



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 25.11.2013.
SWD(2013) 482 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

**Sažetak procjene učinka o izmjenama i dopunama Uredbe Vijeća (EZ) br. 515/97 o
uzajamnoj pomoći u carinskim pitanjima**

{COM(2013) 796 final}
{SWD(2013) 483 final}

1 Definicija problema

1.1 Uvod u problem

Mjere protiv povrede carinskog zakonodavstva sastavni su dio zaštite financijskih interesa Unije i razvoja carinske suradnje. Zakonodavstvo Europske unije u ovoj domeni obuhvaća Uredbu 515/97 kojom se uređuje uzajamna administrativna pomoć i razmjena informacija, te Odluku Vijeća 917/2009 koja se bavi pitanjima povrede nacionalnih zakona u carinskom području. Povreda carinskog zakonodavstva moguća je na niz načina, uključujući **zlouporabu sustava provoza**, tako da se učinkovito uvezena roba prikaže kao da je u provozu kako bi se izbjeglo plaćanje primjenjivih carina, **krivim opisom** uvezene robe kako bi se iskoristila niža carina ili **krivom izjavom o podrijetlu robe** kako bi se zaobišle antidampinške pristojbe i izbjegla količinska ograničenja uvoznih kvota.

1.2 Opis problema

Kako bi potvrdila autentičnost deklariranog podrijetla robe, carinska tijela obavljaju provjeru na temelju dokumenata koji ne sadrže detaljne informacije o koracima prijevozne logistike u skladu s kontejnerom za prijevoz robe; zbog čega carinski službenici ne mogu provjeriti je li deklarirano podrijetlo robe u skladu s rutom kojom prolazi kontejner za prijevoz robe. Zbog toga je vrlo teško utvrditi potencijalne slučajeve krive izjave o podrijetlu robe.

Provjerom autentičnosti deklariranog opisa robe carinska tijela svoj rad moraju temeljiti na procjeni rizika kako bi utvrdila sumnjive slučajeve. Komisija stvara odgovarajuće profile, ali na taj način njezine službe ponavljaju zahtjeve za slične podatke, čime se stvara nepotreban teret za države članice (DČ).

Kako bi se provjerila roba u provozu, carinska tijela obavljaju provjeru na temelju dokumenata i vizualnu provjeru. Ove metode nisu ograničene samo u raspoloživoj radnoj snazi, nego također ne postoji mogućnost korištenja tehnoloških razvoja kojima se omogućuje automatska analiza, kao što su alati koje je uvela Komisija, ConTraffic za prepoznavanje sumnjivih pošiljki te ATIS za otkrivanje neuobičajenih uzoraka u provozu.

Poseban problem u borbi protiv carinske prijevare čekanje je OLAF-ovih istražitelja 3 do 7 mjeseci prije dobivanja dokaznih isprava od država članica. Osim toga, postoje slučajevi u kojima države članice često nisu u mogućnosti i katkad nisu ni spremne (jer možda nisu izravno uključene u istragu slučaja) pomoći OLAF-u u dobivanju dokaznih isprava od gospodarskih subjekata za potrebe OLAF-ovih istraga. Navedeno je posebno problematično zbog trogodišnjeg roka zastare za povrat carinskog duga.

1.3 Opseg problema

Prijevarena koja je posljedica lažne izjave o podrijetlu sama može iznositi čak 100 milijuna EUR gubitka godišnje za EU27. U 2011. godini države članice izvijestile su o 1905 slučajeva otkrivenih prijevara i drugih nepravilnosti povezanih s krivim opisom robe, u iznosu štete od 107,7 milijuna EUR. To je, međutim, samo šteta koju su otkrile države članice i Komisija. Stvarni je opseg problema, dakle, znatno veći. Slučajevi povrede povezani s provozom iznose do približno 12 milijuna EUR gubitka godišnje, dok podaci o procijenjenih 30 000 otkrivenih slučajeva moguće prijevare nisu dostupni.

