



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 25.11.2013
SWD(2013) 482 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Povzetek ocene

**Ocena učinka spremembe Uredbe Sveta (ES) št. 515/97 o medsebojni pomoči na
carinskem področju**

{COM(2013) 796 final}

{SWD(2013) 483 final}

1 Opredelitev problema

1.1 Uvod

Ukrepanje proti kršitvi carinske zakonodaje je bistveni del zaščite finančnih interesov Unije in razvoja carinskega sodelovanja. Zakonodaja EU na tem področju vključuje Uredbo št. 515/97, ki ureja medsebojno upravno pomoč in izmenjavo informacij, ter Sklep Sveta št. 917/2009, ki obravnava vprašanja kršitve nacionalne zakonodaje na carinskem področju. Carinska zakonodaja se lahko krši na več načinov, vključno z **nepravilno uporabo tranzitnega sistema**, tako da je dejansko uvoženo blago deklarirano za tranzitni postopek in se izogne veljavnim carinam, **napačnim opisom** uvoženega blaga, da se izkoristijo nižje dajatve, ali z **nepravilnim deklariranjem porekla blaga**, da se preprečijo protidampinške dajatve in količinske omejitve uvoza ali kvote.

1.2 Opis problema

Da carinski organi preverijo avtentičnost deklariranega porekla blaga, pregledajo dokumentacijo, ki ne vsebuje podrobnih informacij o korakih logistike prevoza zabojnika, v katerem se prevaža blago, zato cariniki nimajo sredstev za preverjanje, ali je deklarirano poreklo blaga skladno s potjo zadevnega zabojnika. Zato je odkrivanje morebitnih primerov nepravilnega deklariranja porekla zelo težavno.

Pri preverjanju avtentičnosti deklariranega opisa blaga mora delo carinskih organov temeljiti na oceni tveganja, da se odkrijejo sumljivi primeri. Komisija ustvarja zadevne profile, vendar zato njene službe vedno znova zahtevajo podobne podatke, kar ustvarja nepotrebno breme za države članice.

Da carinski organi preverijo blago v tranzitu, opravijo pregled dokumentacije in vizualni pregled. Te metode so omejene na razpoložljivo delovno silo, poleg tega pa ne izkoriščajo priložnosti, ki jih nudi tehnološki razvoj, ki omogoča avtomatizirano analizo, kot sta orodji Komisije ConTraffic za prepoznavanje sumljivih pošilk in ATIS za odkrivanje neobičajnih tranzitnih vzorcev.

Posebna težava pri boju proti goljufijam na carinskem področju je, da morajo preiskovalci urada OLAF čakati na podporno dokumentacijo držav članic tri do sedem mesecev. Poleg tega obstajajo primeri, ko države članice za namene preiskav urada OLAF uradu pri pridobivanju podporne dokumentacije gospodarskih subjektov pogosto ne morejo pomagati ali se pri tem celo obotavljajo (kakor da niso neposredno vpletene v zadevno preiskavo). To je zlasti težavno ob upoštevanju triletnega roka zastaranja za izterjavo carinskega dolga.

1.3 Obseg problema

Samo goljufije zaradi napačne deklaracije porekla lahko za EU27 pomenijo letno izgubo v višini več kot 100 milijonov EUR. Leta 2011 so države članice sporočile več kot 1 905 odkritih primerov goljufije in drugih nepravilnosti, povezanih z napačnim opisom blaga, ki so povzročili škodo v višini 107,7 milijona EUR. Vendar je to le škoda, ki so jo odkrile države članice in Komisija. Dejanski obseg problema je bistveno večji. Primeri kršitev v zvezi s tranzitom pomenijo letno izgubo v višini približno 12 milijonov EUR, informacije o ocenjenih 30 000 odkritih primerih morebitne goljufije pa niso na voljo.

V zvezi z zamudami pri preiskavah OLAF izkušnje kažejo, da je tri- do sedemmesečno čakalno obdobje za dokumente, ki dokazujejo uvoz ali izvoz, bistven vir izgube. Računsko sodišče je v reviziji leta 2010 ugotovilo, da je bilo v „274 pregledanih deklaracijah [...] najdenih 49 napak, kar predstavlja 558 000 EUR izgube pri dajatvah. Ti zneski so zastarali, zato jih ni več mogoče izterjati in so dokončno izgubljeni za proračun EU“.

