

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

9625/23

**Međuinstitucijski predmet:
2023/0157(NLE)**

UD 112
ENFOCUSTOM 59
ECOFIN 456
FISC 97
MI 435
COMER 60
TRANS 196

PRIJEDLOG

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	17. svibnja 2023.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2023) 259 final
Predmet:	Prijedlog UREDBE VIJEĆA o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 2658/87 u pogledu uvođenja pojednostavnjenog tarifnog postupanja za prodaju robe na daljinu i Uredbe (EZ) br. 1186/2009 u pogledu ukidanja praga oslobođenja od carina

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2023) 259 final.

Priloženo: COM(2023) 259 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 17.5.2023.
COM(2023) 259 final

2023/0157 (NLE)

Prijedlog

UREDBE VIJEĆA

o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 2658/87 u pogledu uvođenja pojednostavnjenog tarifnog postupanja za prodaju robe na daljinu i Uredbe (EZ) br. 1186/2009 u pogledu ukidanja praga oslobođenja od carina

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Ova je inicijativa, zajedno s Prijedlogom uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Carinskog zakonika Unije, centra Europske unije za carinske podatke i carinskog tijela Europske unije te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 952/2013 („revizija Carinskog zakonika Unije”)¹ i Prijedlogom direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost („Prijedlog o PDV-u”)², dio opsežne i sveobuhvatne reforme carinske unije koju je Komisija danas donijela.

Carinska unija jedno je od najranijih postignuća Unije i presudna je za ispravno funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Temelji se na Zajedničkoj carinskoj tarifi, u kojoj se utvrđuju stope carine koje se primjenjuju na uvoz robe iz područja izvan Unije i zajednički postupci za robu koja se unosi na carinsko područje Unije ili iznosi iz njega. Carine proizlaze iz gospodarskih i trgovačkih politika. Zajedno s drugim pristojbama povezanim s trgovinom s trećim zemljama nazivaju se tradicionalnim vlastitim sredstvima i 2022. činile su 11 % proračuna Unije. Države članice odgovorne su za naplatu carina u skladu s pravilima utvrđenima u Uredbi Vijeća o provedbi Odluke o vlastitim sredstvima³.

Proteklih su godina promjena u obrascima trgovine i porast e-trgovine postali glavni izazov za carinska tijela. Trenutačno je e-trgovina više nego dvostruko zastupljenija u odnosu na transakcije tradicionalne trgovine, no na nju otpada samo 0,5 %⁴ vrijednosti. Zbog tog velikog broja transakcija male vrijednosti carinskim tijelima teško je ispravno nadzirati trgovinske tokove na internetu, a subjektima je zahtjevno ispunjavati višestruke obveze izvješćivanja za pojedini paket.

Paketi u vrijednosti do 150 EUR koji se šalju izravno iz treće zemlje primatelju u EU-u oslobođeni su carine⁵. Oslobođenje od carine za robu male vrijednosti uvedeno je 1983. i prošireno 1991. i 2008. Do 1. srpnja 2021. postojalo je i oslobođenje od PDV-a za uvezenu robu zanemarive vrijednosti (manje od 22 EUR). Oba su oslobođenja bila opravdana s obzirom na nerazmjerno administrativno opterećenje obrade carinskih deklaracija za naplatu niskih carina i PDV-a na robu male vrijednosti.

Međutim, s donošenjem paketa o PDV-u u e-trgovini 2017. države članice složile su se da će ukinuti oslobođenje od PDV-a za uvezenu robu male vrijednosti kako bi se zaštitio porezni prihod država članica, izjednačili uvjeti za predmetna poduzeća i što više smanjilo njihovo opterećenje⁶. Navedenom direktivom predviđa se i sustav „sve na jednom mjestu” za uvoz za posrednike u e-trgovini koji prodaju robu iz trećih zemalja europskim potrošačima, čime im

¹ SL C , , str. .

² SL C , , str. .

³ Uredba Vijeća (EU, Euratom) br. 609/2014 od 26. svibnja 2014. o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava i vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u te o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom (SL L 168, 7.6.2014., str. 39.).

⁴ Od 1. siječnja 2022. do 31. prosinca 2022. „tradicionalni trgovci” podnijeli su više od 405 milijuna uvoznih deklaracija u vrijednosti od 2,907 milijardi EUR. S druge strane zabilježena je 1,1 milijarda vrlo sniženih carinskih deklaracija (na razini stavke) za robu u iznosu do 150 EUR, uz ukupnu deklariranu vrijednost od 12,3 milijarde EUR. Riječ je o prosječnoj vrijednosti deklarirane stavke od približno 11,00 EUR.

⁵ Članak 23. Uredbe o oslobođenjima od carina (Uredba Vijeća (EZ) br. 1186/2009 (Službeni list L 324 od 10.12.2009., str. 1.)).

⁶ 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.).

se omogućuje da naplate PDV na uvoz u trenutku prodaje umjesto da to učine kad roba uđe na tržište Unije. Kako bi se provjerilo je li PDV naplaćen u trenutku prodaje ili ga je potrebno naplatiti na granici, svi se paketi po dolasku u EU moraju deklarirati carini. U skladu s time od srpnja 2021. sva uvezena roba podliježe plaćanju PDV-a i obuhvaćena je digitalnom carinskom deklaracijom, među ostalim za robu u vrijednosti do 150 EUR za koju se ne plaća carina. Prema Komisijinoj evaluaciji⁷ pravila o PDV-u ukidanje oslobođenja od PDV-a za uvoz male vrijednosti pokazalo se uspješnim. U prvih šest mjeseci države članice naplatile su 1,9 milijardi EUR PDV-a, a porezna i carinska tijela sad imaju podatke o transakcijama e-trgovine.

