku lokaciju, dostatnost osposobljenog osoblja, proračunska ograničenja, trgovinske obrasce. Neki od tih čimbenika vjerojatno se mogu odgovarajuće procijeniti samo iz perspektive države članice ili u okviru Komisijina izravnog nadzora uz cjelovitu procjenu graničnih prijelaza ili carinskih laboratorija.

### 3.2. Učinkovitost

Evaluacija je potvrdila da se CCEI većinom učinkovito provodi. Nacionalne carinske uprave izrazile su visoko zadovoljstvo smjernicama, vođenjem programa i pravodobnom podrškom GU-a TAXUD. Povratne informacije o postupcima podnošenja zahtjeva i dodjele bespovratnih sredstava isto su bile uglavnom pozitivne. Podnositelji zahtjeva nisu imali većih pritužbi osim na administrativno opterećenje povezano s pripremom zahtjeva za CCEI, koje je nekoliko država članica smatralo osobito napornim.

Ta se kritika postupka podnošenja zahtjeva prvenstveno odnosi na podatkovni model, tj. na opseg traženih kvantitativnih podataka. Ti podaci uključuju: (i) sveobuhvatan inventar opreme za carinske provjere države članice dostupne na graničnim prijelazima i u carinskim laboratorijima, (ii) statističke podatke o prometu, (iii) informacije o riziku i (iv) pokazatelje uspješnosti. U skladu s pristupom koji se temelji na podacima sadržanim u Uredbi o CCEI-ju svrha je prikupljanja tih podataka objektivno utvrđivanje nedostataka i potreba kako bi se sredstva iz CCEI-ja mogla dodijeliti na odgovarajući način te olakšavanje praćenja i evaluacije instrumenta.

Međutim, većini je nacionalnih carinskih uprava bilo teško i naporno osigurati traženu razinu detaljnosti i granularnosti. Prikupljanje i dostavljanje podataka često su osoblju oduzimali dosta vremena jer su ih obično morali prikupljati iz više izvora, a kategorije nisu uvijek bile usklađene s nacionalnim postupcima i okvirima. U nekim slučajevima podaci uopće nisu bili dostupni. Nekoliko država članica dovelo je u pitanje relevantnost i korisnost podataka. Iako su općenito razumjele da potpora iz CCEI-ja treba počivati na jasnom razumijevanju stvarnih potreba i rizika te u načelu podržavale Komisijine mjere, mnoge su sumnjale u to doprinose li trenutni obrasci za podatke ostvarenju tog cilja.

Zbog toga su u državama članicama i kategorijama cjelovitost, kvaliteta, pouzdanost i usporedivost podataka CCEI-ja manjkavi. To otežava potpunu provedbu i potencijal podatkovnog modela. Ograničenja carinskih podataka EU-a nisu jedinstvena samo za CCEI. Komisija je predložila uspostavu posebnog centra EU-a za carinske podatke kako

bi se (i) konsolidirali podaci koji su trenutačno raspršeni u brojnim izvorima, (ii) postigla bolja analitika podataka i (iii) omogućili bolji postupci za upravljanje i kontrolu rizika.

Zato postoji velik potencijal za pojednostavnjenje podatkovnog modela. Okvir bi se mogao pojednostavniti kako bi u prvom planu bili elementi za koje se pouzdani i usporedivi podaci mogu prikupljati uz minimalan dodatni napor pa iskoristiti za utvrđivanje stvarnih potreba i praćenje napretka. Trebalo bi revidirati granularnost podataka koji se prikupljaju za pokazatelje imajući u vidu sve utvrđene metodološke nedosljednosti i druge posebnosti koje dosad nisu uzete u obzir. Ciljne vrijednosti pokazatelja postavljene na početku provedbe programa trebale bi se preispitati kako bi se uvjerilo da su sve ostvarive i, prije svega, realne.

