

Bruxelles, 22. svibnja 2023.
(OR. en)

9622/23

UD 111
ENFOCUSTOM 58
ECOFIN 455
MI 433
COMER 59
TRANS 195
FISC 96

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	22. svibnja 2023.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2023) 257 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU Carinska reforma: daljnje unapređenje carinske unije

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2023) 257 final.

Priloženo: COM(2023) 257 final



Bruxelles, 17.5.2023.
COM(2023) 257 final

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

Carinska reforma: daljnje unapređenje carinske unije

1. UVOD

Vrijeme je da unaprijedimo carinsku uniju uspostavom jačeg okvira s pomoću kojeg ćemo moći bolje zaštititi naše građane i jedinstveno tržište. Predložiti ću ambiciozan paket mjera za integrirani europski pristup jačanju upravljanja rizicima u carinskim pitanjima i potpori djelotvornim kontrolama u državama članicama. Ursula von der Leyen, predsjednica Europske komisije, srpanj 2019.¹

Carinska unija istinska je priča o uspjehu europske integracije i prosperiteta: iako se roba može slobodno kretati unutar jedinstvenog tržišta EU-a, najvećeg integriranog jedinstvenog tržišta na svijetu², Europska unija dobro iskorištava povezanost s ostatkom svijeta preko međunarodne trgovine. Vrijednost trgovine EU-a s drugim zemljama 2021. iznosila je 4,3 bilijuna EUR, što čini 14 % svjetske trgovine, dok je do 56 milijuna poslova u EU-u ovisno o trgovini unutar EU-a³.

Carina je čuvarica vanjske granice EU-a za robu i za sigurnost naših lanaca opskrbe. Carina nadzire svu robu koja ulazi u carinsku uniju ili izlazi iz nje, 24 sata na dan i 365 dana godišnje, a 2021. obradila je 691,5 milijuna uvoznih deklaracija, 17,5 milijuna kretanja u provozu i 486,3 milijuna izvoznih deklaracija⁴. Carina utvrđuje rizike na temelju trgovinskih i sigurnosnih informacija te provodi provjere kako bi osigurala da se provode pravila EU-a. Carina je 2021. naplatila više od 50 milijardi EUR poreza i približno 25 milijardi EUR carina. Na financiranje proračuna EU-a otpada 75 % naplaćenih carina, što čini 8 % prihoda proračuna EU-a. U trenutku kad se povećavaju potrebe za financiranjem javnih ulaganja, od strateške je važnosti opremiti europsku carinu alatima za zaštitu financijskih interesa EU-a i država članica. Istodobno, EU se carinskim tarifama i drugim trgovinskim mjerama štiti od nepoštenih trgovačkih praksi. Budući da carina, uz druga tijela, provodi standarde u područjima kao što su zdravlje, okoliš, sigurnost i zaštita, posebno primjenom zabrana i ograničenja⁵, primjerice, radi borbe protiv nezakonite trgovine drogom i oružjem, njezina uloga u zaštiti EU-a sve više nadilazi tarife.

Početak dvadesetih godina 21. stoljeća obilježile su tektonske promjene u geopolitičkom okruženju koje su dovele do poremećaja u globalnim lancima opskrbe i ponovno istaknule potrebu da EU utvrdi i smanji svoje strateške ovisnosti. To bi trebalo učiniti primjenom kombinacije mjera, kako je utvrđeno u industrijskom planu EU-a u okviru zelenog plana⁶. Kako bi poduzeća u EU-u prosperirala u tom novom dobu te zadržala i razvila proizvodne kapacitete unutar jedinstvenog tržišta, osobito u kritičnim industrijama, ključni su jednaki uvjeti u odnosu na proizvođače iz trećih zemalja. Međunarodno tržišno natjecanje može funkcionirati na obostranu korist trgovinskih partnera samo ako se primjenjuju i provode pravila. Rad na suzbijanju nepoštenog tržišnog natjecanja i proizvodnih metoda kojima se potkopavaju europski standardi u području zdravlja, zaštite i sigurnosti, odnosno iskorištava okoliš ili prisilni rad, koristan je za EU i njegove trgovinske partnere.

Carinska unija koja dobro funkcionira stoga je ključna za konkurentnost, održivost i otpornost EU-a. Reformom i jačanjem carinske unije očuvat će se integritet jedinstvenog

¹ [Političke smjernice za sljedeću Europsku komisiju 2019.–2024.](#), str. 16.

² Mjereno u paritetu kupovne moći, Svjetski gospodarski izgledi MMF-a.

³ [International trade in goods \(Međunarodna trgovina robom\). Statistics Explained\(europa.eu\).](#)

⁴ [EU Customs Union – unique in the world \(Carinska unija EU-a – jedinstvena u svijetu\) \(europa.eu\).](#)

⁵ Europska komisija, Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju, [Integrated EU prohibitions and restrictions list \(Integrirani popis zabrana i ograničenja EU-a\)](#): pravna obavijest o okvirnom vremenskom rasporedu i popisu od 1.1.2022., Ured za publikacije Europske unije, 2022.

⁶ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Industrijski plan u okviru zelenog plana za doba nulte neto stope emisija, COM(2023) 62 final.

tržišta, što će doprinijeti održavanju konkurentnosti EU-a za vrijeme usporedne zelene i digitalne tranzicije. To znači da djelotvorno praćenje i kontrola lanaca opskrbe robom na vanjskim granicama EU-a ima veću stratešku važnost za EU nego prije.

2. CARINA U TRANZICIJI I POD PRITISKOM

Europske carine još ne funkcioniraju „jedinstveno”. Zbog toga funkcioniranje carinske unije ovisi o tome koliko dobro funkcionira njezina najslabija karika. Postupne promjene uvedene tijekom godina bile su potrebne [...]. Međutim, u svijetu koji se brzo mijenja te promjene nisu dovoljne da bi se na odgovarajući način odgovorilo na količinu izazova s kojima se carina suočava. Carinska unija nije „spremna”, Skupina stručnjaka za budućnost carine⁷

Tijekom nedavnih kriza i unatoč ograničenjima aktualnog okvira carina je uspješno i brzo izvršavala svoje zadaće. Carina je imala ključnu ulogu u koordiniranom i snažnom odgovoru EU-a na ničim izazvanu rusku invaziju na Ukrajinu: od zabrane izvoza, među ostalim robe s dvojnomo namjenom i vojne robe, i kontrole uvoza do potpore humanitarnoj pomoći oslobađanjem od carine i zelenim trakama. To je bilo samo godinu dana nakon što je carina odigrala odlučujuću ulogu u praćenju provoza cjepiva i medicinske opreme s pomoću kojih su se spašavali životi za vrijeme pandemije bolesti COVID-19 te se prilagođavala prekidima i promjenama u globalnim lancima opskrbe. Istodobno, istek prijelaznog razdoblja nakon povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a 2021. promijenio je granice carinske unije; riječ je o golemu izazovu koji je carina uspješno prevladala.

Međutim, te su krize isto tako ukazale na neospornu potrebu za strukturnom modernizacijom koja bi europsku carinu učinila strateškim kapacitetom Europske unije. U skladu s važećom Uredbom o Carinskom zakoniku Unije⁸ i okvirom za upravljanje koji iz nje proizlazi, carinsko zakonodavstvo i zajedničke tarife spadaju u isključivu nadležnost EU-a, dok su države članice odgovorne za provedbu, i to prvenstveno upravljanjem rizikom i obavljanjem provjera na terenu. Europski revizorski sud (ECA) smatra da takva organizacija vodi znatnim i uglavnom nepoželjnim razlikama u primjeni carinskog zakonodavstva u državama članicama, što slabi carinsku uniju, ugrožava financijske interese EU-a i omogućuje *subjektima koji se ne pridržavaju pravila [...] da ciljaju na granične prijelaze u EU-u s nižom razinom provjera*⁹. Iste slabosti i nedostatke iskorištavaju gospodarski subjekti koji se ne pridržavaju pravila i skupine organiziranog kriminala te ugrožavaju sigurnost EU-a i cjelovitost jedinstvenog tržišta. Neovisne studije dosljedno pokazuju visoke stope nesukladnosti uvoznih proizvoda u različitim sektorima proizvodnje, kao što su kemikalije¹⁰ i igračke¹¹. Zbog ozljeda i prerane smrti koje su povezane s proizvodima, a uzrokuju neizmjernu bol pogođenim osobama, nesukladni proizvodi koji ulaze u EU narušavaju konkurentnost poduzeća koja se pridržavaju pravila i predstavljaju ozbiljne rizike za zdravlje i živote potrošača u EU-u. U nedavnom izvješću utvrđeno je da 95 %

⁷ *Putting more Union in the European Customs: Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a Geopolitical Europe*, (Jačanje jedinstva europske carine: deset prijedloga za prilagođavanje carinske unije EU-a geopolitičkoj situaciji u Europi), [Izvješće Skupine stručnjaka za reformu carinske unije EU-a](#), Bruxelles, ožujak 2022.