Međutim, zbog razlike u postupanju prema robi u okviru e-trgovine u pogledu PDV-a i carine taj je sustav veoma složen za uključene strane. Ovakva je sadašnja situacija: PDV se primjenjuje na svu robu, dok se carina primjenjuje na robu čija je vrijednost viša od 150 EUR; PDV se naplaćuje i prijavljuju ga internetske platforme u trenutku prodaje, no provjerava se pri dolasku kad poštanski operateri i žurni prijevoznici deklariraju robu carini.

Nadalje, unatoč tome što se od srpnja 2021. svaki paket prijavljuje carini, provjera usklađenosti s financijskim zahtjevima i dalje je problem za carinska tijela. Konkretno, zadržavanje oslobođenja od carine za robu u vrijednosti do 150 EUR omogućilo je sustavnu zlouporabu tog praga iskazivanjem umanjene vrijednosti i razdvajanjem pošiljaka. Postoje dokazi o takvoj zlouporabi praga od 150 EUR iskazivanjem umanjene vrijednosti i razdvajanjem pošiljaka. U studiji koju je 2016. provelo društvo Copenhagen Economics procjenjuje se da se u pogledu carina umanjena vrijednost iskazuje za približno 65 % pošiljaka u okviru e-trgovine⁸. Osim toga, u tematskom izvješću o uvoznim postupcima⁹ Europski revizorski sud zaključio je da trenutačni informatički sustavi carinjenja ne mogu spriječiti uvoz robe koja ne ispunjava uvjete za oslobođenje od carina i da se to ne može nadoknaditi *ex post* provjerama i planskim istragama¹⁰.

Stoga je tržišno natjecanje narušeno. Oslobođenje od carine pogoduje subjektima iz trećih zemalja koji se bave e-trgovinom naspram tradicionalnih trgovaca i trgovaca na malo iz EU-a, koji moraju plaćati carinu pri uvozu na veliko, zbog čega se distribucijske centre za e-trgovinu više isplati uspostavljati izvan EU-a.

Ovaj se Prijedlog temelji na izvješću **Stručne skupine** za izazove s kojima se suočava carinska unija¹¹. Ta je stručna skupina među ostalim preporučila da se carinski prag od 150 EUR ukine za e-trgovinu jer taj prag navodi izvoznike u Uniju na razdvajanje pošiljke u manje pakete i potiče ponašanje nepoželjno za trgovinu (nepošteno tržišno natjecanje) i okolišnu održivost (veći emisijski otisak).

Kako bi se riješio poseban problem robe u okviru e-trgovine, ovim se Prijedlogom na sljedeće načine nadopunjuje prijedlog o reviziji Carinskog zakonika Unije koji je Komisija danas

⁷ Vidjeti Radni dokument službi Komisije – Izvješće o procjeni učinka priloženo Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ u pogledu pravila o PDV-u za digitalno doba ([SWD\(2022\) 393 final](#)).

⁸ Copenhagen Economics (2016.), *E-commerce imports into Europe: VAT and Customs treatment* (Uvoz u Europu u okviru e-trgovine: postupanje u pogledu PDV-a i carine).

⁹ [Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda br. 19/2017 – Uvozni postupci: nedostaci u pravnom okviru i nedjelotvorna provedba utječu na financijske interese EU-a](#).

¹⁰ Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda br. 12/2019, točke od 81. do 88.

¹¹ [Stručna skupina za izazove s kojima se suočava carinska unija](#) sastojala se od 12 istaknutih članova s iskustvom u području carinskih pitanja, e-trgovine, upravljanja rizicima, međunarodnog lanca opskrbe, informacijske tehnologije i analize podataka, zakonodavstva o unutarnjem tržištu i međunarodnog trgovačkog prava u javnom ili privatnom sektoru. Ta je skupina, pod vodstvom Aranche González Laya, bivše španjolske ministricice za vanjske poslove, Europsku uniju i suradnju, održala saslušanja s 48 [sugovornika](#) i [otvoreno savjetovanje](#). [Izvješće](#) je objavljeno 30. ožujka 2022.

donijela: 1. ukidanjem oslobođenja od carina za uvoz robe čija vrijednost ne premašuje 150 EUR i 2. uvođenjem pojednostavnjenog tarifnog postupanja za robu uvezenu u okviru transakcije između poduzeća i potrošača (B2C) koja se za potrebe PDV-a kvalificira kao prodaja na daljinu. U prijedlogu o reviziji Carinskog zakonika Unije predviđaju se dodatna pojednostavnjenja u odnosu na razvrstavanje u Carinsku tarifu, carinsku vrijednost i podrijetlo radi utvrđivanja carine na robu koja se uvozi u okviru prodaje na daljinu. Pojednostavnjeno tarifno postupanje trebao bi primijeniti (pretpostavljeni) uvoznik na dobrovoljnoj osnovi. Stoga, ako (pretpostavljeni) uvoznik želi iskoristiti povlaštene tarifne stope dokazivanjem statusa proizvođača s podrijetlom za robu ili konvencionalne ili primjenjive niže autonomne stope carine, može to učiniti primjenom standardnih postupaka.