1.4 Dejavniki opredeljenih problemov

Vrzeli v obstoječem sistemu za odkrivanje

1.4.1 Nepravilno deklariranje porekla

Sredstva za preverjanje pravega porekla uvoženega blaga so zdaj omejena. Cariniki zlasti ne morejo preveriti, ali je deklarirano poreklo blaga skladno s potjo zabojnika, v katerem se prevaža uvoženo blago. Take informacije se štejejo kot ključne pri odkrivanju primerov nepravilnega deklariranja porekla.

1.4.2 Napačen opis blaga

Carinski organi sumljive primere odkrivajo na podlagi obvestil, ki jih lahko prejmejo od različnih virov (na primer drugih carinskih organov ali gospodarskih subjektov), in analize omejenih razpoložljivih podatkov. Največja pomanjkljivost sedanjega postopka je, da kontrole še vedno niso dovolj ciljno usmerjene, saj temeljijo na nesistematičnih analizah podatkov.

1.4.3 Nepravilna uporaba tranzitnega sistema

Sedanji postopki za preverjanje blaga v tranzitu vključujejo pregled dokumentacije in vizualni pregled, metodi, ki imata omejeno učinkovitost in uspešnost, saj ne temeljita na zadostni analizi. Po drugi strani je posledica obsežnejših kontrol lahko resno izkrivljanje trgovinskih tokov. Poleg pregleda dokumentacije in vizualnega pregleda lahko države članice in OLAF uporabljajo tudi ATIS, ki pa ne temelji na trdni pravni podlagi in tudi ne zajema pomembnih informacij, saj ne vsebuje podatkov o premikih znotraj države članice, temveč podaja le informacije o začetku tranzita.

Odsotnost pravnih določb za preprečevanje zamud pri preiskavah OLAF

1.4.4 Zamude pri preiskavah OLAF

Zaradi nedavne uvedbe e-carine dokumentov o uvozu (račun, potrdilo o poreklu itn.) ne hranijo carinske uprave, temveč gospodarski subjekti. S tem se izgublja čas, saj morajo zahtevane dokumente prispevati številni akterji oziroma se odzvati nanje, preden so ti na voljo uradu OLAF. V pravnem okviru zdaj ni določbe, ki bi se lahko uporabila za pospešitev postopkov v zvezi s preiskavami OLAF.

1.5 Osnovni scenarij: potek razvoja problema

Če se politika ne spremeni, se kršitve zakonodaje na carinskem področju še naprej deloma ne bi odkrile, kar bi EU še naprej povzročalo finančno izgubo in omogočalo nižjo raven izvajanja z njo povezane zakonodaje.

Goljufije v zvezi z **nepravilnim deklariranjem porekla** se bodo povečale. ConTraffic je dokazal uporabnost informacij glede zabojnikov (CSM – Container Status Messages (sporočila o statusu zabojnikov)) in se bo kot raziskovalni projekt kmalu končal. Dokler se ne

sprejme nova metoda, ki bo pomagala odkrivati nepravilno deklariranje porekla, se bodo goljufije nadaljevale in celo povečevale, saj bodo goljufi vedno bolj izkušeni. Posledica tega bo izguba zaradi nepravilnega deklariranja porekla v višini 17,6 milijona EUR, ki se bo najverjetneje dodatno povečevala. Podobno se ne pričakuje izboljšanje pri boju proti **napačnemu opisu blaga**. Zdaj ni načrtovanih sprememb, ki bi se lahko uvedle pri carinskih postopkih, da se omogoči boj proti napačnemu opisu blaga. Goljufije v zvezi z **nepravilno uporabo tranzitnega sistema** naj bi se po pričakovanjih povečale. Sedanja rešitev, tj. ATIS, je kljub svoji uporabnosti pomanjkljiva. Podatki o blagu v tranzitu, ki se zdaj zbirajo na podlagi upravnega sporazuma, morda ne bodo več na voljo, saj v zakonitost pravne podlage za njihovo zbiranje dvomi več držav članic. V tem primeru bi se število neodkritih goljufij najverjetneje povečalo.