⁸ Uredba (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije (SL L 269, 10.10.2013., str. 1.–101.).

⁹ Europski revizorski sud (ECA), Tematsko izvješće 04/2021: [Carinske provjere: nedovoljna usklađenost nepovoljno utječe na financijske interese EU-a](#).

¹⁰ Na temelju najnovijeg izvješća o provedbi uredbi REACH i CLP do 28 % uvoza nije usklađeno s Uredbom REACH i Uredbom o razvrstavanju, označivanju i pakiranju (CLP). Prema nedavnom izvješću Europskog vijeća kemijske industrije (CEFIC), 2021. je 80 % nesukladnih artikala koji sadržavaju zabranjene kemikalije ili one čija je upotreba ograničena došlo iz zemalja izvan EU-a/EGP-a.

¹¹ U razdoblju 2016.–2021. opasne igračke otkrivene na tržištu EU-a činile su više od četvrtine ukupnog broja upozorenja u sustavu RAPEX/Safety Gate, uz znatan udio nesigurnih igračaka podrijetlom iz trećih zemalja (85 % samo iz Kine).

proizvoda koji se prodaju na internetskim tržištima na razne načine nisu usklađeni sa zakonodavstvom o kemikalijama¹². U tom se pogledu socijalni troškovi procjenjuju na 76,6 milijardi EUR godišnje¹³.

Carina je sve opterećenija sve većim brojem zadaća. EU je posljednjih godina donio znatan broj vrlo ambicioznih zakonodavnih akata kojima se utvrđuju okolišni, sigurnosni, zdravstveni, socijalni i digitalni standardi kojima se oblikuje način poslovanja unutar jedinstvenog tržišta i izvan njegovih granica. Nedavni primjeri uključuju ažuriranu Uredbu o općoj sigurnosti proizvoda¹⁴, Uredbu o smanjivanju krčenja šuma koje je uzrokovao EU¹⁵, Uredbu o zabrani proizvoda nastalih prisilnim radom¹⁶, Mehanizam za prilagodbu ugljika na granicama¹⁷ i Europski akt o pristupačnosti¹⁸. Proizvodi trenutačno moraju biti u skladu s više od 370 zakonodavnih akata EU-a koje je carina dužna provoditi. Stalno povećanje zadaća povezanih s provedbom europskog zakonodavstva o zabranama i ograničenjima dovelo je do znatnog pritiska na carinu. Osim toga, bez centraliziranog nadzora nad lancem opskrbe EU nema potpunu vidljivost i kontrolu nad time koja roba ulazi na jedinstveno tržište, a koja izlazi s njega. Time ne samo da se oslabljuje vjerodostojnost sektorskih politika EU-a, nego se i ograničava snaga EU-a kao geopolitičkog aktera.

Taj se izazov intenzivira drastičnim povećanjem opsega trgovine, uglavnom zahvaljujući iznimnom rastu e-trgovine, koji uzrokuje eksponencijalan rast broja malih paketa s robom niske vrijednosti. Reformom pravila o PDV-u na e-trgovinu iz 2017., kojom se nastojalo odgovoriti na nagli rast e-trgovine, uvedeno je nekoliko pojednostavnjenja kad je riječ o naplati poreza na transakcije e-trgovine i ukinuto je izuzeće od plaćanja PDV-a na uvezenu robu¹⁹. Iako reformom nije uklonjeno oslobođenje od carine za robu u vrijednosti do 150 EUR, uvedena je obveza podnošenja elektroničke carinske deklaracije, što je dovelo do jedne milijarde dodatnih carinskih deklaracija podnesenih 2022., povrh standardnih carinskih deklaracija, koje su se već gotovo udvostručile s 376,8 milijuna u 2019. na 691,5 milijuna u 2021. Osim toga, zadržavanjem oslobođenja od carine za robu u vrijednosti do 150 EUR omogućena je sustavna zloupotreba tog praga smanjivanjem vrijednosti i razdvajanjem pošiljaka. Kako bi se izbjeglo plaćanje carine, umanjena je vrijednost približno 65 % pošiljaka u okviru e-trgovine²⁰, dok studije pokazuju da 66 % proizvoda kupljenih na internetu ne udovoljava sigurnosnim zahtjevima EU-a²¹. Naposljetku, zbog razlike između obračuna PDV-a i carinskog postupanja s robom kojom se trguje u okviru e-trgovine sustav je kompliciran za uključene stranke. Carina danas ne raspolaže instrumentima za pravilnu primjenu pravila

¹² [EEB report on Online Platforms: Role and Responsibility in Ecodesign policy](#) (Izvešće Europskog ureda za okoliš (EEB) o internetskim platformama: Uloga i odgovornost u politici ekološkog dizajna).

¹³ Procjena učinka priložena dokumentu „Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o općoj sigurnosti proizvoda” (SWD(2021) 168 final).

¹⁴ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o općoj sigurnosti proizvoda, izmjeni Uredbe (EU) br. 1025/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 87/357/EEZ i Direktive 2001/95/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (COM(2021) 346).

¹⁵ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o stavljanju na raspolaganje na tržištu Unije i izvozu iz Unije određenih roba i proizvoda povezanih s krčenjem i propadanjem šuma te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 995/2010 (COM(2021) 706).

¹⁶ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zabrani proizvoda nastalih prisilnim radom na tržištu Unije (COM(2022) 453).

¹⁷ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi mehanizma za prilagodbu ugljika na granicama, COM(2021) 564 final.

¹⁸ Direktiva (EU) 2019/882 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o zahtjevima za pristupačnost proizvoda i usluga (SL L 151, 7.6.2019., str. 70.).

¹⁹ Direktiva Vijeća (EU) 2017/2455 od 5. prosinca 2017. o izmjeni Direktive 2006/112/EZ i Direktive 2009/132/EZ u pogledu određenih obveza u vezi s porezom na dodanu vrijednost za isporuku usluga i prodaju robe na daljinu (SL L 348, 29.12.2017., str. 7.).

²⁰ Copenhagen Economics (2016.), *E-commerce imports into Europe: VAT and Customs treatment* (Izvoz u Europu putem e-trgovine: obračun PDV-a i carinsko postupanje).

²¹ https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-004_is_it_safe_to_shop_on_online_marketplaces.pdf

međunarodne trgovine na prekograničnu e-trgovinu. Potreban je prilagođeni carinski režim e-trgovine.

U okviru carinske reforme iz 2013. kojom je uspostavljen Carinski zakonik Unije, na snazi od svibnja 2016., europske carine prešle su u integrirano i u potpunosti elektroničko okruženje bez upotrebe papira. U tijeku je informatička provedba reforme, koja će biti dovršena do kraja 2025. Usmjerena je na digitalizaciju postojećih postupaka bez izmjene načela na kojima se temelje. Međutim, kako je već navedeno u komunikaciji „Unaprjeđenje carinske unije: plan djelovanja”²², koju je Vijeće uvelike podržalo u svojim zaključcima iz prosinca 2020., uvođenje Carinskog zakonika Unije treba dovršiti, ali to nije dovoljno za prevladavanje novonastalih izazova. Jednako tako, Europski parlament istaknuo je važnost potpune digitalizacije carinskih informatičkih sustava do 2025., ali je pozvao na daljnju reformu za poboljšanje Carinskog zakonika Unije i njegovu prilagodbu, osobito kako bi se mogli prevladati „izazovi i rizici koji proizlaze iz e-trgovine”²³. Trenutačni pristup povezivanja nacionalnih informatičkih sustava na razini EU-a dosegnut će svoju granicu. Nije riječ samo o tome da su razvoj i održavanje IT sustava 27+1 te povezivanje trgovaca s različitim nacionalnim sustavima skupi, već je i prilagodba na promjenu spora, a carinski podaci ostaju rascjepkani.