### 3.3. Koherentnost

Struktura CCEI-ja interno je koherentna: njegovi se elementi dobro nadopunjavaju u ostvarivanju ciljeva. CCEI je osmišljen kao relativno jednostavan instrument koji osigurava financijsku potporu za jednu osnovnu aktivnost, tj. nacionalnim carinskim upravama 27 država članica omogućuje da kupe, održavaju i nadograde opremu za carinske provjere. Ta se potpora daje u skladu s jasnom i razboritom logikom intervencije. Popratne aktivnosti (uključujući sastanke i materijale koordinacijske skupine za CCEI te smjernice i tehničku i administrativnu podršku koju GU TAXUD pruža podnositeljima zahtjeva) u skladu su s logikom i ciljevima instrumenta.

Iz vanjske perspektive CCEI je osmišljen kako bi se postigla što veća koherentnost s drugim programima i fondovima EU-a. Potiče komplementarnosti i sinergije s programom Carina<sup>(1)</sup>, Instrumentom za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike<sup>(2)</sup>, Programom EU-a za borbu protiv prijevара, programom Obzor Europa, Instrumentom za tehničku potporu, Fondom za unutarnju sigurnost te Mehanizmom za oporavak i otpornost.

Naime, CCEI i Program EU-a za borbu protiv prijevара pod vodstvom OLAF-a jasno se nadopunjavaju jer imaju različite, ali međusobno povezane ciljeve. Prije nego što je CCEI uspostavljen kao samostalni instrument, OLAF-ov program „Hercule” imao je ključnu ulogu u pružanju potpore korisnicima koji su tražili financiranje opreme za granice. Otkad je osnovan CCEI, Program za borbu protiv prijevара preusmjerio je svoja sredstva na druge korisnike (npr. druga tijela za izvršavanje zakonodavstva) i ostale vrste alata i tehnologija.

To je u većoj ili manjoj mjeri dovelo do stvarnih sinergija i komplementarnosti, što je djelomično posljedica različitih razina informiranosti. Prema odgovorima u upitniku gotovo svi službenici u nacionalnim carinskim upravama koji se bave CCEI-jem upoznati

---

<sup>(1)</sup> Program Carina među ostalim podržava mjere koje nadopunjavaju CCEI, kao što je razmjena dobre prakse, stečenih iskustava i osposobljavanja povezanih s opremom o kojoj je riječ.

<sup>(2)</sup> Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike prvenstveno je namijenjen nadzoru osoba koje prelaze vanjske granice EU-a, čime upotpunjuje CCEI, čiji je fokus na robi.

su s programom Carina, dok je informiranost o nekim drugim inicijativama znatno niža, usprkos Komisijinim smjernicama i informacijama. U skladu s time, većina primjera sinergija koje su ispitanici istaknuli povezana je s aspektima programa Carina, kao što su osposobljavanje, sastanci, razmjena stručnog znanja i forumi (npr. stručni tim za carinske laboratorije, Europska mreža carinskih laboratorija i carinski stručni tim za istočne i jugoistočne kopnene granice). Međutim, pronađeno je tek nekoliko primjera komplementarne primjene CCEI-ja i drugih instrumenata EU-a. Na primjer, nekoliko država članica navelo je da su se poslužile Programom za borbu protiv prijevara kako bi dobile sredstva za stavke koje nisu obuhvaćene CCEI-jem, ali upotpunjuju opremu koja se iz njega financira (npr. videorekorderi, IT oprema i vozila). Ukupni učinak sinergija s Instrumentom za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike još nije vidljiv.

Mnoge države članice još nisu predale drugim graničnim tijelima opremu financiranu sredstvima iz CCEI-ja. To je često posljedica posebne prirode opreme za carinske potrebe kojom mora rukovati osposobljeno osoblje.

#### 3.4. Dodana vrijednost EU-a

U evaluaciji je analizirano je li instrument primarnim korisnicima, odnosno nacionalnim carinskim tijelima, pridonio više nego što bi to bilo moguće postići samo nacionalnim mjerama i financiranjem. CCEI je, među ostalim, uspostavljen zbog neravnoteže u financijskim sredstvima za opremu za carinske provjere među državama članicama, što znači da mnoga carinska tijela ne bi mogla mobilizirati dostatna sredstva za opremu bez dodatnog vanjskog financiranja. Međutim, sve države članice ispunjavaju uvjete za financiranje sredstvima iz CCEI-ja, čak i ako su njihova carinska tijela sama mogla kupiti opremu.