Očekuje se da će predložena olakšanja u izračunu carine kompenzirati učinke ukidanja praga oslobođenja od carina na administrativno opterećenje carinskih tijela i poduzeća te pojednostavniti procese i postupke za subjekte.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Ova je inicijativa u skladu s Carinskim akcijskim planom iz 2022.¹², u kojem je Komisija utvrdila niz mjera kojima bi se unaprijedila carinska unija, i nadovezuje se na taj plan. Mjere su se odnosile na četiri glavna područja djelovanja: upravljanje rizicima, e-trgovinu, usklađenost i jedinstveno djelovanje carinske unije. Konkretno, u okviru mjere br. 9 Komisija je nastojala ispitati učinke e-trgovine na naplatu carina i na jednake tržišne uvjete za subjekte iz EU-a, uključujući moguće postupke za naplatu carina slične novom pristupu naplati PDV-a na temelju sustava „sve na jednom mjestu” za uvoz.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Ova je inicijativa u skladu s Prijedlogom o PDV-u u digitalnom dobu¹³, koji je Komisija donijela 8. prosinca 2022. i o kojem se trenutačno raspravlja u Vijeću. Tim se prijedlogom nastoji modernizirati i preoblikovati sustav PDV-a u EU-u kako bi postao prikladan za digitalno doba. Riječ je o opsežnom i višedimenzionalnom paketu reformi s tri ključna primarna cilja, a jedan je od njih da se poboljša koncept jedinstvenog upisa u registar obveznika PDV-a u EU-u. Konceptom jedinstvenog upisa u registar obveznika PDV-a u EU-u nastoje se uvesti mjere za dodatno smanjenje broja slučajeva u kojima se porezni obveznici moraju upisati u registar obveznika PDV-a u više država članica.

Uz Prijedlog o PDV-u u digitalnom dobu treći element paketa za reformu carinske unije je prijedlog o izmjeni Direktive o PDV-u¹⁴ kako bi se ukinuo prag od 150 EUR za potrebe obveze poreznih obveznika koji omogućuju prodaju robe na daljinu te za primjenu posebne odredbe za prodaju na daljinu robe uvezene iz trećih područja ili trećih zemalja i posebnih postupaka za prijavu i plaćanje PDV-a pri uvozu. Ukidanje praga od 150 EUR za oslobođenje od carina u kombinaciji s ukidanjem praga od 150 EUR za korištenje sustava „sve na jednom mjestu” za uvoz trebalo bi pomoći u smanjenju broja slučajeva iskazivanja umanjene vrijednosti i time zaštititi prihode država članica.

¹² Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru – Unaprijeđenje carinske unije: plan djelovanja, Bruxelles, 28.9.2020. ([customs-action-plan-2020_hr.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/customs-action-plan-2020_hr.pdf)).

¹³ COM(2022) 701, 703, 704.

¹⁴ Prijedlog direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ u pogledu odredaba o porezu na dodanu vrijednost koje se odnose na porezne obveznike koji omogućuju prodaju na daljinu uvezene robe i u pogledu primjene posebne odredbe za prodaju na daljinu robe uvezene iz trećih područja ili trećih zemalja i posebnih postupaka za prijavu i plaćanje PDV-a pri uvozu.

Inicijativom se podupire strategija održivog rasta EU-a¹⁵ koja se odnosi na bolju naplatu poreza, smanjenje poreznih prijevара, izbjegavanja i utaje poreza te na smanjenje troškova usklađivanja za poduzeća, pojedince i porezne uprave. Poboljšanje sustava oporezivanja u korist održivije i pravednije gospodarske aktivnosti dio je i programa konkurentne održivosti EU-a.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Ovom se uredbom mijenjaju Uredba Vijeća (EZ) br. 1186/2009 od 16. studenoga 2009. o uspostavi sustava oslobođenja od carina u Zajednici i Uredba Vijeća (EEZ) br. 2658/87 od 23. srpnja 1987. o tarifnoj i statističkoj nomenklaturi i o Zajedničkoj carinskoj tarifi.

Obje se izmjene temelje na članku 31. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Tim se člankom propisuje da će Vijeće, na prijedlog Komisije, utvrditi stope Zajedničke carinske tarife.

• Proporcionalnost

Prijedlog je u skladu s načelom proporcionalnosti i ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovorâ, posebice neometanog funkcioniranja carinske unije i jedinstvenog tržišta.

Proporcionalnost se osigurava time što se ovom inicijativom ukida prag oslobođenja od carina za uvoz pošiljaka male vrijednosti u EU i promiče učinkovitiji i jednostavniji pristup naplati carina u vezi s robom koja se uvozi u okviru prodaje na daljinu.

• Odabir instrumenta

Prijedlogom se zahtijeva izmjena Uredbe Vijeća (EZ) br. 1186/2009 od 16. studenoga 2009. o uspostavi sustava oslobođenja od carina u Zajednici („Uredba o oslobođenjima od carina”) i Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2658/87 od 23. srpnja 1987. o tarifnoj i statističkoj nomenklaturi i o Zajedničkoj carinskoj tarifi („Zajednička carinska tarifa”).

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

• *Ex post* evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva

Komisija nije provela *ex post* evaluaciju Uredbe Vijeća (EZ) br. 1186/2009 ni Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2658/87.