3. UNAPREĐENJE – TEMELJNA NAČELA I KLJUČNE ZNAČAJKE REFORME

Kako bi u carinsku uniju uvela postupne promjene koje će opstati u nadolazećim desetljećima, Komisija je podnijela prijedlog najambicioznije i najopsežnije reforme carinske unije od njezina nastanka 1968., koja se temelji na tri ključna načela navedena u nastavku.

1. **Učinkovita carinska unija** s pojednostavnjenim i moderniziranim carinskim postupcima kako bi legitimna poduzeća mogla iskoristiti trgovinske prilike sa sigurnošću da i njihovi konkurenti postupaju u skladu s nizom pravila koja se provode u okviru carinskog sustava, bez obzira na to gdje roba ulazi u EU.
2. **Geopolitička carinska unija**, koja može bolje braniti financijski interes EU-a i njegovih država članica te njegove interese i vrijednosti u području sigurnosti, zaštite, zdravlja, gospodarstva ili okoliša, za koordinaciju ograničenja trgovine i oblikovanja međunarodne carinske suradnje, udruživanjem kompetencija i stručnog znanja na središnjoj razini u okviru carinskog tijela EU-a.
3. **Agilna carinska unija otporna na promjene u budućnosti**, koja se fleksibilno prilagođava promjenama u lancima opskrbe, bilo da je riječ o usporednoj zelenoj i digitalnoj tranziciji u tekućem desetljeću ili o budućim kretanjima u upravljanju lancem opskrbe. Tomu će doprinijeti novi centar EU-a za carinske podatke koji je osmišljen tako da se s vremenom može razvijati u skladu s novim zahtjevima u okviru carinskih operacija za razliku od tradicionalnih IT sustava koji su izgrađeni samo za posebne postupke i svrhe.

Okvir 1.: Carinska reforma ukratko

Reformom se nastoji uspostaviti isplativiji i djelotvorniji okvir za suradnju kojim se upravlja carinskom unijom na temelju **novog partnerstva među carinskim tijelima EU-a te između carine i poduzeća** uz dva sveobuhvatna cilja:

²² Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Unaprjeđenje carinske unije: plan djelovanja (COM(2020) 581 final).

²³ Rezolucija Europskog parlamenta od 18. siječnja 2023. o tridesetoj godišnjici jedinstvenog tržišta: slavljenje postignuća i razmatranje budućeg razvoja ([2022/3015\(RSP\)](#)).

- (i) **smanjenje troškova usklađenosti** za uprave i poduzeća zahvaljujući pojednostavnjenim i moderniziranim postupcima (poglavlje 4.);
- (ii) osposobljavanje europske carine da **bolje zaštiti financijske i nefinancijske interese EU-a i njegovih država članica te jedinstvenog tržišta** na temelju zajedničkog upravljanja rizicima u cijelom EU-u i usklađenijih provjera (poglavlje 5.).

Ta su dva cilja izravno povezana: što su snažniji kapaciteti za provjeru; to postupci mogu biti jednostavniji. Što su postupci jednostavniji, to se više resursa može osloboditi za suzbijanje nezakonite trgovine. Radi ostvarenja tog cilja u okviru reforme predlaže se uspostava dvaju ključnih pokretača: carinskog tijela EU-a i centra EU-a za carinu.

Glavna svrha **carinskog tijela EU-a** (vidjeti i okvir 5.) bit će **udruživanje stručnog znanja i kompetencija** koji su trenutačno raspršeni po cijelom EU-u radi upravljanja, koordinacije i podupiranja nacionalnih carinskih tijela u EU-u. Time će se omogućiti pojačan nadzor lanca opskrbe, pri čemu će, kad je riječ o kontroli vanjskih granica EU-a za robu, carinska tijela na europskoj i nacionalnoj razini „**djelovati jedinstveno**”.

Novi **centar EU-a za carinske podatke** (vidjeti i okvir 3.) bit će lice i pokretač carinske unije i preduvjet za jačanje nadzora i pojednostavnjenje postupaka. S vremenom će integrirati i zamijeniti postojeću carinsku IT infrastrukturu i istodobno poboljšati interoperabilnost s povezanim područjima politike (vidjeti i poglavlje 6.). Time će EU i njegove države članice **uštedjeti milijarde na razvoju i održavanju IT sustava godišnje** u usporedbi s postojećim stanjem²⁴.

Gospodarski subjekti zabilježit će godišnje smanjenje troškova usklađenosti od približno 2,7 milijardi EUR zbog pojednostavnjenih postupaka. Osim toga, reformom će se osigurati nekoliko milijardi dodatnih javnih prihoda u EU-u smanjenjem poreza i carinskih prijevara te suzbijanjem umanjivanja vrijednosti. Prilagođeni režim e-trgovine isto će tako donijeti dodatne prihode, koji se procjenjuju na milijardu EUR godišnje.

4. JEDNOSTAVNIJI CARINSKI POSTUPCI – NOVO PARTNERSTVO IZMEĐU CARINE I PODUZEĆA

Reforma obuhvaća tri razine pojednostavnjenja: prvim paketom mjera smanjit će se formalnosti za sve gospodarske subjekte, no bez smanjenja mogućnosti carinske provjere. Drugi skup pojednostavnjenja primjenjivat će se samo na odabranu skupinu ovlaštenih pouzdanih gospodarskih subjekata („Trust and Check”) te će nadograđivati i poboljšavati postojeći koncept *ovlaštenih gospodarskih subjekata (AEO)*²⁵. Naposljetku, u okviru reforme uspostaviti će se prilagođeni carinski režim e-trgovine kako bi se smanjili troškovi usklađenosti povezani s obradom e-trgovine i uvela potpuna transparentnost za potrošače. Transparentnost je opće vodeće načelo te reforme: što je veća transparentnost gospodarskih subjekata prema carini u pogledu njihovih lanaca opskrbe, to je potrebno manje upletanja na terenu. To predstavlja temeljnu promjenu u odnosu između carina i poduzeća koja će smanjiti administrativne formalnosti i nepotrebnu birokraciju te pritom jačati sposobnosti za upravljanje rizikom.

Okvir 2.: Velika pojednostavnjenja za poduzeća i tijela

Ključna pojednostavnjenja te reforme uključuju navedeno u nastavku.

²⁴ Pogodnosti i uštede još su istaknutije u usporedbi s protučinjeničnim scenarijem neusklađenog uvođenja podatkovnih centara na nacionalnoj razini, čime se carinska unija dodatno rascjepkava.

²⁵ Status AEO-a jest ovjereno standardno ovlaštenje koje izdaju carinske uprave. Njime se potvrđuje da je poslovni subjekt ispunio određene standarde u odnosu na, npr., zaštitu i sigurnost, usklađenost s carinskim pravilima i financijsku solventnost.