Što se tiče kašnjenja u OLAF-ovim istragama, iskustvo pokazuje da prođe 3 do 7 mjeseci prije dobivanja dokaznih isprava o izvozu i uvozu, što predstavlja znatan gubitak. Godine 2010. Europski revizorski sud utvrdio je revizijom da je „u 274 provjerene deklaracije pronađeno 49 pogrešaka, što je dovelo do 558 000 EUR gubitka u radu. Ovi iznosi ušli su u zastaru te se stoga ne mogu vratiti te su definitivno izgubljeni iz proračuna Zajednice”.

1.4 Pokretači utvrđenih problema

Nedostaci postojećeg sustava za otkrivanje

1.4.1 Kriva izjava o podrijetlu

Sredstva za provjeru stvarnog podrijetla uvezene robe trenutačno su ograničena. Točnije, carinski službenici ne mogu provjeriti je li deklarirano podrijetlo robe u skladu s rutom kojom prolazi kontejner za provoz uvezene robe. Takve informacije smatraju se presudnima za otkrivanje slučajeva krive izjave o podrijetlu.

1.4.2 Krivi opis robe

Utvrđivanje sumnjivih slučajeva koje obavljaju carinska tijela temelji se na obavijestima koje se mogu zaprimiti iz različitih izvora (na primjer drugih carinskih tijela ili gospodarskih subjekata) te analizi na temelju dostupnih ograničenih podataka. Glavni je nedostatak ovog postupka što kontrole još nisu dovoljno usmjerene jer se temelje na nesustavnoj analizi podataka.

1.4.3 Zlouporaba sustava provoza

Ovi postupci koji se upotrebljavaju za provjeru robe u provozu sastoje se od provjere na temelju dokumenata i vizualne provjere, metoda koje su ograničene u učinkovitosti i uspješnosti jer se ne temelje na dovoljnoj analizi. Više opsežnih kontrola mogu, pak, dovesti do ozbiljnog narušavanja trgovinskih tokova. Osim provjere na temelju dokumenata i vizualne provjere, države članice i OLAF također se mogu koristiti ATIS-om; to se, međutim, ne temelji na čvrstoj pravnoj osnovi te također propušta važne informacije jer ne sadržava podatke o nacionalnim pokretima, nego samo pruža informacije o početku provoza.

Ne postoji pravna odredba za izbjegavanje kašnjenja u OLAF-ovim istragama

1.4.4 Kašnjenja u OLAF-ovim istragama

Kao rezultat nedavnog uvođenja e-carine, dokazne isprave o uvozu (fakture, potvrde o podrijetlu itd.) čuvaju gospodarski subjekti, a ne carinske uprave. Navedeno uzrokuje gubitak vremena jer bi niz sudionika trebao pridonijeti/odgovoriti na tražene dokumente prije nego što oni budu dostupni OLAF-u. Trenutačno ne postoji odredba u pravnom okviru koja bi se mogla upotrijebiti za ubrzavanje postupaka u OLAF-ovim istragama.

1.5 Temeljni scenarij: kako bi se problem razvijao

Ako ne dođe do promjene politike, povreda carinskog zakonodavstva i dalje će ostati dijelom neotkrivena, uzrokujući kontinuirane financijske gubitke EU-a i omogućujući niži stupanj provedbe povezanog zakonodavstva.

Porast će prijevara povezana s **krivom izjavom o podrijetlu**. ConTraffic je pokazao korisnost podataka povezanih s kontejnerima (Poruke o statusu kontejnera – CSM-ovi), a kao istraživački projekt uskoro će se privesti kraju. Dok se ne donese nova metoda koja pomaže

otkrivanju krive izjave o podrijetlu, prijevara će se nastaviti pojavljivati, pa čak i rasti zbog prevaranata koji stječu iskustvo. Dakle, gubitak od 17,6 milijuna EUR povezan s krivom izjavom o podrijetlu ostat će te će najvjerojatnije rasti i dalje. Isto tako, ne očekuje se poboljšanje u borbi protiv **krivog opisa robe**. Za sada nema naznaka o bilo kakvim planiranim promjenama koje bi mogle biti uvedene u carinske postupke radi olakšavanja borbe protiv krivog opisa robe. Očekuje se povećanje prijevara povezanih sa **zlouporabom sustava provoza**. Trenutačno rješenje: ATIS, unatoč tome što je vrlo koristan, otkriva nedostatke. Podaci o robi u provozu, koji su trenutačno prikupljeni na temelju ovoga administrativnog dogovora, više ne mogu biti dostupni jer nekoliko država članica sumnja u zakonitost pravne osnove za njihovo prikupljanje. U tom slučaju, volumen neotkrivenih prijevara najvjerojatnije bi mogao rasti.