Međutim, rezultati *ex post* evaluacije paketa o PDV-u u e-trgovini relevantni su za ovaj Prijedlog jer se njima daje pregled obujma i vrijednosti uvoza pošiljaka male vrijednosti u EU. Ti podaci uopće nisu bili vidljivi na razini EU-a prije stupanja na snagu paketa o PDV-u u e-trgovini 1. srpnja 2021. jer je većina paketa puštena na tržište EU-a bez carinskih formalnosti. Međutim, budući da je paketom o PDV-u u e-trgovini ukinuto oslobođenje od PDV-a pri uvozu za robu u vrijednosti manjoj od 22 EUR, bilo je potrebno uvesti obvezu podnošenja službenih carinskih deklaracija za svu robu uvezenu od tog datuma radi usklađenosti s obvezama plaćanja PDV-a.

¹⁵

U planovima država članica za oporavak i otpornost predviđen je čitav niz reformi usmjerenih na poboljšanje poslovnog okruženja i poticanje uvođenja digitalnih i zelenih tehnologija. Te se reforme nadopunjuju važnim radom na digitalizaciji poreznih uprava kao strateškog sektora javne uprave. (Godišnja strategija održivog rasta 2022. (COM(2021) 740 final)).

Komisija je provela *ex post* evaluaciju prvih šest mjeseci primjene paketa o PDV-u u e-trgovini. Početni rezultati vrlo su ohrabrujući i dokaz su uspješnosti novih mjera. Kad je riječ o uvozu, prvi rezultati pokazuju da su u prvih šest mjeseci naplaćene približno 2 milijarde EUR PDV-a na uvoz pošiljaka male vrijednosti čija stvarna vrijednost ne premašuje 150 EUR. Od 2 milijarde EUR PDV-a koje su naplaćene u prvih šest mjeseci u vezi s uvozom robe male vrijednosti gotovo 1,1 milijarda EUR naplaćena je u sustavu „sve na jednom mjestu” za uvoz.

Provedba paketa pridonijela je i borbi protiv prijevara u području PDV-a. Analiza na temelju carinskih podataka upućuje na to da je osam najvećih trgovaca registriranih u sustavu „sve na jednom mjestu” za uvoz bilo odgovorno za približno 91 % svih transakcija prijavljenih za uvoz u EU korištenjem tog sustava. To je vrlo ohrabrujuća statistika jer pokazuje utjecaj nove odredbe o „pretpostavljanju” za mjesta trgovanja na usklađenost, u mjeri da su praćenje i revizija tog veoma ograničenog broja poreznih obveznika dovoljni da se zajamči naplata PDV-a za tu vrstu transakcije.

Imajući u vidu uspjeh paketa o PDV-u u e-trgovini, prijedlogom o reformi carinske unije uvode se jasne odgovornosti za posrednike u e-trgovini kao „pretpostavljene uvoznike” u pogledu proizvoda uvezenih iz trećih zemalja koje prodaju potrošačima u EU-u. Takvi pretpostavljeni uvoznici postat će odgovorni za naplatu i plaćanje uvoznih carina za tu robu u skladu s načelima sustava PDV-a „sve na jednom mjestu” za uvoz. Stoga će mjere za postizanje usklađenosti biti još usmjerenije na znatno manji broj velikih subjekata na tržištu, koji će provoditi većinu prodaje na daljinu robe koja se uvozi u EU.

• **Savjetovanja s dionicima**

Informacije od dionika o sadržaju ove inicijative zatražene su u kontekstu studije pod nazivom „Integrirana i inovativna reforma pravila EU-a kojima se uređuju transakcije u okviru e-trgovine iz trećih zemalja iz perspektive carine i oporezivanja”, koju je proveo vanjski ugovaratelj¹⁶. Savjetovanje je provedeno od 16. prosinca 2021. do 10. ožujka 2021. i u njemu je zaprimljeno ukupno 69 odgovora¹⁷. Većinu informacija dostavili su gospodarski subjekti (poduzeća i poslovne organizacije zajedno) s 33 odgovora te potrošači (ukupno 26 odgovora i dodatne informacije koje je dostavila udruga za zaštitu potrošača). Na ciljani upitnik odgovorilo je i 19 država članica.

Rezultati su pokazali da bi otprilike 65 % poduzeća koja su dostavila odgovore (uključujući platforme za e-trgovinu) podržalo ukidanje carinskog praga *de minimis* barem donekle, dok su mišljenja carinskih tijela država članica iz odgovora na upitnik ukazivala na to da podjednako podržavaju i ukidanje i povećanje praga od 150 EUR (44 % ispitanika podržalo je ukidanje praga barem u ograničenoj mjeri, a 43 % njih dalo je prednost povećanju praga barem u ograničenoj mjeri). Međutim, ispitanici su smatrali da smanjenje praga nije izvediva opcija (u 57 % odgovora navedeno je da se to uopće ne bi trebalo smatrati opcijom).

Uz navedene povratne informacije u okviru javnog savjetovanja organiziran je niz ciljanih aktivnosti savjetovanja tijekom rada na procjeni učinka reforme carinske unije kako bi se prikupila stajališta stručnih dionika. To je uključivalo rasprave u kontekstu Skupine za razmatranje, koja se sastojala od ravnatelja carinskih uprava država članica i koju je

¹⁶ Evaluacija druge verzije završnog izvješća još je uvijek u tijeku u vrijeme donošenja Prijedloga.