- **Jedinstveno sučelje EU-a.** Carinski podaci morat će se dostavljati samo centru EU-a za carinske podatke, a ne višestrukim sučeljima iz 111 sustava koji su danas uspostavljeni u cijelom EU-u. Budući da se informacije prikupljaju iz stabilnih podataka o lancu opskrbe, pomoćne dokumente treba dostaviti samo jedanput za više pošiljaka. Ukida se obveza podnošenja standardiziranih deklaracija i zamjenjuje se obvezom da odgovarajući akteri pravodobno stavljaju na raspolaganje odgovarajuće informacije. Tako se protok robe koja je u skladu s propisima može odvijati bez ikakve carinske intervencije²⁶.
- **Carinski sustav „sve na jednom mjestu”.** Ovlašteni pouzdani gospodarski subjekti („Trust and Check”) imat će *jedinstvenu* carinsku upravu koja će biti njihov partner u poslovanju u cijelom EU-u. Umjesto poslovanja s do 27 nacionalnih carinskih uprava s različitim praksama, gospodarski subjekti će, s pomoću centra EU-a za carinske podatke, komunicirati s jednom carinskom upravom u mjestu njihova poslovnog nastana. Taj se pristup može proširiti na sve gospodarske subjekte nakon temeljite provjere 2035.
- **Jednostavniji i transparentniji postupci uvoza u okviru e-trgovine.** Platforme će se smatrati uvoznicima proizvoda koje prodaju i morat će tu prodaju prijavljivati carini. Time će se osigurati potpuna transparentnost za građane EU-a, za koje više neće postojati rizik od neočekivanih naknada za usklađivanje koje naplaćuju poštanski operateri ili pružatelji usluga žurne dostave.
- **Pojednostavnjena metoda četiriju razreda za izračunavanje carina za proizvode male vrijednosti.** U okviru reforme uvest će se novi sustav za pošiljke male vrijednosti koji znatno pojednostavnjuje klasifikaciju i vrednovanje proizvoda male vrijednosti, a da se pritom ne stvaraju rupe u zakonu koje omogućuju prijevaru. Time će se omogućiti ukidanje carine za robu u vrijednosti do 150 EUR, koja je trenutačno izvor carinskih prijevara i prijevara povezanih s PDV-om.

Carinski postupci odražavaju složenu stvarnost međunarodne trgovine, koja uključuje mnoštvo aktera kao što su dobavljači, trgovci, prijevoznici i pružatelji usluga. Informacije se danas prikupljaju s pomoću više deklaracija za svaku pošiljku robe bez obzira na njezinu veličinu, i to u različitim fazama: prije ulaska ili izlaska, nakon dolaska, za privremeno skladištenje i za stavljanje robe u carinski postupak. Deklaranti moraju biti upoznati s do 27 nacionalnih IT okruženja. Možda će morati dostaviti pomoćne dokumente povezane s podrijetlom ili proizvodnjom robe, ovisno o njezinoj naravi, među ostalim ako proizvodnja te robe može činiti rizik od povrede propisa EU-a o zabranama i ograničenjima (npr. geolokacija šume radi borbe protiv krčenja šuma ili informacije o proizvođačima kojima je izrečena osuđujuća presuda zbog prisilnog rada). Te formalnosti i razni postupci uzrokuju administrativne troškove, a posljedično i troškove za trgovinu.

Istodobno, carina može provoditi pravila samo ako unaprijed zna koja roba odlazi ili dolazi i ako može donijeti odluku o tome jesu li potrebne intervencije i kontrole te gdje. U idealnom svijetu postupci za trgovinske tokove koji su u skladu s propisima stoga bi bili jednostavni, pristupačni i u potpunosti automatizirani. Carina bi tad mogla usmjeriti svoje resurse na bolje utvrđivanje rizika i provoditi provjere tako da se trgovina što manje ometa. Kako bi se to ostvarilo, carina mora preusmjeriti pozornost s usklađenosti postupaka obrade pojedinačnih pošiljaka na probleme i rizike općih lanaca opskrbe na temelju informacija koje su joj dostupne. Tom će se carinskom reformom stoga ojačati sposobnost carinskih tijela da nadziru lance opskrbe i interveniraju kad god je to potrebno (vidjeti i poglavlje 5.). Interoperabilnost s drugim relevantnim bazama podataka, čime se omogućuje povezanost, kao što je ona između sustava razmjene potvrda u okviru jedinstvenog sučelja EU-a za carinu i registra digitalnih

²⁶

To se ne odnosi na robu na koju se primjenjuju ograničenja.

putovnica za proizvode²⁷, bit će ključna za olakšavanje carinskih provjera i kontrola izvršenja zahvaljujući pružanju standardiziranih informacija u elektroničkom obliku.

Okvir 3.: Centar EU-a za carinske podatke – prihvaćanje industrijske podatkovne revolucije

Centar EU-a za carinske podatke bit će lice i pokretač carinske unije. U okviru tog podatkovnog centra prikupljat će se, obrađivati, povezivati i pohranjivati svi relevantni podaci te time redefinirati način na koji se informacije dostavljaju, upotrebljavaju za carinski nadzor i razmjenjuju s partnerskim tijelima. U tom će se centru voditi i analiza rizika na europskoj razini. Centar EU-a za carinske podatke ključni je pokretač i preduvjet za sljedeće:

- **pojednostavnjene postupke i smanjene troškove usklađenosti** za poduzeća i za nadležna tijela. Informacije se carini mogu dostavljati izravnim povezivanjem s centrom EU-a za carinske podatke umjesto s raznim nacionalnim sustavima. Omogućuje višestruko dostavljanje, a stabilne informacije mogu se dostaviti jedanput i ponovno upotrijebiti za naknadni uvoz ili izvoz;
- **zajedničku analizu rizika na razini EU-a, na kojoj se temelje preporuke za kontrolu**, na osnovi centraliziranih podataka, kojom se učinkovitije i djelotvornije štiti vanjska granica EU-a za robu (poglavlje 5.). Informacije koje se dostavljaju centru EU-a za carinske podatke upotrijebit će se za analizu rizika na razini EU-a i nacionalnoj razini. Osim carinskog tijela EU-a, pristup centru EU-a za carinske podatke imat će nacionalna tijela te Komisija, OLAF, Ured europskog javnog tužitelja (EPPO), a pod određenim okolnostima Europol i Frontex, čime se znatno jačaju njihove analitičke sposobnosti. Time se omogućuje pregled rizika i instrumenata za njihovo uklanjanje na razini cijelog EU-a, bez obzira na to gdje roba ulazi u Uniju, te se podupire upravljanje rizicima na europskoj i nacionalnoj razini.

4.1. Pojednostavnjenja za sve gospodarske subjekte

U trenutačnom sustavu carinskim se formalnostima obično bavi deklarant, koji nije nužno ni uvoznik ni izvoznik. U novom će sustavu svaka pojedinačna pošiljka biti povezana **samo s jednim subjektom, koji će snositi odgovornost za plaćanje carina i usklađenost s pravilima o proizvodu**. Uvoznici i izvoznici bit će odgovorni za plaćanje primjenjivih carina i poreza te za osiguravanje usklađenosti s raznim postupovnim i pravnim zahtjevima.

U tom **inovativnom novom partnerstvu** poduzeća će informacije o svojem uvozu i izvozu, koje obično trebaju dostaviti carini, moći dostavljati izravno putem jedinstvenog IT sučelja – centra EU-a za carinske podatke. Različiti akteri uključeni u kretanje robe, kao što su prijevoznici ili upravitelji skladišta, isto će tako unositi svoje relevantne podatke s pomoću novog alata. Podaci će se u većoj mjeri prikupljati iz prve ruke od trgovinskih i komercijalnih sustava, internetskih platformi i drugih izvora, uz prateće smanjenje oslanjanja na podatke trećih strana te carinskih postupaka općenito. Stabilne informacije o lancima opskrbe, za koje se ne očekuje da će se promijeniti u kratkoročnom razdoblju, mogu se dostaviti jedanput i zatim ponovno upotrebljavati za naknadni uvoz ili izvoz. To će se s vremenom razviti u cjelovit pregled lanaca opskrbe i djelatnosti poduzeća.