V zvezi z zamudami pri preiskavah OLAF se v bližnji prihodnosti ne pričakuje izboljšanje, razen če se obstoječi postopek spremeni. Če se ne sprejmejo ukrepi, ni verjetno, da se bo položaj spremenil.

2 Analiza subsidiarnosti in sorazmernosti

Potreba po ukrepanju na ravni EU temelji na dejstvu, da države članice ne morejo same učinkovito odkriti in ublažiti tveganj kršitev carinske zakonodaje, poleg tega pri čezmejnem prevozu blaga ne morejo ustrezno izvajati preiskav. Zato je za boj proti goljufijam na carinskem področju potreben obsežnejši evropski pristop. Pomembno je, da ima EU pri zadevah na carinskem področju izključno pristojnost za preprečevanje goljufij in zaščito svojih finančnih virov. EU je najverjetneje najboljša gonilna sila za to pobudo, saj že ima potrebne izkušnje in sisteme.

Dodana vrednost: ukrepanje na ravni EU bi bistveno izboljšalo boj proti goljufijam na carinskem področju, in sicer s povečanjem razpoložljivih dokazov, izboljšanjem možnosti za odkrivanje in zatiranje goljufij ter učinkovitejšimi in uspešnejšimi ukrepi.

3 Cilji

Splošni cilji te pobude so: i) okrepiti zaščito finančnih interesov Evropske unije (odkrivanje goljufij in preiskave) in ii) okrepiti carinsko sodelovanje med državami članicami ter med državami članicami in Komisijo z zagotavljanjem pravilne uporabe carinske zakonodaje.

Posebni cilji so izboljšati **odkrivanje, preprečevanje in pregon** goljufij na carinskem področju z **okrepljenim sodelovanjem** med državami članicami ter med državami članicami in Komisijo pri boju proti goljufijam na carinskem področju in izboljšanju procesa v zvezi s preiskavami OLAF.

Operativni cilji ukrepov, ki se sprejmejo, ustrezajo odkritim problemom in posebnim ciljem. Da se zagotovijo odkrivanje, preprečevanje in pregon goljufij na carinskem področju, je potrebno ustvariti pogoje za izboljšan boj proti goljufijam na carinskem področju. Da se reši problem zamud pri preiskavah OLAF, je treba sprejeti ukrepe za pospešitev procesa.

Spodnja tabela povezuje odkrite probleme s cilji.

Problem	Posebni cilj	Operativni cilj
Nepravilno deklariranje porekla in z njim povezane finančne izgube	Povečanje odkrivanja, preprečevanja in pregona goljufij na carinskem področju z okrepljenim sodelovanjem med državami članicami ter med državami članicami in Komisijo (pri boju goljufij v zvezi z nepravilnim deklariranjem porekla blaga, napačnim opisom blaga in nepravilno uporabo tranzitnega sistema)	1. Ustvarjanje pogojev za boljši boj proti goljufijam na carinskem področju v zvezi z nepravilnim deklariranjem porekla blaga .
Napačen opis blaga in z njim povezane finančne izgube		2. Ustvarjanje pogojev za boljši boj proti goljufijam na carinskem področju v zvezi z napačnim opisom blaga .
Nepravilna uporaba tranzitnega sistema in z njim povezane finančne izgube		3. Ustvarjanje pogojev za boljši boj proti goljufijam na carinskem področju v zvezi z nepravilno uporabo tranzitnega sistema .
Zamude pri preiskavah OLAF in (zastaranje)	Izboljšanje procesa v zvezi s preiskavami OLAF.	4. Pospešitev preiskav OLAF.

4 Možnosti politike

4.1 Možnosti, ki obravnavajo glavni problem (operativni cilji 1, 2 in 3)

- **Možnost 0: ohranitev sedanjega stanja**

Ta možnost je skladna z opisom osnovnega scenarija.

