



Briuselis, 2018 11 09
COM(2018) 549 final/3

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2018) 549 final of 20.07.2018

Concerns all language versions

Correction of the numbering of sections-paragraphs.

The text shall read as follows:

KOMISIJOS ATASKAITA TARYBAI IR EUROPOS PARLAMENTUI

**Antroji ES muitinės rizikos valdymo strategijos ir veiksmų plano įgyvendinimo
pažangos ataskaita**

{SWD(2018) 380 final}

KOMISIJOS ATASKAITA TARYBAI IR EUROPOS PARLAMENTUI

Antroji ES muitinės rizikos valdymo strategijos ir veiksmų plano įgyvendinimo pažangos ataskaita

1. ĮVADAS

1.1. Naujos grėsmės – nauji atsakymai

Per pirmuosius 50 muitų sąjungos gyvavimo metų pasaulis labai pasikeitė, keitėsi ir ES muitinių vaidmuo. Kadangi muitinė yra pagrindinė institucija, kuri prižiūri prekių gabenimą per išorės sienas, ji šiuo metu yra pirmoji gynybos linija, sauganti nuo pavojingos ir nusikalstamos veiklos, susijusios su prekyba. Tokios veiklos pavyzdžiai – prekyba reikalavimų neatitinkančiomis ar pavojingomis prekėmis, neteisėta prekyba kultūros vertybėmis, šaunamaisiais ginklais ir narkotikais, laukiniais augalais bei gyvūnais ir kita neteisėta prekyba, sukčiavimas, terorizmas ir organizuotas nusikalstamumas. Visos į ES įvežamos, iš jos išvežamos ar per ją tranzitu vežamos prekės (įskaitant prekes, kurias vežasi keleiviai), yra muitinės priežiūros objektas ir muitinė gali jas patikrinti.

Muitinė atlieka esminį vaidmenį garantuojant mūsų visuomenės saugumą ir saugą, taip pat apsaugant finansinius ES ir jos valstybių narių interesus. Todėl jai tenka svarbus uždavinys parengti tikrinimo reikalavimus pagal bendrą rizikos valdymo schemą. Siekdama savo tikslo, muitinė turi išlaikyti pusiausvyrą: sudaryti palankias sąlygas teisėtai prekybai ir palaikyti sklandžią ekonomikai būtinos tiekimo grandinės veiklą ir kartu prisidėti prie mūsų saugumo ir saugos.

1.2. Atsakymas į Tarybos raginimą

2014 m. Komisija priėmė Komunikatą dėl ES muitinės rizikos valdymo strategijos ir veiksmų plano¹. Strategijoje įvardijama keletas svarbiausių tikslų, kurie grindžiami bendru tikslu – pasiekti, kad veiksmingo ir efektyvaus rizikos valdymo metodas būtų aukštos kokybės ir daugialypis. Veiksmų plane pateikiamos kiekvienam tikslui pasiekti reikalingos priemonės. 2014 m. gruodžio mėn. Taryba patvirtino ES muitinės rizikos valdymo strategiją ir veiksmų planą ir paragino Komisiją Tarybai per 18 mėnesių pateikti strategijos ir veiksmų plano įgyvendinimo ir pasiektų rezultatų ataskaitą².

Komisija, atsiliepdamą į Tarybos prašymą, 2016 m. liepos mėn. pateikė pirmąją ES muitinės rizikos valdymo strategijos ir veiksmų plano įgyvendinimo pažangos ataskaitą³.

¹ COM(2014) 527 *final*.

² Dok. 15403/14.

³ COM(2016) 476 *final*.

Ataskaitoje patvirtinta, kad per 18 įgyvendinimo mėnesių buvo pradėta vykdyti didžioji dalis veiksmų plane nustatytų veiksmų. Tačiau ataskaitoje taip pat nurodoma, kad muitinės rizikos valdymo reformai vykdyti reikia daug išteklių, o rezultatams pasiekti reikia laiko. Ataskaitoje minima, kad atitinkamu įgyvendinimo etapu pagrindinė problema yra susijusi su IT tiek dėl nepakankamo finansavimo reikiamoms IT sistemoms sukurti, tiek dėl duomenų prieinamumo bei dalijimosi informacija mechanizmų problemų.

2016 m. gruodžio mėn. Taryba priėmė išvadas dėl Komisijos pažangos ataskaitos⁴. Tarybos išvadose pabrėžiama, kad rizikos valdymo procesai yra būtini siekiant užtikrinti ES ir jos valstybių narių saugumą ir apsaugoti jų finansinius interesus, kartu garantuojant palankias teisėtos prekybos sąlygas. Taryba taip pat pabrėžė poreikį toliau įgyvendinti ES muitinės rizikos valdymo strategiją ir veiksmų planą ir akcentavo svarbą ES muitinės rizikos valdymo strategijos ir veiksmų plano indėlį į atnaujintą vidaus saugumo strategiją ir jos įgyvendinimą, visų pirma kovojant su terorizmu ir tarpvalstybiniu organizuotu nusikalstamumu.