To partnerstvo neće stvoriti nikakve nove rupe u zakonu koje bi se mogle iskorištavati u okviru kriminalnih aktivnosti: carina će u stvarnom vremenu imati sve potrebne informacije o tome koja roba dolazi i u kojem trenutku (vidjeti i poglavlje 5.). Analiza carinskih rizika

²⁷ Kako je navedeno u Prijedlogu uredbe o uspostavi okvira za utvrđivanje zahtjeva za ekološki dizajn održivih proizvoda i stavljanju izvan snage Direktive 2009/125/EZ (COM(2022) 142 final.).

poboljšat će se prikupljanjem kvalitetnijih podataka o lancu opskrbe i uvođenjem analize rizika na razini EU-a radi suzbijanja prekograničnih prijevара te podataka koji se, pod određenim okolnostima, mogu iskoristiti za analize procjene opasnosti koje su druge agencije Unije, uključujući Europol i Frontex, izradile u okviru svojih nadležnosti. Carina će imati sveobuhvatan uvid u aktualnu trgovinu i lance opskrbe. Zajedno s partnerskim tijelima može, u skladu sa svojom analizom rizika, intervenirati u pogledu bilo koje pošiljke prije utovara, pri ulasku, za vrijeme prijevoza ili na odredištu.

4.2. Pojednostavnjenja za ovlaštene pouzdane gospodarske subjekte („Trust and Check”)

Mala skupina odabranih ovlaštenih pouzdanih gospodarskih subjekata („Trust and Check”) služiti će se još većim pojednostavnjenjima kojima bi se smanjila papirologija i formalnosti²⁸. Transparentni trgovinski tokovi moći će se kretati po „zelenim trakama” bez formalne interakcije s carinom i bez administrativnog opterećenja, dok će carina zahtijevati provjeru samo prema potrebi. Koncept ovlaštenih pouzdanih gospodarskih subjekata („Trust and Check”) temelji se na postojećem statusu AEO-a, koji nadograđuje i ojačava. Kao i poduzeća sa statusom AEO-a, ovlašteni pouzdani gospodarski subjekti („Trust and Check”) morat će ispunjavati brojne kriterije kojima se nastoji osigurati da je riječ o *pouzdanim* subjektima, kao što su oni s besprijeckornom pravnom evidencijom, visokom razinom kontrole nad vlastitim operacijama i lancem opskrbe te financijski solventni subjekti. Osim toga, morat će imati uspostavljen elektronički sustav koji, preko centra EU-a za carinske podatke, omogućuje pristup podacima u stvarnom vremenu o kretanju njihovih pošiljaka i njihovu usklađenosti sa svim relevantnim zahtjevima.

Budući da će carinski sustav EU-a imati **cjelovit pregled lanca opskrbe tih ovlaštenih pouzdanih gospodarskih subjekata („Trust and Check”)**, carina bi ih mogla ovlastiti da pod određenim okolnostima sami prate usklađenost svoje robe, puštaju robu u ime carinskih tijela i periodično plaćaju carine, a da ne moraju za svaku pošiljku dostavljati carinske deklaracije koje se temelje na transakcijama. Carina će moći kontinuirano provoditi analizu rizika i provjeravati informacije te zahtijevati provjeru kad god smatra da je to potrebno. Kvaliteta, usklađenost i točnost zaprimljenih informacija omogućit će praćenje pouzdanosti subjekta. Carina može prema potrebi opozvati ili suspendirati odobrenje statusa „Trust and Check” ako ovlašteni pouzdani gospodarski subjekti više ne ispunjavaju kriterije za njega ili ako dođe do povrede obveza.

4.3. Prilagođeni carinski režim e-trgovine

Nadovezujući se na uspješnu modernizaciju sustava PDV-a²⁹, tom se reformom uspostavlja prilagođeni carinski režim e-trgovine³⁰. Još 2017. države članice EU-a dogovorile su se da će od 2021. ukinuti izuzeće od plaćanja PDV-a na uvezenu robu u vrijednosti do 22 EUR kako bi se pravila o PDV-u prilagodila stvarnosti prodaje robe na daljinu koju je potaknuo izniman porast e-trgovine. Prije te reforme e-trgovina bila je uvelike zanemarena. Roba male vrijednosti nije se prijavljivala carini, što je dovelo do potpunog nedostatka nadzora nad lancem opskrbe. Od srpnja 2021. PDV se plaća na svu uvezenu robu, a ta je roba obuhvaćena digitalnom carinskom deklaracijom. To uključuje robu u vrijednosti do 150 EUR za koju se trenutačno ne plaća carina.

28 S druge strane, potrebno je zadržati obvezu dostave određene minimalne količine informacija prije utovara i prije
dolaska.

²⁹ Bilješka 9. Vidjeti i *VAT EU legislation* (Zakonodavstvo EU-a o PDV-u) (europa.eu).

30 Novim će se pravilima uzeti u obzir i multilateralni pregovori u WTO-u ili digitalna partnerstva sklopljena s Japanom, Korejom i Singapurom.

Uspostavljaju se novi postupci kako bi se dodatno pojednostavnio postojeći režim te radi njegova usklađivanja s pravilima o PDV-u za e-trgovinu. Budući da carinska tijela nemaju sredstava za odgovarajuću provedbu pravila međunarodne trgovine o prekograničnoj e-trgovini, **digitalne platforme smatrat će se uvoznicima** (umjesto potrošača) i snosit će odgovornost za sve carinske formalnosti i plaćanja. Naplaćivat će carine u trenutku prodaje i prosljeđivati ih odgovarajućim državama članicama kako to već rade kad je riječ o PDV-u³¹.

Osim toga, revidiranom Zajedničkom carinskom tarifom uvodi se **pojednostavnjena metoda izračunavanja primjenjivih uvoznih carina za robu male vrijednosti.** Očekuje se da će se tom pojednostavnjenom metodom, uz upotrebu centra EU-a za carinske podatke, nadoknaditi potencijalno povećanje administrativnih troškova režima e-trgovine. Temeljit će se na **sustavu četiriju razreda** s odgovarajućim stopama carine *ad valorem*³² od 5 % (npr. za igračke, proizvode za kućanstvo), 8 % (npr. za proizvode od svile, predmete od stakla), 12 % (npr. za nožarske proizvode, električne strojeve) i 17 % (npr. za obuću). Time će se pojednostavniti pravila, slično onomu što već prakticiraju međunarodni partneri kao što je Kanada³³, i ukloniti rupa u zakonu koja trenutačno vodi neostvarenim prihodima od najmanje jedne milijarde EUR za proračune EU-a.

Budući da će carinska tijela od platformi dobivati relevantne informacije o svakoj prodaji, **nova će pravila isto tako omogućiti carinskim tijelima da bolje provode usklađenost sa zahtjevima za proizvode.** Ako carinska tijela naiđu na problem povezan s pošiljkom, mogu dalje istraživati je li riječ o izoliranom slučaju ili o sustavnom problemu. Osim toga, carinska tijela mogu doprinijeti provedbi novih pravila o odgovornosti ugrađenih u **Akt o digitalnim uslugama**³⁴.

Naposljetku, novim će se pravilima objasniti odgovornosti u postupku uvoza te tako povećati transparentnost e-trgovine. To će građane EU-a zaštititi od neugodnih iznenađenja, kao što su neočekivani troškovi i opterećujuće carinske formalnosti. Potrošači će imati transparentnost kad je riječ o ukupnom trošku njihove kupnje na internetu i mogućnost jednokratnog plaćanja, kao što već imaju kad je riječ o PDV-u. Osim toga, imat će više povjerenja u to da proizvodi koje kupuju neće naškoditi ni njima ni okolišu, što će poduzeća potaknuti da proizvode na održiv način.

5. NADZOR LANCA OPSKRBE KAO GEOSTRATEŠKA MOGUĆNOST – NOVI PRISTUP UPRAVLJANJU RIZIKOM NA GRANICI EU-A ZA ROBU.

Okvir 4.: Ključne mogućnosti novog okvira za upravljanje rizikom na razini EU-a

Reformom će se uvesti novi okvir za upravljanje rizikom na razini EU-a, koji uključuje države članice, Komisiju, novo carinsko tijelo EU-a (vidjeti i okvir 5.) te tijela za nadzor tržišta i druga relevantna tijela. Što je još važnije, taj se novi upravljački okvir temelji na novom partnerstvu s poduzećima.