- **Možnost 1: mehko pravo – povečanje odkrivanja goljufij na carinskem področju v zvezi z nepravilnim deklariranjem porekla blaga, napačnim opisom blaga in nepravilno uporabo tranzitnega sistema z ustreznimi priporočili**

V zvezi s **ciljem 1** bi bile države članice v priporočilu pozvane, naj Komisijo podprejo pri njenih prizadevanjih, da pridobi sporočila gospodarskih subjektov o statusu zabožnikov.

V zvezi s **ciljema 2 in 3** bi bile države članice v priporočilu pozvane, naj Komisiji odobrijo dostop do podatkov, ki so zdaj na voljo na platformi Komisije, in njihovo kopiranje ter tudi zagotovi dodatne podatke o tranzitu¹.

- **Možnost 2: odgovornost za povečanje odkrivanja goljufij na carinskem področju v zvezi z nepravilnim deklariranjem porekla blaga, napačnim opisom blaga in nepravilno uporabo tranzitnega sistema ima Komisija**

Ta možnost vključuje vzpostavitev osrednje zbirke podatkov EU za sporočila o statusu zabožnikov in podatke v zvezi z uvozom, izvozom in tranzitom. Ta zbirka podatkov bi temeljila na izkušnjah, pridobljenih iz ConTraffic in ATIS. V osrednjo zbirko podatkov bodo vključeni tudi podatki o nacionalnem tranzitu in druge dodatne informacije o tranzitu, kot so spremembe v programu načrtovanja poti ali rezultati kontrol.

¹ Podatki o nacionalnem tranzitu in druge dodatne informacije o tranzitu, kot so spremembe v programu načrtovanja poti ali rezultati kontrol.

- **Možnost 3: odgovornost za povečanje odkrivanja goljufij na carinskem področju v zvezi z nepravilnim deklariranjem porekla blaga, napačnim opisom blaga in nepravilno uporabo tranzitnega sistema imajo države članice**

Ta možnost v nasprotju z zgornjo navedeno možnostjo vključuje podeljevanje odgovornosti za zbiranje in analizo ustreznih podatkov državam članicam. Zato bo vsaka država članica oblikovala svojo nacionalno zbirko podatkov za sporočila o statusu zabožnikov ter podatke o uvozu, izvozu in tranzitu. Redna izmenjava podatkov in odprt dostop bi morala državam članicam omogočati, da se sporazumevajo in izmenjujejo podatke ter pripravljajo redne analize.

- **Možnost 4: odgovornost za povečanje odkrivanja goljufij na carinskem področju v zvezi z nepravilnim deklariranjem porekla blaga, napačnim opisom blaga in nepravilno uporabo tranzitnega sistema si delijo Komisija in države članice**

Pri tej možnosti bi se sporočila o statusu zabožnikov in podatki o tranzitu zbirali na ravni EU, države članice pa bi bile odgovorne za podatke o uvozu in izvozu. To je morda najverjetnejša kombinacija, saj upošteva sedanji položaj (Komisija upravlja s ConTraffic in ATIS), zato se odgovornost v skladu s tem ustrezno porazdeli.

- **Možnost 5: razširjeni osnovni scenarij**

Ta možnost bi pomenila povečanje delovne sile, namenjene odkrivanju in preprečevanju zadevnih goljufij na carinskem področju. Z zanašanjem na večje število carinikov in preiskovalcev se pričakuje, da bi se odkrilo in morda celo preprečilo več goljufij. Predlagano podvajanje sredstev bi zadevalo države članice in Komisijo (OLAF). Po podrobni analizi se ta možnost na tej stopnji ovrže.

4.2 Možnosti, ki obravnavajo zamude pri preiskavah OLAF in z njimi povezane finančne izgube (cilj 4)

- **Možnost 0: ohranitev sedanjega stanja**

Ta možnost vključuje ohranjanje sedanjega stanja. V okviru te možnosti se dodatni ukrepi za hitrejšo preiskavo OLAF ne bi sprejeli.

- **Možnost 1: mehko pravo – izdaja priporočila za pospešitev postopka**

Ta možnost bi pomenila izdajo priporočila, ki države članice poziva, naj prispevajo k hitrejšemu postopku. Priporočilo je nezavezujoč instrument, ki se ga lahko razlaga kot poziv državam članicam, naj izboljšajo sedanjo prakso ter prispevajo k procesu pospešitve preiskav in odkrivanja goljufij.