Što se tiče kašnjenja u OLAF-ovim istragama, ako se ne uvedu promjene u postojeće postupke, ne očekuje se poboljšanje u bliskoj budućnosti. Malo je vjerojatno da će se situacija promijeniti ako se ne poduzmu bilo kakve mjere.

2 Analiza supsidijarnosti i proporcionalnosti

Potreba djelovanja na razini EU-a temelji se na činjenici da same države članice ne mogu učinkovito prepoznati i ublažiti rizike od povrede carinskog zakonodavstva, niti su sposobne za ispravno provođenje istraga prekograničnog provoza robe. Dakle, borba protiv carinske prijevare zahtijeva širi europski pristup. Važno je da EU ima isključivu nadležnost za sprečavanje prijevare i za zaštitu svojih financijskih sredstava u carinskim pitanjima. EU je zasigurno najveća pokretačka sila iza ove inicijative jer već posjeduje potrebno iskustvo i sustave.

Dodana vrijednost: mjera na razini EU-a znatno će poboljšati borbu protiv carinske prijevare povećanjem raspoloživih dokaza, poboljšanjem mogućnosti za otkrivanje i suzbijanje prijevare te prikazivanjem akcije učinkovitijom i produktivnijom.

3 Ciljevi

Opći ciljevi ove inicijative jesu: i) osnažiti zaštitu financijskih interesa Europske unije (otkrivanje prijevare i istraga) te ii) pojačati carinsku suradnju između država članica te između država članica i Komisije, osiguravajući pravilnu primjenu carinskih zakona.

Posebni ciljevi jesu povećanje **detektabilnosti, sprečavanja i procesuiranja** carinskih prijevara **jačanjem suradnje** – kako između država članica, tako i između država članica i Komisije – u borbi protiv carinske prijevare te poboljšanjem postupaka u OLAF-ovim istragama.

Operativni ciljevi mjere koja će se poduzeti odgovaraju utvrđenim problemima i posebnim ciljevima. Uistinu, kako bi se povećala detektabilnost, prevencija i procesuiranje carinskih prijevara, potrebno je stvoriti uvjete za poboljšanje borbe protiv carinske prijevare. Kako bi se riješio problem kašnjenja u OLAF-ovim istragama, potrebno je poduzeti korake kako bi se ubrzao postupak.

Donja tablica povezuje uočene probleme s ciljevima.

Problem	Posebni cilj	Operativni cilj
Kriva izjava o podrijetlu i povezani financijski gubici	Povećati detektabilnost, sprečavanje i procesuiranje carinske prijevare jačanjem suradnje – kako između država članica tako i između država članica i Komisije – (u borbi protiv prijevare povezane s krivom izjavom o podrijetlu robe, krivim opisom robe te zluporabom sustava provoza).	1. Stvoriti uvjete za poboljšanje borbe protiv carinske prijevare povezane s krivom izjavom o podrijetlu robe
Krivi opis robe i povezani financijski gubici		2. Stvoriti uvjete za poboljšanje borbe protiv carinske prijevare povezane s krivim opisom robe
Zluporaba sustava provoza i povezani financijski gubici		3. Stvoriti uvjete za poboljšanje borbe protiv carinske prijevare povezane s zluporabom sustava provoza
Kašnjenja u OLAF-ovim istragama i (zastara)	Poboljšati postupak povezan s OLAF-ovim istragama	4. Ubrzati OLAF-ove istrage

4 Političke mogućnosti

4.1 Opcije za rješavanje ključnih problema (operativni cilj 1, 2 i 3)

- **Opcija 0.: Zadržati status quo**

Ova opcija slijedi opis temeljnog scenarija.