Reformom će se uspostaviti četiri sposobnosti koje su ključne za upravljanje rizikom radi zaštite zajedničke granice EU-a za robu:

³¹ Kad je riječ o proizvodima na koje se primjenjuje proširena odgovornost proizvođača, platforme će isto tako morati osigurati da su prodavatelji na daljinu registrirani pri organizaciji za kontrolu odgovornosti proizvođača kako bi se osigurali jednaki uvjeti u odnosu na druge prodavatelje.

³² „Carina koja se ubire kao postotak vrijednosti usluge ili robe koja se uvozi umjesto na temelju njezine mase ili broja jedinica”.

³³ Vidjeti https://www.wto.org/english/tratop_e/msmes_e/canada_sept21_e.pdf.

³⁴ Uredba (EU) 2022/2065 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. listopada 2022. o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga i izmjeni Direktive 2000/31/EZ (Akt o digitalnim uslugama) (Tekst značajan za EGP), (SL L 277, 27.10.2022., str. 1.–102.).

1. **sposobnost centralizirane analize rizika** kao središnje aktivnosti **novog carinskog tijela EU-a**, iskorištavanjem novog obilja podataka prikupljenih u **centru EU-a za carinske podatke**
2. mehanizam za osiguravanje **usklađenije provedbe upravljanja rizikom i provjera** duž zajedničke granice EU-a za robu
3. **okvir za suradnju raznih tijela** koja upravljaju jedinstvenim tržištem i carinskom unijom
4. postupak za oblikovanje **zajedničkog stajališta o određivanju prioriteta rizika**.

Radi očuvanja ravnoteže između potreba i resursa carinske provjere uglavnom se temelje na automatiziranom i ciljanom upravljanju rizikom. U tu svrhu države članice trenutačno upotrebljavaju nacionalne sustave s nacionalnim podacima, bez nadzora lanca opskrbe na razini EU-a. U ovom trenutku ni države članice ni Komisija nemaju cjelovit pregled pošiljaka, poslovnih subjekata ili lanaca opskrbe na razini Unije za potrebe upravljanja rizikom i provjere.

ECA je utvrdila strukturne izazove i nedostatke pri upravljanju **financijskim rizicima** koji ugrožavaju financijske interese EU-a. U okviru upravljanja rizikom u EU-u *nisu utvrđeni određeni bitni elementi kao što su: analiza na razini EU-a koja se temelji na podacima o cjelokupnom uvozu u EU; odgovarajuće tehnike rudarenja podataka; i odgovarajuće metode za otklanjanje financijskih rizika za uvoz koji proizlaze iz e-trgovine te je nužna ujednačena primjena carinskih provjera u državama članicama kako bi se uvoznici s prijevarnim namjerama spriječili da ciljaju na granične prijelaze s nižom razinom provjera.*

Carinska tijela još su manje opremljena za upravljanje **nefinancijskim rizicima**: trenutačni okvir za upravljanje rizikom ne obuhvaća na odgovarajući način sve veći broj i složenost zakonodavnih akata EU-a kojima se od carine zahtijeva da provjeri sukladnost uvezenih proizvoda. Sinergije s povezanim politikama i dalje su neiskorištene. Nema zajedničkog pristupa određivanju prioriteta kad je riječ o nefinancijskim rizicima. Umjesto toga, prioriteti rizika trenutačno se određuju na nestrukturiran i neorganiziran način, što je dovelo do 27 nacionalnih pristupa kontroliranju granice EU-a za robu i omogućivanju preusmjeravanja, izbjegavanja i prijevare.

Jednostavno rečeno, **carinskoj uniji EU-a nedostaje djelotvoran okvir za upravljanje rizikom na razini EU-a** kako bi se zaštitila granica EU-a za robu. Pet temeljnih načela čini konceptualnu bazu za sveobuhvatan okvir za upravljanje rizikom na razini EU-a, a pritom se teži zajedničkim standardima uz priznavanje posebnih nacionalnih/regionalnih/sektorskih obilježja:

1. **prilagođeno upravljanje rizikom**, uspostavljanjem ravnoteže između osnovnih načela i nacionalnih/regionalnih/sektorskih posebnosti te upravljanjem nefinancijskim i financijskim rizikom;
2. **dinamično upravljanje rizikom**, prilagođavanjem okruženju rizika koje se neprestano mijenja i alatima za prepoznavanje rizika;
3. **uključivo upravljanje rizikom**, na temelju suradnje s drugim tijelima i ovlaštenim pouzdanim gospodarskim subjektima („Trust and Check”);
4. **upravljanje rizikom koje se temelji na podacima**, učinkovitim i sveobuhvatnim iskorištavanjem svih raspoloživih podataka;
5. **učinkovito upravljanje rizikom**, osiguravanjem usklađenije primjene carinskih kontrola duž jedinstvene vanjske granice.

Između država članica nema carinske granice, a provjere jednog carinskog službenika služe svim državama članicama. Odluka o intenzitetu provjera povezanih s određenim rizikom – primjerice izvršenje sankcija protiv Rusije – utječe na cijeli EU. Stoga se upravljanje rizikom

na razini EU-a mora temeljiti na **zajedničkom određivanju prioriteta rizika EU-27**. Kad je riječ o financijskim rizicima, Komisija već uspostavlja određena prioritetna područja provjere i zajedničke kriterije rizika, koje države članice trebaju provesti. Uza sve veći broj nefinancijskih rizika kojima trebaju upravljati carinska tijela, ovom se reformom uvodi sličan postupak za te nefinancijske rizike. To određivanje prioriteta rizika usmjerit će carinsko tijelo EU-a (vidjeti i okvir 5.) pri upravljanju operativnim rizikom na razini Unije te carinska tijela država članica pri donošenju odluka o provjerama. Budući da je riječ o političkom pitanju, u budućnosti bi moglo biti predmet rasprava o ponderiranju rizika i određivanju prioriteta na političkoj razini u Vijeću.

S obzirom na različite vrste nefinancijskih rizika (povezanih sa zaštitom, sigurnošću, okolišem itd.), najučinkovitija strategija provedbe ovisi o prirodi sektorskog zakonodavstva. Kad je riječ o svim nefinancijskim rizicima, postoji velika potreba za **čvršćom strateškom i operativnom suradnjom između carinskih i necarinskih tijela** (npr. tijela za nadzor tržišta, tijela za izvršavanje zakonodavstva, tijela za upravljanje granicom i porezna tijela). Takva bi koordinacija trebala započeti uključivijim i sveobuhvatnijim oblikovanjem politika, uzimajući u obzir uloge i moguće sinergije tijela uključenih u rane faze oblikovanja politika. To bi trebalo utrti put pristupu provedbe norma za proizvode na jedinstvenom tržištu koji je više strateški. Takav strateški pristup potrebno je operativno nadopuniti razmjenom podataka i zajedničkom analizom rizika³⁵. Centar EU-a za carinske podatke, koji se temelji na okružju jedinstvenog sučelja EU-a za carinu i novom sustavu kontrole uvoza (ICS 2), omogućit će zajedničku upotrebu podataka, koja nadilazi automatiziranu unakrsnu provjeru odobrenja ili razmjenu dokumenata kako bi se izradile zajedničke strategije upravljanja rizikom. Tomu će doprinijeti uvođenje digitalnih putovnica za proizvode, koje će omogućiti digitalnu identifikaciju proizvoda na temelju pojedinačnog proizvoda, serije ili modela i osigurati pristup podacima o podrijetlu proizvoda, prisutnosti opasnih tvari ili kritičnih sirovina i drugim informacijama koje se odnose na njegov sastav i održivost. Osim toga, informacije drugih nadležnih tijela o ograničenim kemijskim tvarima ili o neusklađenim lancima opskrbe otkrivenima u bilo kojoj državi članici mogu se izravno iskoristiti za zajedničku analizu rizika, čime bi se poboljšale informacije potrebne za donošenje odluka o provjerama u svim državama članicama³⁶.