Podaci prikupljeni u okviru evaluacije pokazuju da su se države članice uglavnom mogle podijeliti u dvije skupine ovisno o njihovim okolnostima. Prva skupina sastoji se od zemalja kojima je financiranje sredstvima iz CCEI-ja očito omogućilo kupnju opreme koja ne bi bila moguća iz drugih izvora. Većina carinskih tijela pripada toj skupini, tj. gotovo dvije trećine (61 %) ispitanika izjavilo je da ne bi mogli nabaviti opremu koju su tražili u zahtjevima za bespovratna sredstva bez potpore CCEI-ja. Samo 9 % ispitanika imalo je suprotno mišljenje, dok je preostalih 29 % bilo neutralno ili nije odgovorilo.

U šest detaljnih studija slučaja provedenih na 10 sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava iz prvog poziva u okviru CCEI-ja utvrđen je visok stupanj „dodatnosti”. S druge strane, preostale četiri studije slučaja bavile su se potrebama za opremom za koje su nacionalni službenici priznali da bi bile zadovoljene čak i bez financiranja sredstvima iz CCEI-ja. U tim je državama članicama uloga CCEI-ja bila ubrzati uvođenje potrebne opreme ili povećati političku važnost opreme za carinske provjere kako bi se carinu ponukalo na povećanje ambicija. Općenito, nalazi potvrđuju da su sredstva iz CCEI-ja većinom bila dodatna potpora, premda su u nekim slučajevima samo zamijenila nacionalna sredstva.

Većina država članica izjavila je da se „potpuno slaže” (29 %) ili „uglavnom slaže” (55 %) s tvrdnjom da je koordinacijska skupina za CCEI učinkovit forum za suradnju u EU-u. Zahvaljujući stručnom znanju, savjetima i predlošcima koordinacijske skupine smanjili su se nacionalni troškovi izrade specifikacija, upravljanja javnom nabavom i poslovanja s dobavljačima. To su naročito cijenile manje države članice s manjim kapacitetom.

Međutim, primjeri operativne suradnje proizašle iz CCEI-ja i dalje su iznimno rijetki. Unatoč sufinanciranju sredstvima EU-a i općem oduševljenju idejom bliže suradnje, odluke o kupnji i korištenju opreme i dalje se u velikoj mjeri donose na nacionalnoj razini. To je u skladu s: (i) modelom provedbe CCEI-ja (prema kojem države članice nabavljaju opremu) i (ii) carinskim politikama u širem smislu (prema kojima su pojedinačna carinska tijela odgovorna za analizu rizika i provjere).

### 3.5. Relevantnost

U evaluaciji je ispitana usklađenost CCEI-ja s promjenjivim potrebama i prioritetima EU-a, njegova sposobnost prilagodbe promjenama i mjera u kojoj zadovoljava potrebe dionika.

Carinska strategija<sup>(13)</sup> i carinski akcijski plan EU-a<sup>(14)</sup> pružaju sveobuhvatan okvir za jačanje carinske unije. U njima su utvrđeni prioriteti, kao što su modernizacija carinske provedbe, unapređenje analize i upravljanja rizikom, poboljšanje razmjene podataka i poticanje suradnje među državama članicama. U tim se strategijama naglašava vrijednost: (i) stvaranja otpornog carinskog sustava koji se više temelji na podacima, (ii) jačanja mehanizama provjere koji se temelje na riziku i (iii) opremanja carinskih tijela potrebnom infrastrukturom i tehnologijama kako bi se poboljšala provedba i omogućilo donošenje odluka na temelju podataka u stvarnom vremenu. Financiranjem opreme za nacionalna carinska tijela CCEI doprinosi ostvarenju tih ciljeva i usklađivanju provedbenih kapaciteta utemeljenih na podacima u cijeloj carinskoj uniji.

Višegodišnji programi rada i pozivi za financiranje CCEI-ja i dalje su relevantni jer su prilagodili svoje područje primjene na nove prioritete. Pri savjetovanju s dionicima države članice izrazile su snažnu suglasnost s konkretnim prioritetima navedenima u prvom (2021. – 2022.) i drugom višegodišnjem programu rada (2023. – 2024.).