- **Opcija 1.: Propisi bez obvezujućeg učinka – uz odgovarajuće preporuke, povećati detektabilnost carinske prijevare povezane s krivom izjavom o podrijetlu robe, krivim opisom robe i zluporabom sustava provoza**

Što se tiče **cilja 1**, preporuka bi trebala pozvati države članice da podupru Komisiju u njezinim pokušajima da dobavi CSM-ove od gospodarskih subjekata.

Što se tiče **ciljeva 2 i 3**, preporuka bi trebala pozvati države članice da ovlaste Komisiju da pristupi/kopira podatke koji su trenutačno dostupni na platformi Komisije te da također omogućiti dodatne podatke o provožu.¹

- **Opcija 2.: Odgovornost za povećanje detektabilnosti carinske prijevare povezane s krivom izjavom o podrijetlu robe, krivim opisom robe i zluporabom sustava provoza dodijeljena je Komisiji**

Ova opcija uključuje stvaranje središnje baze podataka EU-a za CSM-ove i podatke povezane s uvozom, izvozom i provozom. Ova baza podataka trebala bi se graditi na iskustvu dobivenom iz alata ConTraffic i ATIS. Nacionalni provoz i ostali naknadni podaci o provožu, kao što su izmjene rute ili rezultati kontrole, također su uključeni u središnju bazu podataka EU-a.

¹ Podaci o nacionalnom provožu i ostali naknadni podaci o provožu, kao što su izmjene rute ili rezultati kontrole.

- **Opcija 3.: Odgovornost za povećanje detektabilnosti carinske prijevare povezane s krivom izjavom o podrijetlu robe, krivim opisom robe i zluporabom sustava provoza dodijeljena je državama članicama**

Ova opcija uključuje, suprotno od gore navedenog, povjeravanje odgovornosti državama članicama za prikupljanje i analizu relevantnih podataka. Dakle, svaka država članica stvara svoju nacionalnu bazu podataka za CSM-ove, uvoz, izvoz i podatke o provozi. Redovita razmjena i otvoren pristup trebali bi omogućiti državama članicama da komuniciraju i razmjenjuju podatke te pripremaju redovitu analizu.

- **Opcija 4.: Podijeljena odgovornost između Komisije i država članica u povećanju detektabilnosti carinske prijevare povezane s krivom izjavom o podrijetlu robe, krivim opisom robe i zluporabom sustava provoza**

Pod ovom opcijom, CSM-ovi i podaci o provozi trebali bi se prikupljati na razini EU-a, dok bi se državama članicama dodijelila odgovornost za podatke o uvozu i izvozu. Ovo može biti najvjerođostojnija kombinacija jer uzima u obzir trenutačne postavke (Komisija se bavi alatima ConTraffic i ATIS); dakle, odgovornost je podijeljena u skladu s tim.

- **Opcija 5.: Dodatni temeljni scenarij**

Ova opcija značila bi povećanje radne snage koja se dodjeljuje za otkrivanje i prevenciju relevantne carinske prijevare. Oslanjajući se na više carinika zaduženih za kontrole te na više istražitelja, očekuje se da će se otkriti, a možda i spriječiti, više prijevare. Predloženo udvostručenje resursa može se odnositi i na države članice i na Komisiju (OLAF). Nakon temeljite analize ova će opcija biti odbačena u ovoj fazi.

4.2 Opcije za rješavanje kašnjenja u OLAF-ovim istragama i povezanih financijskih gubitaka (opcija 4.)

- **Opcija 0.: Zadržati *status quo***

Ova opcija podrazumijeva zadržavanje „statusa quo”. U ovoj opciji neće se poduzeti dodatne mjere kako bi se olakšale brže OLAF-ove istrage.

- **Opcija 1.: Propisi bez obvezujućeg učinka - izdavanje preporuke radi ubrzanja postupka**

Ova bi opcija značila izdavanje preporuke pozivajući države članice da pridonesu bržem postupku. Preporuka je neobvezujući instrument, što se može shvatiti kao poziv državama članicama na poboljšanje trenutačne prakse te na doprinos postupku ubrzanja istraga i otkrivanja prijevare.