Okvir 5.: Zadaće carinskog tijela EU-a

Prvo, carinsko tijelo EU-a objedinit će stručno znanje carinskih tijela na središnjoj razini u svrhu upravljanja rizikom na razini EU-a te će iskoristiti obilje redovito ažuriranih podataka u centru EU-a za carinske podatke za potrebe analize. Na temelju te analize carinsko tijelo EU-a izdat će preporuke za kontrolu nacionalnim carinskim tijelima, koje će ta tijela morati primjenjivati ili opravdati njihovo neprimjenjivanje. Zajedničko upravljanje rizikom, odnosno usklađenija primjena carinskih provjera, doprinijet će stvaranju istinski zajedničke vanjske granice za robu. To će biti ključno za suzbijanje „biranja granice”, raširene prakse kojom se ugrožava integritet jedinstvenog tržišta u okviru koje gospodarski subjekti ciljaju najslabiju kariku vanjske granice EU-a kako bi osigurali ulazak nezakonitih proizvoda na jedinstveno tržište. U okviru upravljanja rizikom na razini EU-a

³⁵ Kako bi se olakšala ta suradnja među različitim područjima, centar EU-a za carinske podatke uspostaviti će se u bliskoj koordinaciji s europskim okvirom za interoperabilnost (COM(2017) 134 final) i povezanim okvirom za suradnju, kako je Komisija predložila u Aktu o interoperabilnoj Europi (COM (2022) 720 final).

³⁶ Primjerice, izravnim pristupom bazi podataka Europske agencije za kemikalije (ECHA) omogućila bi se provjera postoji li važeći registracijski broj za svaku tvar koju je jedna pravna osoba proizvela ili uvezla u količini od najmanje jedne tone. Bez takve registracije nije dopušteno stavljanje na tržište. Slično tomu, pristup bazi podataka ECHA-e omogućio bi carinskim službama da provjere odluke o odobrenju ako je Komisija odobrila izuzeće za tvari koje su zabranjene na temelju Uredbe o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija (REACH). Carinska tijela često se suočavaju s problemima povezanim s provjerom tih informacija jer su odluke o odobrenju naslovljene na korisnika, a ne na uvoznika te tvari.

i upravljanja rizikom na nacionalnoj razini razmjenjivat će se informacije i pružati potpora među tim razinama. Nacionalna carinska tijela i dalje će provoditi analizu rizika na nacionalnoj razini i upravljati u skladu s profilom rizičnosti određene države članice, na temelju znatno kvalitetnijih informacija koje pružaju centar EU-a za carinske podatke i suradničke mreže koje podupire.

Drugo, carinsko tijelo EU-a koordinirat će operativno upravljanje kriznim situacijama.

U skladu s primjenjivim pravom Unije carinsko tijelo EU-a izradit će protokole i postupke za različite krizne scenarije i osigurati njihovu primjenu. Carinsko tijelo EU-a isto će tako biti **središnji carinski sugovornik za necarinska tijela** (npr. tijela za nadzor tržišta, tijela za izvršavanje zakonodavstva, uključujući EUROPOL), zadužen za očuvanje integriteta jedinstvenog tržišta³⁷. Dok će centar EU-a za carinske podatke osiguravati informatičke i temeljne podatke te integraciju inovativnih izvora podataka kao što je digitalna putovnica za proizvode, carinsko tijelo EU-a pružat će operativnu suradnju i koordinaciju s relevantnim subjektima, uključujući agencije EU-a kao što su Europol i Frontex. Između tih dviju zadaća postoje snažne sinergije jer će nova mogućnost za upravljanje rizikom na razini Unije u okviru carinskog tijela EU-a značiti i puno brže, učinkovitije i sveobuhvatnije ciljanje rizika povezanih s krizom i jaču suradnju više agencija nego što je to trenutačno moguće.

Treće, Komisija može carinskom tijelu EU-a povjeriti zadaće razvoja i održavanja centra EU-a za carinske podatke te nadzora migracije i integracije postojećih carinskih IT sustava tijekom vremena. Osim toga, Komisija može, ako to smatra primjerenim, delegirati provedbu budućih carinskih programa koji se financiraju sredstvima iz proračuna EU-a.

6. VREMENSKI OKVIR REFORME

Reforma će se provoditi u koracima u sljedećih 10 do 15 godina. Time će se osigurati konsolidacija reforme iz 2016. prije nego što se postupno počnu pokazivati pogodnosti novog modela, bez ometanja carinskih postupaka. Iako će se neke ključne odredbe nove Uredbe o Carinskom zakoniku primjenjivati ubrzo nakon njezina donošenja, neke od postojećih praksi nastaviti će se u prijelaznom razdoblju.

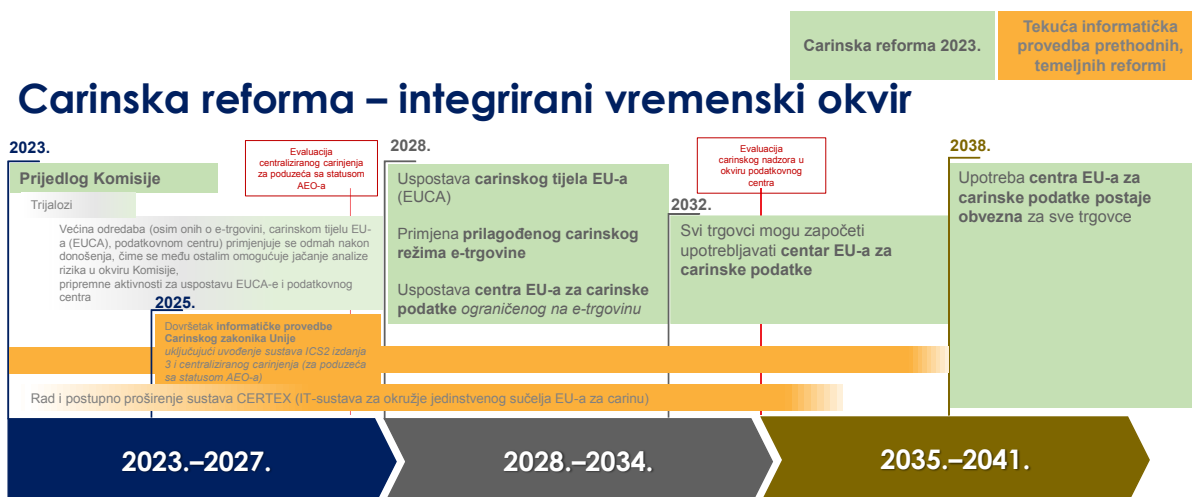
S vremenom će se razviti i uspostaviti centar EU-a za carinske podatke, koji će se temeljiti na nekima od postojećih carinskih IT sustava, a neke će od njih integrirati, uključujući sustave koje treba uvesti u okviru tekuće informacijsko-tehnološke reforme Carinskog zakonika Unije te na digitalnoj putovnici za proizvode. Centar EU-a za carinske podatke prvo će se uspostaviti u osnovnom obliku kako bi mogao doprinijeti rješavanju najvažnijeg problema, e-trgovine. Prilagođeni carinski režim e-trgovine primjenjivat će se od 2028. nadalje, kad će centar EU-a za carinske podatke ući u prvu, ograničenu operativnu fazu. U drugom koraku započet će migracija carinskih IT sustava koji su već centralizirani³⁸ u centar EU-a za carinske podatke, nakon čega se može provesti migracija preostalih nacionalnih IT sustava. Gospodarski subjekti mogu početi upotrebljavati centar EU-a za carinske podatke od 1. siječnja 2032., a njegova će upotreba biti obavezna od 1. siječnja 2038. nadalje.

Carinsko tijelo EU-a preuzima svoje zadaće 1. siječnja 2028. i bit će odmah u funkciji s obzirom na svoje odgovornosti u području upravljanja rizikom i kriznim situacijama. Postupno će širiti svoj djelokrug u skladu s uspostavom centra EU-a za carinske podatke, a u budućnosti mu se mogu povjeriti zadaće koje nadilaze ono što je predviđeno u ovom

³⁷ Time će se isto tako ojačati suradnja s tijelima koja istražuju kaznena djela i/ili podupiru kaznene istrage te s agencijom Frontex, ovlaštenom za otkrivanje, sprečavanje i suzbijanje prekograničnog kriminala na vanjskim granicama EU-a.