CCEI uživa veliku podršku svih 27 carinskih tijela. Općenito se smatra neophodnim instrumentom za smanjenje razlika u mogućnostima carinske provedbe i omogućivanje pristupa najsuvremenijoj opremi za carinske provjere svim državama članicama neovisno o proračunskim ograničenjima. Velika većina carinskih uprava slaže se da su potrebe obuhvaćene CCEI-jem stvarne i točno utvrđene.

---

<sup>(13)</sup> Dostupno na [https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-strategy\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-strategy_en).

<sup>(14)</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, *Unaprjeđenje carinske unije: plan djelovanja*, COM(2020) 581 final, Bruxelles, 28.9.2020.

Nacionalna carinska tijela uglavnom smatraju da su kriteriji prihvatljivosti dobro usklađeni s njihovim prioritetima i potrebama za opremom. Međutim, nekoliko je država članica izdvojilo dodatne potrebe koje nisu (potpuno) obuhvaćene postojećim kriterijima. To su, među ostalim, infrastrukturni troškovi jer je za učinkovit rad neke opreme potrebna posebna infrastruktura (npr. nove trake za kamione). Postojeći kriteriji ne obuhvaćaju ni potrebu za IT opremom koja omogućuje interoperabilnost, integraciju (povezivanje unutar zajedničkih sustava i mreža), centralizirano upravljanje opremom te centraliziranu obradu podataka i slika. Prema aktualnom CCEI-ju infrastruktura i IT oprema te s njima povezani troškovi načelno nisu prihvatljivi.

#### 4. ZAKLJUČCI I STEČENA ISKUSTVA

U evaluaciji se ističe važnost CCEI-ja kao jedinog programa koji carinskim tijelima EU-a pomaže uložiti u suvremenu opremu za carinske provjere kako bi one bile dosljedne i djelotvorne u svim državama članicama. Uzimajući u obzir nalaze iznesene u prethodnom odjeljku, Komisija CCEI smatra dragocjenim instrumentom koji je, iako je još uvijek u ranoj fazi provedbe, već dao zapažene prve rezultate u jačanju kapaciteta za carinske provjere u EU-u. Međutim, utvrdila je i probleme i područja koja bi se mogla poboljšati kako bi se što više povećala njegova djelotvornost, učinkovitost i doprinos usklađivanju carinskih praksi.

CCEI je zadovoljio stvarne političke i praktične potrebe te je u velikoj mjeri osigurao djelotvornu i učinkovitu potporu. Utvrđene su sljedeće **prednosti**:

- relevantnost i vrijednost: CCEI zadovoljava važnu potrebu, tj. smanjuje neujednačenost opreme za carinske provjere među državama članicama. Sudjelovanje svih 27 država članica potvrđuje koliko je važan za premošćivanje razlika i modernizaciju opreme za carinske provjere u EU-u,
- usklađenost s prioritetima EU-a: CCEI je u velikoj mjeri usklađen sa širim strateškim ciljevima utvrđenima u Carinskom zakoniku Unije <sup>(15)</sup> te carinskoj strategiji i carinskom akcijskom planu EU-a, pogotovo s potrebom za suvremenim, podatkovnim, međusobno povezanim i otpornim carinskim sustavima. U okviru drugog poziva carinskim tijelima dodijeljeno je više od 200 milijuna EUR sredstava EU-a za najsuvremeniju opremu. Ta oprema ide u prilog inicijativi „Europski savez luka” i povećava djelotvornost carinskog upravljanja rizikom i provjera povezanih s nedopuštenim drogama i prekursorima za droge,
- djelotvorna struktura, upravljanje i podrška: glavna obilježja strukture CCEI-ja odgovaraju njegovim ciljevima. Korisnici, koji su vrlo zadovoljni dobivenim smjernicama, informacijama i administrativnom podrškom, općenito smatraju da GU TAXUD djelotvorno i učinkovito upravlja instrumentom,

---

<sup>(15)</sup> Uredba (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije.