- **Opcija 2.: Ubrzati postupak istrage ovlašćivanjem Komisije da izravno zatraži dokazne isprave od gospodarskih subjekata**

Komisija bi trebala biti ovlaštena zahtijevati dokazne isprave izravno od gospodarskih subjekata. Ova opcija podrazumijeva da bi države članice trebale biti obaviještene, ali da ne bi imale aktivnu ulogu.

- **Opcija 3.: Povećati broj istražitelja u Komisiji/OLAF-u**

Ova bi opcija značila poboljšanje tijeka rada u OLAF-u povećanjem broja zaposlenih istražitelja. Vrijeme potrošeno na istragu potrebno je skratiti, što bi trebalo umanjiti problem dugotrajnih istraga.

- **Opcija 4.: Zatražiti od gospodarskih subjekata da naknadno dostave informacije na nacionalnoj razini potrebnom odredbom u relevantnom zakonodavstvu EU-a**

Ova bi opcija značila povratak na stanje prije 2010. (tj. prije uvođenja e-Carine). Gospodarski subjekti bili bi dužni dostaviti informacije o svim dokaznim ispravama svojim nacionalnim vlastima, koji bi tada trebali biti u mogućnosti odmah pružiti tražene podatke.

- **Opcija 5.: Odrediti rok za dostavu dokaznih isprava**

Ova bi opcija značila određivanje posebnog roka za države članice za dostavu relevantnih dokumenata Komisiji. Međutim, ova opcija smatra se previše nametljivom i nepraktičnom jer jedinstven rok za sve slučajeve ne uzima u obzir razlike u složenosti istraga.

5 Analiza utjecaja

5.1 Sažetak utjecaja

Utjecaji opcija povezani s ciljevima 1, 2 i 3

Kriteriji Opcija	Djelotvornost			Učinkovitost (svi ciljevi)	Gospodarski utjecaji (svi ciljevi)	Pojednostavljenje (svi ciljevi)			Usklađeno st (svi ciljevi)	Ukupna procjena
	Cilj 1.:	Cilj 2.:	Cilj 3.:			Cilj 1.:	Cilj 2.:	Cilj 3.:		
Opcija 0.:	0	0	0	0	0	0	0	0	--	0
Opcija 1.:	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
				(Ukupan trošak: zanemariv)						
Opcija 2.:	++ +	++ +	++ +	++ (Ukupan trošak za Komisiju: 850 000 EUR – uspostava; 200 000 EUR – godišnje održavanje. U slučaju globalnog dampinga – bez troškova za gospodarske subjekte; u slučaju selektivnog izvješćivanja – 3000 - 200	+++	++ +	++ +	++ +	+++	+++

				000 EUR.)						
Opcija 3.:	++	++	++	--- (Ukupan trošak za državu članicu: 850 000 EUR – uspostava; 200 000 EUR – godišnje održavanje. Ukupan trošak za gospodarske subjekte: kao za opciju 2.)	+++	++	++	++	–	+
Opcija 4.:	++ +	++	++ +	– (Ukupan trošak za državu članicu: 320 000 EUR – uspostava; 80 000 EUR – godišnje održavanje. Ukupan trošak za Komisiju: 530 000 EUR – uspostava; 120 000 EUR – godišnje održavanje. Ukupan trošak za gospodarske subjekte: kao za opciju 2.)	++	++ +	++	++ +	+	+

Utjecaji opcija povezani s ciljevima 4.

Kriteriji	Djelotvornost u postizanju ciljeva	Učinkovitost	Gospodarski utjecaji	Usklađenost	Pojednostavljenje
Opcija 0.:	0	0	0	0	0
Opcija 1.:	+	+	+–	+	++
Opcija 2.:	+++	++	+++	+	++
Opcija 3.:	++	--	+	–	0
Opcija 4.:	+++	---	–	–	--

6 Usporedba opcija

6.1 Opcije za rješavanje ciljeva 1, 2 i 3

Kao što je prikazano u temeljnom scenariju, Opcija 0 ne samo da neće uspjeti ostvariti ciljeve nego također može pogoršati postojeće stanje.