³⁸ Ti sustavi uključuju: CRMS2, ICS 2, EU CSW-CERTEX, CCI.

prijedlogu reforme. Službe Komisije će do 2028. nastaviti s provedbom svojih aktivnosti upravljanja rizikom koje su u skladu s tekućom reformom i pomoći utrti put njezinoj provedbi. Uvođenjem ključne infrastrukture, kao što su sustav ICS2 i carinski sustav za upravljanje rizikom (CRMS2), i jačanjem kapaciteta za analizu podataka unutar Komisije neće se samo doprinijeti boljem upravljanju carinskom unijom EU-a u kratkoročnom razdoblju, već će se osigurati i da je carinsko tijelo EU-a od samog početka opremljeno za izvršavanje svojih zadaća.



7. VIŠE OD REFORME – MODERNIZACIJA CARINSKOG SUSTAVA NA GLOBALNOJ RAZINI

U komunikaciji Komisije iz 2021. „Revizija trgovinske politike – otvorena, održiva i odlučna trgovinska politika”³⁹ usporedna zelena i digitalna tranzicija smatra se najvažnijim stupom trgovinske politike EU-a. U skladu s tim, modernizacija carinskog sustava ne smije se zaustaviti na granicama carinske unije EU-a. Izazovi koje donose klimatska kriza i e-trgovina sami su po sebi globalni i zahtijevaju temeljito preispitivanje carinske suradnje na globalnoj razini.

Multilateralizam i trgovina koja se temelji na pravilima i dalje je ključna sastavnica globalne trgovinske strategije EU-a. Zbog toga je reforma Svjetske trgovinske organizacije i dalje ključni prioritet EU-a. Osim toga, EU je 2021. izradio ambiciozan plan modernizacije Svjetske carinske organizacije (WCO)⁴⁰. Prihvatanje industrijske podatkovne revolucije i promicanje održivih lanaca vrijednosti postali su dio Strateškog plana WCO-a za razdoblje 2022.–2025. te su potaknute globalne rasprave o carinskoj reformi. U budućnosti je potrebno učiniti još više: globalna carinska zajednica mora, po uzoru na carinsku reformu EU-a, početi strukturno promišljati o reformiranju WCO-a kako bi carinski sustav postao strateški kapacitet u okviru usporedne tranzicije u cijelom svijetu.

Kako bi svjetski carinski sustav bio spreman za digitalno doba, EU i njegovi međunarodni partneri 2022. podržali su novu „**podatkovnu strategiju WCO-a**”, kojom se nastoji stvoriti „globalni podatkovni ekosustav”. To zahtijeva strukturiranu i sveobuhvatnu razmjenu carinskih informacija na globalnoj razini, uz posvećivanje posebne pozornosti zaštiti poslovne

³⁹ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Revizija trgovinske politike – otvorena, održiva i odlučna trgovinska politika, COM(2021) 66 final.

⁴⁰ Svjetska carinska organizacija (WCO) je međuvladina organizacija koja radi na pitanjima koja su povezana s carinom, kao što su klasifikacija robe, određivanje vrijednosti, pravila o podrijetlu, sigurnost lanca opskrbe i olakšavanje trgovine.

povjerljivosti i osobnih podataka. Uspostava centra EU-a za carinske podatke bit će dobar primjer pri primjeni podatkovne strategije WCO-a na globalnoj razini. Poticanjem međunarodnih partnera da uspostave slične, interoperabilne sustave upravljanja podacima znatno će se ojačati sposobnosti carine da učinkovito prati i kontrolira globalne lance opskrbe.

Osim toga, EU bi trebao preuzeti vodeću ulogu u razvoju globalne politike zelene carine. Globalni carinski sustav može poduprijeti **okolišne ciljeve** u više područja. Osim ozelenjivanja samih carinskih uprava⁴¹, strateško preispitivanje **konvencije o Harmoniziranom sustavu**⁴²⁴³ koje je u tijeku trebalo bi obuhvaćati i moderniziranje klasifikacije robe u skladu s ciljevima usporedne tranzicije. Opcije za ozelenjivanje klasifikacije Harmoniziranog sustava (HS) sežu od izdavanja popisâ robe povezane s okolišem, do mijenjanja strukture HS-a ili čak izmjena same klasifikacije, na temelju novih okolišnih kriterija. Takvo preispitivanje moglo bi isto tako doprinijeti jačanju otpornosti i riješiti potencijalne probleme opskrbe u sektorima koji su ključni za prelazak na zelenu energiju. Standardizirana klasifikacija proizvoda povezanih s okolišem poslužila bi kao važan temelj u skladu s kojim bi zemlje mogle pomno kalibrirati tarife i regulatorne mjere povezane s tim proizvodima, a mogla bi se pokazati i kao učinkovit instrument za jačanje održivosti trgovinske politike EU-a u WTO-u, u sporazumima o slobodnoj trgovini i u novim oblicima suradnje, uključujući partnerstva za nultu stopu emisija.

Osim multilateralne suradnje, EU surađuje i s trećim zemljama na temelju bilateralnih trgovinskih sporazuma. Velika europska mreža takvih sporazuma olakšava trgovinu, a sadržava i obveze o carinskoj suradnji na našu obostranu korist olakšavanjem zakonite trgovine i zajedničkim utvrđivanjem prijevare, krijumčarenja ili kriminalne aktivnosti.

Međutim, kad je riječ o osiguravanju alata i informacija s pomoću kojih bi se u okviru carinskog sustava mogli pratiti i kontrolirati međunarodni lanci opskrbe, mnogi su od tih sporazuma zastarjeli. Informacije se danas razmjenjuju s partnerskim zemljama na zahtjev. Reformom carinskog sustava EU-a olakšat će se, osobito preko centra EU-a za carinske podatke, sustavnija razmjena carinskih informacija, pa čak i signala rizičnosti. Budući pristup međunarodnoj carinskoj suradnji morat će odražavati i promjenjivo geopolitičko okruženje i potrebu da se osiguraju ključni lanci opskrbe te da se kontrolira izbjegavanje ključnih politika EU-a, kao što su sankcije.

8. ZAKLJUČAK

Više od pola stoljeća nakon osnivanja carinska unija i dalje je najvažniji stup integracije EU-a. Riječ je o temelju jedinstvenog tržišta i njegova regulatornog okvira usmjerenog prema usporednoj zelenoj i digitalnoj tranziciji. Nedavne dramatične promjene u geopolitičkoj situaciji i svjetskom gospodarstvu izmijenile su globalnu trgovinu i povećale potrebu za modernizacijom carinske unije i njezina regulatornog i upravljačkog okvira.

Ta je reforma najambiciozniji i najopsežniji pokušaj da se carinsku uniju pripremi za desetljeća koja dolaze, da se carinskim tijelima EU-a omogući da na najbolji način služe EU-u, njegovim građanima i poduzećima te da se stvori istinska unija europskih carina koje djeluju jedinstveno.

⁴¹ Primjerice, izradom standarda kao što su oni EU-ova sustava upravljanja okolišem i neovisnog ocjenjivanja (EMAS) i na globalnoj razini, u okviru WCO-a.

⁴² Izvješće o istraživačkoj studiji WCO-a o mogućem strateškom preispitivanju HS-a očekuje se 2024.

⁴³ Harmonizirani sustav je višenamjenska međunarodna nomenklatura proizvoda koju je izradio WCO. Koristi ga većina zemalja u svijetu kao temelj za svoju carinsku klasifikaciju.

Industriji EU-a potrebni su jednaki uvjeti, dok građani i potrošači žele sigurne proizvode te okolišne i socijalne standarde. Komisija stoga poziva države članice i Europski parlament da se brzo slože s prijedlozima koji su danas izneseni kako bi građani, poduzeća i uprave mogli u potpunosti iskoristiti prednosti carinske unije koja učinkovito upravlja zajedničkom granicom za robu.