- novi rezultati: projekti financirani sredstvima iz CCEI-ja počeli su davati rezultate. Dosad je nabavljeno više od 900 komada opreme za carinske provjere, čime je poboljšana opremljenost graničnih prijelaza i laboratorija primatelja. Iako se točan učinak još ne može izmjeriti, instrument već jača kapacitet korisnika za brže i preciznije provjere. Kad se uzmu u obzir moguća kašnjenja u provedbi, očekuje se da će se najhitnije potrebe za opremom za carinske provjere u državama članicama EU-a zadovoljiti do kraja ovog programskog razdoblja na temelju sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava sklopljenih u okviru poziva za CCEI za razdoblje 2021. – 2027.,
- dodatnost financiranja: financijska potpora u okviru CCEI-ja pružila je stvarnu dodanu vrijednost mnogim državama članicama, posebice onima s proračunskim ograničenjima ili dugačkim granicama s trećim zemljama. Financiranje sredstvima iz CCEI-ja bilo je presudno za omogućavanje kupnje opreme za carinske provjere koja bi inače bila nedostupna.

CCEI je kao novi instrument naišao na niz prepreka za vrijeme provedbe. Utvrđeni su sljedeći **problemi i područja za poboljšanje** kojima bi trebalo posvetiti pozornost:

- kašnjenja u provedbi zbog problema u nacionalnoj javnoj nabavi: gotovo polovinu bespovratnih sredstava u okviru prvog poziva trebalo je produljiti unatoč relativno dugom prvotnom trajanju projekata (u prosjeku 31 mjesec). To je većinom bilo posljedica: (i) problema u postupcima javne nabave (među ostalim nedostatka stručnog znanja, nedovoljnih sredstava, žalbi i sudskih sporova), (ii) poteškoća u integraciji zahtjeva za sigurnost i kibernetičku sigurnost i (iii) zabrane pristupa nadmetanju visokorizičnim proizvođačima. Premda su u okviru CCEI-ja već poduzete mjere za utvrđivanje i razmjenu pristupa koji su se u praksi pokazali najboljima, nacionalna javna nabava i dalje je velika zapreka.

Općenito prođe dosta vremena od trenutka kad države članice podnesu projektne prijedloge za CCEI do stvarnog uvođenja opreme na terenu, obično najmanje dvije-tri godine za male projekte i do šest-sedam godina za najsloženije projekte. Ta situacija, koju dodatno pogoršavaju prethodno navedena kašnjenja, ukazuje na potrebu za preispitivanjem načina provedbe instrumenta, pri čemu posebnu pozornost valja posvetiti javnoj nabavi, interoperabilnosti/međupovezivosti i sigurnosti / kibernetičkoj sigurnosti opreme,

- nedovoljna usmjerenost i prioritizacija: svrha je pristupa utemeljenog na podacima zajamčiti da je potpora iz CCEI-ja namijenjena najvažnijim rizicima i nedostacima u EU-u. Međutim, u prvom valu projekata ponajprije se vodilo računa o nacionalnim potrebama i prioritetima, ali nije bilo dovoljno smjernica kako bi se zadovoljile prijeke potrebe carinske unije u cjelini <sup>(16)</sup>,

---

<sup>(16)</sup> Komisija je u okviru drugog poziva državama članicama dala posebne smjernice za svaku zemlju s preporukama za koju bi opremu trebale podnijeti zahtjev kako bi ojačale najslabije granične prijelaze i

- problemi s podatkovnim modelom i izvješćivanjem: prema mišljenju nacionalnih carinskih uprava ispunjavanje zahtjeva za podatke teško je i naporno. Vlada velika zabrinutost zbog pouzdanosti i usporedivosti podataka koje su države članice dostavile GU-u TAXUD u okviru projektnih zahtjeva i izvješća. Osim toga, dovedena je u pitanje struktura određenih pokazatelja i odgovarajućih ciljnih vrijednosti. Zbog toga su dosad prikupljeni podaci bili samo djelomično korisni za predviđene svrhe, tj. (i) utvrđivanje nedostataka i potreba radi boljeg usmjeravanja sredstava iz CCEI-ja i (ii) olakšavanje praćenja i evaluacije CCEI-ja,
- neujednačena dodatna vrijednost: u nekim su se slučajevima sredstva iz CCEI-ja upotrebljavala za nabavu opreme koja bi se ionako kupila nacionalnim sredstvima. No čak i u tim slučajevima sredstva iz CCEI-ja donijela su dodanu vrijednost ubrzavanjem kupnji i povećanjem resursa,
- ograničen učinak na inovativnu opremu: iako su se inovacije poticale u oba poziva na financiranje, nije im posvećena odgovarajuća pozornost u dosad dodijeljenim bespovratnim sredstvima. To je propuštena prilika za uvođenje najsuvremenije opreme kojom bi se poboljšala djelotvornost i učinkovitost carinskih provjera,
- izolirana provedba i ograničene sinergije s drugim programima: unatoč radu koordinacijske skupine CCEI-ja provedba bespovratnih sredstava CCEI-ja u osnovi je i dalje u nacionalnoj nadležnosti. Države članice još nisu provele zajedničku nabavu. Izvan okvira programa Carina nema jasnih dokaza o praktičnim sinergijama s drugim programima EU-a.