¹⁷ Pri analizi upitnika trebalo je zanemariti ukupno pet odgovora (od njih 69). Jedan odgovor dostavilo je carinsko tijelo države članice i on je uzet u obzir pri procjeni istraživanja usmjerenog na nacionalna tijela. U ostala četiri odgovora nisu navedene nikakve konkretne činjenice i stoga se nisu razmatrali u analizi.

usmjeravala Komisija, te Kontaktne skupine za trgovinu, glavnog foruma na razini Unije za savjetovanje poduzeća o razvoju i provedbi carinskih pitanja i promjenama carinske politike.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Pri pripremi ove inicijative Komisija je u obzir uzela analizu iz prethodno navedene studije koju je proveo vanjski ugovaratelj. To je povezano s mjerom br. 9 Carinskog akcijskog plana, u kojoj je Komisija nastojala ispitati učinke e-trgovine na naplatu carina i na jednake tržišne uvjete za subjekte iz EU-a, uključujući moguće postupke za naplatu carina slične novom pristupu naplati PDV-a na temelju sustava „sve na jednom mjestu” za uvoz. U toj su se studiji procjenjivale moguće posljedice promjene praga oslobođenja od carina od 150 EUR tako što su se ispitale i usporedile tri opcije: 1. ukidanje praga oslobođenja od carina, 2. povećanje tog praga na 1 000 EUR i 3. njegovo smanjenje na 22 EUR. U studiji je zaključeno da bi ukidanje praga od 150 EUR dovelo do najvećeg povećanja prihoda i u najvećoj mjeri izjednačilo uvjete za strane prodavatelje s uvjetima za one na domaćem tržištu. Time bi se ujedno spriječile prijevare ili izbjegavanje plaćanja carine koje proizlazi iz razdvajanja pošiljaka i smanjio poticaj za iskazivanje umanjene vrijednosti. Zaključak je stoga bio da bi ukidanje carinskog praga *de minimis* bilo najkorisnije.

Nadalje, Komisija se nadovezala na analizu koju je proveo drugi vanjski ugovaratelj za studiju pod nazivom „PDV u digitalnom dobu”. Ta je studija poslužila kao izvor informacija i za prijedlog o izmjeni Direktive 2006/112/EZ radi proširenja pravila o pretpostavljenom dobavljaču, sustava „sve na jednom mjestu” za uvoz i posebnih postupaka kako bi se obuhvatio uvoz robe u vrijednosti većoj od 150 EUR, koji je dio ovog paketa o reformi carinske unije.

Studijom se nastojalo, kao prvo, procijeniti trenutačnu situaciju s obzirom na zahtjeve za digitalno izvješćivanje, obračun PDV-a u ekonomiji platformi, jedinstveni upis u registar obveznika PDV-a i sustav „sve na jednom mjestu” za uvoz te, kao drugo, procijeniti učinke niza mogućih inicijativa politika u tim područjima. U toj se studiji konkretno ispitala opcija ukidanja praga od 150 EUR koji se primjenjuje na sustav „sve na jednom mjestu” za uvoz. U studiji je navedeno da prodaja na daljinu uvezene robe u vrijednosti većoj od 150 EUR i prodaja na daljinu robe koja podliježe trošarinama čine oko 10–20 % ukupne vrijednosti uvoza u EU koji se odvija prodajom na daljinu u okviru e-trgovine.

- **Procjena učinka**

Reforma carinskih pravila o e-trgovini ispitana je u kontekstu procjene učinka reforme carinske unije, čiji je ovaj Prijedlog dio¹⁸. Nakon što je 28. listopada 2022. izdao negativno mišljenje, Odbor za nadzor regulative izdao je 27. siječnja 2023. pozitivno mišljenje o procjeni učinka kojom je popraćen paket za reformu carinske unije. Odbor je preporučio dodavanje više pojedinosti, među ostalim o tome kako su utvrđene opcije povezane s e-trgovinom, posebice obrazloženje za ukidanje oslobođenja od 150 EUR i za određivanje elektroničkih platformi kao „pretpostavljenih uvoznika”, te više objašnjenja o uvođenju „sustava podjele u razrede” za izračun carine, osobito u odnosu na niz opcija politike koje su na raspolaganju Komisiji. Procjena učinka izmijenjena je u skladu s time.

U procjeni učinka utvrđeno je pet glavnih područja problema koji dovode do nedostataka i ranjivosti u funkcioniranju carinske unije i analizirano nekoliko opcija politike kojima bi se oni mogli otkloniti.

¹⁸ SWD(2023) 140.

Jedan od tih problema odnosi se na porast e-trgovine i povezane promjene u obrascima trgovine (prelazak s robe koja se tradicionalno unosila u EU teretnim prijevozom u velikim količinama na milijune malih pošiljaka koje se isporučuju izravno pojedinim potrošačima), koji su donijeli nove izazove za carinu. Carinske službe nisu spremne nositi se s povećanom količinom robe i deklaracija. Unatoč promjenama uvedenima paketom o PDV-u u e-trgovini koje se primjenjuju od 1. srpnja 2021. i kojima se nastojalo suzbiti prijevare u području PDV-a povezane sa zlouporabom oslobođenja od PDV-a pri uvozu, neki su problemi i dalje prisutni, a među njima i iskazivanje umanjene vrijednosti, naročito razdvajanjem pošiljaka kako bi se izbjeglo plaćanje uvozne carine.