- **Možnost 2: pospešitev postopka preiskave z izdajo pooblastila Komisiji, da gospodarske subjekte pozove k predložitvi podpornih dokumentov**

Komisija bi imela pooblastila, da zahteva podporne dokumente neposredno od gospodarskih subjektov. Ta možnost pomeni, da bi bile države članice obveščene, vendar ne bi imele dejavne vloge.

- **Možnost 3: povečanje števila preiskovalcev pri Komisiji/OLAF**

Ta možnost bi pomenila izboljšanje poteka notranjih postopkov v uradu OLAF s povečanjem števila preiskovalcev, zaposlenih pri OLAF. Čas preiskav bi se tako skrajšal, kar bi ublažilo problem dolgotrajnih preiskav.

- **Možnost 4: od gospodarskih subjektov se zahteva, da s potrebno določbo v zadevni zakonodaji EU naknadno zagotovijo informacije na nacionalni ravni**

Ta možnost bi pomenila vrnitev v položaj pred letom 2010 (tj. pred uvedbo e-carine). Gospodarski subjekti bi morali zadevnim nacionalnim organom zagotoviti informacije o vseh podpornih dokumentih in tako bi nacionalni organi lahko takoj zagotovili zahtevane informacije.

- **Možnost 5: določitev roka za predložitev podpornih dokumentov**

Ta možnost bi pomenila določitev posebnega roka za države članice, da Komisiji predložijo zadevne dokumente. Vendar se za to možnost šteje, da je preveč vsiljiva in nepraktična, saj se pri določitvi enotnega roka za vse primere ne upoštevajo razlike v zapletenosti preiskav.

5 Analiza učinkov

5.1 Povzetek učinkov

Učinki možnosti v zvezi s cilji 1, 2 in 3

Merila Možnost	Uspešnost			Učinkovitost (vsi cilji)	Ekonomski učinki (vsi cilji)	Poenostavitev			Usklajenost (vsi cilji)	Skupna ocena
	cilj 1	cilj 2	cilj 3			cilj 1	cilj 2	cilj 3		
Možnost 0	0	0	0	0	0	0	0	0	--	0
Možnost 1	+	+	+	+(skupni stroški: zanemarljivi)	+	+	+	+	+	+
Možnost 2	++ +	++ +	++ +	++ (skupni stroški za Komisijo: 850 000 EUR – vzpostavitev; 200 000 EUR – letno vzdrževanje v primeru svetovnega odlagališča – ni stroškov za gospodarske subjekte, v primeru ločenega	+++	++ +	++ +	++ +	+++	+++

				poročanja – 3 000– 200 000 EUR)						
Možnost 3	++	++	++	--- (skupni stroški za države članice: 850 000 EUR – vzpostavitev 200 000 EUR – letno vzdrževanje skupni stroški za gospodarske subjekte: kot pri možnosti 2	+++	++	++	++	–	+
Možnost 4	++ +	++	++ +	- (skupni stroški za države članice: 320 000 EUR – vzpostavitev 80 000 EUR – letno vzdrževanje skupni stroški za Komisijo: 530 000 EUR – vzpostavitev; 120 000 EUR – letno vzdrževanje skupni stroški za gospodarske subjekte: kot pri možnosti 2	++	++ +	++	++ +	+	+

Učinki možnosti, povezanih s ciljem 4

Merila	Uspešnost pri doseganju cilja	Učinkovito st	Ekonomski učinki	Usklajenost	Poenostavitev
Možnost 0	0	0	0	0	0
Možnost 1	+	+	+–	+	++
Možnost 2	+++	++	+++	+	++
Možnost 3	++	--	+	-	0
Možnost	+++	---	-	-	--

6 Primerjava možnosti

6.1 Možnosti, ki obravnavajo cilje 1, 2 in 3

Kot je opisano v osnovnem scenariju, se pri možnosti 0 ne bodo dosegli cilji, poleg tega pa bi navedena možnost sedanji položaj lahko celo poslabšala.