Dobrovoljna priroda Opcije 1. neizbježno bi povukla za sobom opasnost od nepotpunih podataka, a čak i ako bi se situacija poboljšala u odnosu na *status quo*, to očito još nije dovoljno te se zato ova opcija smatra negativnom. No opcija 2. smatra se vrlo pozitivnom jer Komisija već posjeduje potrebne sustave i iskustvo za uspješno pokretanje potrebne baze podataka. Nadalje, opcija 2. preporučuju ne samo države članice nego i gospodarski subjekti jer stvara troškovno učinkovito i djelotvorno rješenje za problem carinske prijevare. Opcija 3. smatra se pozitivnom ali, za razliku od opcije 2., stvaranje zasebne nacionalne baze podataka dovodi do preklapanja i složenosti jer bi nekoliko država članica prikupljalo, obrađivalo i tumačilo iste podatke. Važno je napomenuti da bi to državama članicama također nametnulo znatno financijsko opterećenje. U tom smislu, čini se da opcija 4. nudi bolje rješenje od opcije 3. jer izbjegava nametanje pretjeranih financijskih opterećenja državama članicama budući da se troškovi, kao i odgovornosti, dijele s Komisijom. Međutim, ako se usporedi s opcijom 2., postoji rizik da izgubi iz vida važnost prekograničnog elementa u kontekstu prikupljanja i korištenja podataka o uvozu i izvozu. Isto tako, slično kao opcija 3., opcija 4. dovodi do mogućeg udvostručivanja podataka o uvozu i izvozu u višestrukim nacionalnim bazama podataka. Na temelju gore navedene usporedbe, preporučuje se **opcija 2.**

6.2 Opcije za rješavanje cilja 4.

Opcija 1. smatra se poprilično negativnom jer je vrlo vjerojatno da neće postići željeni cilj. Opcija 2. smatra se učinkovitijom od opcije 1. jer pretpostavlja da bi samo vrijeme provedeno na dobivanju relevantnih dokumenata bilo vrijeme potrebno da gospodarski subjekti dostave podatke OLAF-u. To pruža realnu mogućnost da se znatno skрати vrijeme potrebno za dobivanje relevantnih dokumenata. Isto tako, problem s kojim se OLAF trenutačno suočava (tj. slučajevi u kojima države članice nisu u mogućnosti pomoći OLAF-u u dobivanju tih dokumenata) uklonio bi se izravnim upućivanjem zahtjeva onima koji posjeduju takve dokumente. Iz tih razloga, opcija 2. smatra se vrlo pozitivnom. Opcija 3. ocijenjena je kao vrlo pozitivna jer ima potencijal za rješavanje problema. Međutim, zbog znatnih financijskih opterećenja manje je korisna od opcije 2. Na temelju gore navedene usporedbe, preporučuje se **opcija 2.**

7 Nadzor i evaluacija

7.1 Nadzor

Donja tablica pruža pregled pokazatelja.

Cilj	Pokazatelj
1, 2 i 3	- Izvoz/uvoz/podaci o provožu/CSM-ovi: - broj otkrivenih povreda zakonodavstva, - broj otvorenih istraga na temelju tih podataka, - broj zahtjeva za uporabu podataka koje su zatražili istražitelji, - vraćeni iznosi na temelju tih podataka.
4	Trajanje spomenutih OLAF-ovih istraga (bilo da je promjena uzrok bržih postupaka; bilo da se povećao broj istraga i vraćenih iznosa)

7.2 Procjena

S obzirom na operativne ciljeve, odgovorne službe Komisije osigurat će da se procjena provodi svakih pet godina. Djelokrug će pokrivati rezultate i utjecaje povezane s povećanom detektabilnosti prijevare zahvaljujući bazi podataka i analizi provedenoj na temelju dostupnih podataka i informacija, kao i učinkovitosti i relevantnosti provedenih mjera. Procjenu će u obliku prezentacije rezultata Odboru za uzajamnu pomoć provesti Komisija/OLAF.