Stoga su pri analizi mjere u kojoj je potrebno izmijeniti postupke za e-trgovinu odbačene opcije za smanjenje ili povećanje oslobođenja od carine od 150 EUR. Odbačene su jer nijedan utvrđeni problem (narušavanje tržišnog natjecanja, složenost, nesigurnost, otežana kontrola i prijevare) nije povezan s iznosom, nego sa samim postojanjem oslobođenja. Odbačena je i mogućnost da potrošači carini deklariraju robu koju kupuju na internetu jer se smatralo da će ih se time opteretiti, s obzirom na to da robu na tržište Unije stavljaju posrednici u e-trgovini, a ne potrošači.

Kako je navedeno u procjeni učinka, dodatne carine na promet e-trgovine procjenjuju se na otprilike 13 milijardi EUR u 15 godina. Bolje informacije od gospodarskih subjekata u okviru novih postupaka, centralizacija podataka u europskom centru za carinske podatke i operativna uloga carinskog tijela Europske unije također bi omogućile da se u znatnoj mjeri spriječi gubitak prihoda uzrokovan prijevarama, kao što su iskazivanje umanjene vrijednosti i pogrešno razvrstavanje robe („sprečavanje manjka u naplati carine”).

- **Primjerenost i pojednostavnjenje propisa**

Ovaj je Prijedlog dio reforme carinske unije, koja je inicijativa u okviru programa REFIT, čiji je cilj pojednostavnjenje carinskih postupaka na temelju bolje interakcije između carinskih službi i gospodarskih subjekata uz veću usmjerenost na subjekte i lance opskrbe umjesto na pojedinačne transakcije koje moraju biti u skladu s raznim formalnostima, kao što je to sada slučaj. Poduzeća (uključujući platforme za e-trgovinu) koja pružaju carinskim službama uvid u svoje lance opskrbe moći će koristiti jednostavnije i brže postupke jer će carinskim službama omogućiti pristup svojim poslovnim podacima. Očekuje se da će pojednostavnjenje i centralizacija funkcija na više razina dovesti do smanjenja birokracije i jednostavnijih procesa i postupaka za subjekte.

Očekuje se da će se potencijalno povećanje administrativnog opterećenja zbog predloženog ukidanja praga oslobođenja od carina kompenzirati pojednostavnjenim tarifnim postupanjem na temelju sustava podjele u pet razreda. Međutim, takvo bi povećanje trebalo biti ograničeno jer je od 1. srpnja 2021. elektronička carinska deklaracija već obvezna za svu robu koja se uvozi u EU. Stoga će se pojednostavnjenim tarifnim postupanjem u kombinaciji s dodatnim olakšanjem određivanja carinske vrijednosti i podrijetla, koje je predloženo u sklopu revizije Carinskog zakonika Unije, pojednostavniti utvrđivanje carine za robu u okviru e-trgovine i smanjiti administrativno opterećenje za carinska tijela i gospodarske subjekte.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Procjenjuje se da će se ovim Prijedlogom prihod od carina povećati za otprilike 13 milijardi EUR u 15 godina za proračun EU-a i nacionalne proračune država članica tako što će se njime ukinuti prag oslobođenja od carina za uvoz pošiljaka male vrijednosti. Usto se očekuje da će smanjiti poticaj za iskazivanje umanjene vrijednosti i ukloniti poticaj za namjerno razdvajanje pošiljaka da bi ih se neopravdano oslobodilo od carine. Uvođenjem pojednostavnjene metode naplate carine umanjit će se administrativno opterećenje carinskih

tijela i subjekata koji se bave e-trgovinom. Na temelju načela i mehanizama sustava PDV-a „sve na jednom mjestu” za uvoz internetske trgovine i platforme za e-trgovinu moći će uz PDV naplatiti i carinu. Time će se povećati transparentnost cijena jer će konačna prodajna cijena pri dovršetku kupovine obuhvaćati sve dodatne troškove do odredišta potrošača.

Roba koja podliježe usklađenim trošarinama EU-a isključena je iz pojednostavnjenog tarifnog postupanja. Isključena je i roba koja podliježe mjerama trgovinske politike, kao što su antidampinške ili antisubvencijske pristojbe ili zaštitne mjere.

5. DRUGI ELEMENTI

• Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja

Odbor za carinski zakonik i stručna skupina za carinu, koji su savjetodavna tijela o carinskim pitanjima u kojima sudjeluju predstavnici svih država članica i kojima predsjedavaju dužnosnici Komisije iz Glavne uprave za oporezivanje i carinsku uniju (GU TAXUD), raspraviti će o mogućim problemima s tumačenjem novog zakonodavstva među pojedinim državama članicama.

Osim toga, nova carinska pravila o e-trgovini pratit će se i evaluirati u kontekstu šireg okvira za praćenje i evaluaciju koji je Komisija predvidjela u prijedlogu o reviziji Carinskog zakonika Unije.

• Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga

Kako bi se otklonili problemi utvrđeni u području e-trgovine robom podrijetlom iz trećih zemalja, ovaj Prijedlog uključuje dva glavna elementa. Prvi element je ukidanje oslobođenja od carina za robu u vrijednosti do 150 EUR. To bi se postiglo brisanjem poglavlja V. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1186/2009 od 16. studenoga 2009.

Drugi element je metoda pojednostavnjenog izračuna carina na temelju pet razreda (od kojih svaki ima različitu stopu carine), čime se nastoji smanjiti administrativno opterećenje za carinske službe i poduzeća koje proizlazi iz izračunavanja primjenjivih stopa carine na robu u okviru e-trgovine.