Prostovoljni značaj možnosti 1 bi neizogibno vključeval tveganje nepopolnih podatkov in čeprav bi se položaj v primerjavi s sedanjim stanjem lahko izboljšal, še vedno ne zadostuje, zato se ta možnost šteje za negativno. Po drugi strani se možnost 2 šteje za zelo pozitivno, saj Komisija že ima potrebne sisteme in izkušnje za uspešno upravljanje zadevnih zbirk podatkov. Poleg tega je možnost 2 prednostna možnost ne le za države članice, temveč tudi za gospodarske subjekte, saj ustvarja stroškovno učinkovito in uspešno rešitev problema goljufij na carinskem področju. Možnost 3 se šteje za pozitivno, vendar bo v nasprotju z možnostjo 2 ustvarjanje ločenih nacionalnih zbirk podatkov vodilo do prekrivanj in bo bolj zapleteno, saj bi enake podatke zbralo, obdelalo in razlagalo več držav članic. Pomembno je tudi, da bi pomenila bistveno finančno breme za države članice. Zato se zdi, da je možnost 4 boljša rešitev kot možnost 3, saj ne pomeni čezmernega finančnega bremena za države članice, saj zadevne stroške in odgovornosti delijo s Komisijo. Vendar v primerjavi z možnostjo 2 obstaja tveganje, da se bo zmanjšala pomembnost čezmejnega dejavnika v okviru zbiranja in uporabe podatkov o uvozu in izvozu. Podobno kot možnost 3 tudi možnost 4 vodi do morebitnega podvajanja podatkov o uvozu in izvozu v več nacionalnih zbirkah podatkov. Na podlagi zgornje primerjave je **možnost 2** prednostna možnost.

6.2 Možnosti, ki obravnavajo cilj 4

Možnost 1 se šteje za precej negativno, saj zaželeni cilj najverjetneje ne bi bil dosežen. Možnost 2 se šteje za učinkovitejšo od možnosti 1, saj predpostavlja, da bo za pridobivanje zadevnih dokumentov potreben le čas, ki ga potrebujejo gospodarski subjekti za predložitev informacij uradu OLAF. To je realistična možnost za bistveno skrajšanje časa, potrebnega za pridobivanje zadevnih dokumentov. Tudi problem, s katerim se OLAF zdaj sooča (in sicer s primeri, ko države članice niso v položaju, da uradu OLAF pomagajo pri pridobivanju navedenih dokumentov), bi se rešil z naslavljanjem zahtev neposredno tistim, ki imajo zadevne dokumente v lasti. Zaradi teh razlogov se možnost 2 obravnava za zelo pozitivno. Možnost 3 je ocenjena za precej pozitivno, saj potencialno lahko obravnava problem. Vendar je zaradi bistvenega finančnega bremena manj ugodna od možnosti 2. Na podlagi zgornje primerjave je **možnost 2** prednostna možnost.

7 Spremljanje in ocenjevanje

7.1 Spremljanje

Spodnja tabela zagotavlja pregled kazalnikov.

Cilj	Kazalnik
1, 2 in 3	- Podatki o izvozu/uvozu/tranzitu/sporočilih o statusu zabožnikov: - število odkritih kršitev zakonodaje, - število odprtih preiskav na podlagi navedenih podatkov, - število zahtev preiskovalcev za uporabo podatkov, - zneski, izterjani na podlagi takih informacij.
4	Trajanje zadevnih preiskav OLAF (ali je sprememba pospešila postopke, povečala število preiskav in izterjane zneske).

7.2 Ocenjevanje

Odgovorne službe Komisije bodo v zvezi z operativnimi cilji zagotovile, da se ocenjevanje izvaja vsakih pet let. Področje uporabe bo zajemalo rezultate in učinke, povezane z večjim odkrivanjem goljufij zaradi uporabe zbirke podatkov in analize, izvedene na podlagi razpoložljivih podatkov in informacij, ter učinkovitost in pomen uvedenih ukrepov. Rezultati ocenjevanja bodo predstavljeni v Odboru za medsebojno pomoč s strani Komisije/urada OLAF.