U preostalom programskom razdoblju GU TAXUD pozabavit će se svim utvrđenim područjima za poboljšanje kako bi se postigli opći i specifični ciljevi instrumenta.

Politički i institucionalni okvir instrumenta vjerojatno će se uvelike promijeniti u narednim godinama nakon što se donese predložena carinska reforma EU-a<sup>(17)</sup>. Dok priprema sljedeći višegodišnji financijski okvir EU-a (2028. – 2034.), koji teži jednostavnijim, racionaliziranijim i usklađenijim programima financiranja EU-a s većom fleksibilnošću u cijelom proračunu<sup>(18)</sup>, Komisija proučava koji je najbolji način da se ostvare ciljevi carinske politike te treba li i kako nastaviti poticati kupnju opreme za carinske provjere.

---

carinske laboratorije. Te su se preporuke temeljile na analizi podataka koje su države članice dostavile u okviru prvog poziva.

<sup>(17)</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, *Carinska reforma: daljnje unapređenje carinske unije*, COM(2023) 257 final, Bruxelles, 17.5.2023.

<sup>(18)</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, *Dinamičan proračun EU-a za prioritete budućnosti - Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2028. – 2034.*, COM(2025) 570 final, Bruxelles, 16.7.2025.

U skladu s tekućim pregovorima o carinskoj reformi Komisija predlaže da buduće Carinsko tijelo EU-a provodi sve mjere slične CCEI-ju. Te bi mjere mogle biti dostupne i zemljama kandidatkinjama i potencijalnim zemljama kandidatkinjama te zemljama susjedstva, koje trenutačno ne ispunjavaju uvjete prema CCEI-ju. Osim toga, mogle bi poslužiti za rješavanje hitnih kriza u EU-u. Relevantni program financiranja za te mjere bio bi predloženi Program za jedinstveno tržište i carinu<sup>(19)</sup>, koji obuhvaća sadašnji program Carina.

Zbog kašnjenja u provedbi projekata u okviru prvog poziva i kako bi se uzeli u obzir novi prioriteti politike, Komisija je odlučila preraspodijeliti 84,95 milijuna EUR od preostalih 448 milijuna EUR u obvezama u okviru CCEI-ja do kraja trenutačnog višegodišnjeg financijskog okvira. Taj će se iznos preraspodijeliti u tri obroka: 68,35 milijuna EUR u 2025., 8,85 milijuna EUR u 2026. i 7,75 milijuna EUR u 2027. Ta je izvanredna mjera namijenjena kao potpora centraliziranim digitalnim rješenjima za carinsku politiku, pri čemu je 60 milijuna EUR dodijeljeno u okviru naslova 1. za pripremu centra za carinske podatke, a 24,95 milijuna EUR u okviru naslova 3. za mehanizam za ugljičnu prilagodbu na granicama. U odluci su uzeti u obzir administrativni kapaciteti država članica za apsorpciju i uvođenje novih projekata CCEI-ja jedan za drugim u kratkom roku.

---

<sup>(19)</sup> Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Programa za jedinstveno tržište i carinu za razdoblje 2028. – 2034. i stavljanju izvan snage uredaba (EU) 2021/444, (EU) 2021/690, (EU) 2021/785, (EU) 2021/847 i (EU) 2021/1077, COM(2025) 590 final, Bruxelles, 3.9.2025.