Koncept pojednostavnjenog sustava carinskih stopa, takozvani sustav carina prema razredima, temelji se na kanadskom modelu koji je na snazi od 2012. za robu namijenjenu privatnoj upotrebi (roba kojom se trguje između poduzeća i potrošača ili među potrošačima) u vrijednosti do 500 CAD (oko 340 EUR) ⁽¹⁹⁾. Prema tom pristupu postoji ograničen broj razreda carine, a svaki od njih obuhvaća jasno određene kategorije robe s fiksnom stopom carine. U tom sustavu podjele u razrede primjenjive carinske stope za pojedine proizvode mogu biti neznatno više u usporedbi s primjenjivom stopom na temelju pune oznake robe.

U Prijedlogu se predviđa pet razreda s pripadajućim stopama carine *ad valorem* od 0 % (npr. za knjige, tiskane materijale, umjetnička djela), 5 % (npr. za igračke, glazbala, metalni pribor za jelo), 8 % (npr. za proizvode od svile i pamuka, keramičke proizvode, fotografske proizvode), 12 % (npr. za proizvode od kože, putne torbe) i 17 % (npr. za obuću, staklene proizvode) i upućuje na robu koja je prepoznata na temelju poglavlja Harmoniziranog sustava. Međutim, gospodarski subjekti i dalje će morati navesti šesteroznamenkastu oznaku iz Harmoniziranog sustava, koja je i dalje nužna za napredne informacije o teretu na temelju

¹⁹ [Canada's Low-Value Shipments Policy Regarding the Application of Customs Duties \(Kanadska politika o pošiljkama male vrijednosti u pogledu primjene carina\)](#), Radna skupina WTO-a za mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća, rujna 2021.

zakonodavnog prijedloga o reviziji Carinskog zakonika Unije. Roba na koju se trenutno primjenjuje carinska stopa *erga omnes* od 0 % i dalje će imati nultu stopu carine.

Roba koja podliježe usklađenim trošarinama i roba koja je predmet antidampinških, antisubvencijskih ili zaštitnih mjera isključena je iz pojednostavnjenog pristupa naplati carina.

Kod sustava podjele u razrede kao referentne vrijednosti uzimaju se postojeće konvencionalne stope carine, a ne uzima se u obzir status robe s podrijetlom. Međutim, ako gospodarski subjekt želi iskoristiti povlaštene tarifne stope dokazivanjem statusa robe s podrijetlom, može to učiniti primjenom standardnih postupaka. Slično tome, ako gospodarski subjekt želi iskoristiti konvencionalne ili primjenjive niže autonomne stope carine, taj uvoznik može to učiniti primjenom standardnih postupaka. Oslobođenje od carine za uvoz robe ukupne vrijednosti do 150 EUR po pošiljci ukinut će se 1. ožujka 2028. Od tog će datuma uvoznici moći odlučiti primijeniti pojednostavnjeno tarifno postupanje za izračun carine koju treba platiti na uvoz robe u okviru e-trgovine, a pretpostavljeni uvoznici počet će dostavljati informacije centru EU-a za carinske podatke o transakcijama povezanim s robom koja se prodaje kupcima u EU-u i šalje iz trećeg područja ili treće zemlje.

Prijedlog

UREDBE VIJEĆA

o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 2658/87 u pogledu uvođenja pojednostavnjenog tarifnog postupanja za prodaju robe na daljinu i Uredbe (EZ) br. 1186/2009 u pogledu ukidanja praga oslobođenja od carina

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 31.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije, budući da:

- (1) Poglavljem V. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1186/2009¹ predviđa se oslobođenje od uvoznih carina za robu koja se izravno iz treće zemlje šalje primatelju u Uniji u pošiljkama čija ukupna stvarna vrijednost ne premašuje 150 EUR. Do 1. srpnja 2021. uvoz robe čija vrijednost ne premašuje 22 EUR bio je oslobođen i od PDV-a na uvoz. Zbog povećanja obujma uvoza male vrijednosti nakon eksplozivnog rasta e-trgovine i povezanih olakšanja, carinskim tijelima bilo je zahtjevno osigurati usklađenost s fiskalnim i nefiskalnim zahtjevima. Stoga je Direktivom Vijeća (EU) 2017/2455² ukinuto oslobođenje od PDV-a na uvoz za tu robu male vrijednosti kako bi se zaštitio porezni prihod država članica, izjednačili uvjeti za predmetna poduzeća i što više smanjilo njihovo opterećenje.
- (2) S druge strane, zadržano je oslobođenje od carina za robu vrijednosti manje od 150 EUR, što je omogućilo sustavnu zlouporabu tog praga iskazivanjem umanjene vrijednosti i namjernim razdvajanjem pošiljaka.
- (3) U digitaliziranom carinskom okruženju, u kojem su elektronički podaci dostupni za svu uvezenu robu neovisno o njezinoj vrijednosti, više nije opravdano zadržati oslobođenje od carina koje je uvedeno kako bi se spriječilo nerazmjerno administrativno opterećenje za carinska tijela, poduzeća i pojedince. Ujedno je s obzirom na znatan obujam uvoza male vrijednosti postalo nužno zaštititi financijske interese Unije i njezinih država članica.
- (4) Stoga je potrebno iz poglavlja V. Uredbe (EZ) br. 1186/2009 izbrisati prag na temelju kojeg je roba zanemarive vrijednosti koja ne premašuje 150 EUR po pošiljci oslobođena od carina pri uvozu.
- (5) Međutim, izračun primjenjive carine složen je zadatak koji se temelji na razvrstavanju u Carinsku tarifu, carinskoj vrijednosti i podrijetlu robe. Primjena te metode u e-trgovini često bi dovodila do nerazmjernog administrativnog opterećenja i za carinske službe i za poduzeća. Kako bi se to izbjeglo, potrebno je posrednicima u e-trgovini

¹ Uredba Vijeća (EZ) br. 1186/2009 od 16. studenoga 2009. o uspostavi sustava oslobođenja od carina u Zajednici (SL L 324, 10.12.2009., str. 23.).

² 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.).

omogućiti da primijene pojednostavnjeno tarifno postupanje na temelju sustava podjele u pet razreda, u kojem je svaki razred povezan s različitom stopom carine za robu koja se prodaje krajnjem potrošaču. Roba na koju se trenutačno primjenjuje carinska stopa *erga omnes* od 0 % i dalje će imati nultu stopu carine.

- (6) Kod sustava podjele u razrede kao referentne vrijednosti trebale bi se uzeti postojeće konvencionalne stope carine, a ne status robe s podrijetlom. Međutim, ako uvoznici žele primijeniti konvencionalne ili primjenjive niže autonomne stope carine ili iskoristiti povlaštene tarifne stope dokazivanjem statusa robe s podrijetlom, mogu to učiniti primjenom standardnih postupaka s obzirom na to da primjena pojednostavnjenog tarifnog postupanja nije obvezna.
- (7) Roba koja podliježe usklađenim trošarinama i roba koja je predmet antidampinških, antisubvencijskih ili zaštitnih mjera trebala bi biti isključena iz pojednostavnjenog tarifnog postupanja za prodaju na daljinu robe uvezene iz trećih zemalja. Osim toga, isključena je i roba navedena u poglavljima 73, 98 i 99 Kombinirane nomenklature jer se na uvoz takve robe (odnosno proizvoda od željeza i čelika, cjelovitih industrijskih postrojenja i robe koja se uvozi ili izvozi u posebnim okolnostima) zbog njezine prirode ne bi trebala primjenjivati pojednostavnjenja.
- (8) U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) ova Uredba ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovorâ, posebice neometanog funkcioniranja carinske unije i jedinstvenog tržišta. Proporcionalnost se osigurava time što se ovom inicijativom ukida prag oslobođenja od carina za uvoz pošiljaka male vrijednosti u EU i promiče učinkovitiji i jednostavniji pristup naplati carina na uvoz robe koja se prodaje na daljinu.
- (9) Uredbe (EEZ) br. 2658/87 i (EZ) br. 1186/2009 trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,

DONIJELO JE OVU UREDBU:

Članak 1.

Uredba Vijeća (EEZ) br. 2658/87 mijenja se kako slijedi:

1. u članku 1. dodaju se sljedeći stavci 4. i 5.:

„4. Odstupajući od stavka 3., carina se na zahtjev uvoznika naplaćuje pri uvozu robe čija se isporuka smatra prodajom na daljinu robe uvezene iz trećih područja ili trećih zemalja u smislu članka 14. stavka 4. točke 2. Direktive 2006/112/EZ u skladu s pojednostavnjenim tarifnim postupanjem za prodaju na daljinu utvrđenim u tablici iz prvog dijela odsjeka II. točke G Priloga I.

5. Pojednostavnjeno tarifno postupanje za prodaju na daljinu iz stavka 4. ne primjenjuje se na:

(a) robu iz članka 1. stavka 1. Direktive Vijeća (EU) 2020/262³;

(b) robu za koju su, neovisno o njezinu podrijetlu, uvedene mjere u skladu s Uredbom (EU) 2016/1036⁴, Uredbom (EU) 2016/1037⁵, Uredbom (EU) 2015/478⁶ ili Uredbom (EU) 2015/755⁷; i

³ Direktiva Vijeća (EU) 2020/262 od 19. prosinca 2019. o općim aranžmanima za trošarine (SL L 058, 27.2.2020., str. 4.).

(c) svu robu obuhvaćenu poglavljima 73, 98 i 99”;

2. Prilog I. mijenja se u skladu s Prilogom ovoj Uredbi.

Članak 2.

Poglavlje V. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1186/2009 briše se.

Članak 3.

Ova Uredba stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Primjenjuje se od 1. ožujka 2028.

Ova je Uredba u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u svim državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*

⁴ Uredba (EU) 2016/1036 Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2016. o zaštiti od dampinškog uvoza iz zemalja koje nisu članice Europske unije (SL L 176, 30.6.2016., str. 21.–54.).

⁵ Uredba (EU) 2016/1037 Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2016. o zaštiti od subvencioniranog uvoza iz zemalja koje nisu članice Europske unije (SL L 176, 30.6.2016., str. 55.–91.).

⁶ Uredba (EU) 2015/478 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2015. o zajedničkim pravilima za uvoz koja su uvedena ili bi mogla biti uvedena nakon otvorene istrage (SL L 83, 27.3.2015., str. 16.–33.).

⁷ Uredba (EU) 2015/755 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2015. o zajedničkim pravilima za uvoz iz određenih trećih zemalja (SL L 123, 19.5.2015., str. 33.–49.).