Taryba paragino Komisiją per 18 mėnesių laikotarpį pateikti antrąją pažangos ataskaitą dėl tolesnio ES muitinės rizikos valdymo strategijos ir veiksmų plano įgyvendinimo ir sukurti veiksmingą ataskaitų mechanizmą konkrečių veiksmų rezultatų poveikiui nustatyti.

Komisija, atsiliepdamą į Tarybos prašymą, pateikia šią antrąją pažangos ataskaitą. Kaip ir ankstesnėje ataskaitoje, šioje ataskaitoje pateikiamas bendras kokybinis strategijos įgyvendinimo vertinimas, paaiškinant po pirmosios ataskaitos paskelbimo įgyvendinant kiekvieną iš septynių pagrindinių tikslų padarytą pažangą. Reikėtų pažymėti, kad ši ataskaita nėra nei vertinimas, nei strategijos ateities apžvalga atsižvelgiant į dabartinę veiklą. Be to, ataskaitoje nepateikta jokių pasiūlymų keisti esamą strategiją.

Daugiau informacijos apie atskirų veiksmų ir užduočių įgyvendinimo pažangą pateikiama Komisijos tarnybų darbiname dokumente, pridedamame prie šios ataskaitos.

2. PAŽANGOS ATASKAITA

2.1. 1 tikslas – gerinti duomenų kokybę ir jų sisteminimo tvarką

Tikslas sukurti išsamią teisės aktų sistemą, kuria nustatomi kartotinių duomenų sisteminimo ir duomenų kokybės gerinimo reikalavimai, pasiektas. Tačiau tą sistemą dar reikia įgyvendinti⁵.

Komisija dar nenustatė jokių reikšmingų problemų, susijusių su sistemos taikymu, išskyrus poreikį suderinti tam tikrus techninius elementus su duomenų reikalavimais.

⁴ Dok. 14894/16.

⁵ Kodekso esminės nuostatos įsigaliojo 2016 m. gegužės 1 d. Nors teisinis pagrindas jau priimtas, pagrindinio aptariamo IT sprendimo (Importo kontrolės sistemos 2 (ICS2)) kūrimas dar nepradėtas, taigi dar negalima vertinti norimų rezultatų.

Vis dėlto tiek Sąjungos muitinės kodekso (toliau – Kodeksas)⁶ nauda, tiek poveikis išaiškės tik pradėjus veikti visoms susijusioms IT sistemoms.

2.2. 2 tikslas – užtikrinti tiekimo grandinės duomenų prieinamumą ir muitinių dalijimąsi su rizika susijusia informacija ir tikrinimo rezultatais

Siekiant išspręsti uždavinius, kylančius muitų sąjungai, vienas iš svarbiausių Kodekso tikslų yra užbaigti perėjimą prie bepapierės ir elektroninės muitinės aplinkos ir užtikrinti didesnę skaitmeninę integraciją visoje ES.

Todėl, bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis ir įmonėmis, Komisija toliau plėtoja įvairias IT sistemas, kuriomis grindžiamas Kodekso įgyvendinimas. Sukūrus visas IT sistemas, bus toliau modernizuojami ir derinami importo, eksporto ir tranzito procesai bei įvedamos naujos koncepcijos, pvz., centralizuotas muitinis įforminimas.

Tačiau Komisija ir valstybės narės negalės įdiegti visų sistemų iki 2020 m. dėl ribotų laiko ir finansavimo išteklių pagal programą „Muitinė 2020“, taip pat dėl daugelio skirtingų tarpusavyje susijusių elementų sudėtingumo ir plataus užmojo uždavinių. Todėl Komisija priėmė pasiūlymą⁷ iš dalies pakeisti Kodekso 278 straipsnį ir taip pratęsti kai kurių IT sistemų sukūrimo teisinį terminą (pereinamąjį laikotarpį) nuo 2020 m. iki 2025 m.

2.2.1. Importo kontrolės sistema (ICS2)

Į ES įvežamų prekių atžvilgiu toliau vykdoma išankstinės informacijos apie krovinius (ICS) reforma.

2017 m. gruodžio mėn. valstybės narės patvirtino Importo kontrolės sistemos (ICS2) pereinamojo laikotarpio strategiją ir veiksmų planą. Pagal planą ICS2 programa bus įdiegta trimis veiklos etapais. Kalbama apie šiuos etapus: (i) oro transportu gabenamos pašto ir skubios siuntos (prieš krovimą pateikiamos įvežimo bendrosios deklaracijos (ENS) ir minimaliųjų duomenų reikalavimai), (ii) nauji ENS reikalavimai, taikytini visiems oro transportu gabenamiems kroviniams, ir (iii) reformos užbaigimas, įgyvendinus jūrų, kelių ir geležinkelio transportu gabenamų krovinių ENS reikalavimus.

2018 m. bus pateikti ir su valstybėmis narėmis suderinti visi įgyvendinimui pradėti būtini elementai.

ICS2 įgyvendinimas po 2020 m. taip pat priklauso nuo to, ar kitoje daugiametėje finansinėje programoje bus galima užtikrinti reikiamus finansinius išteklius. Šiuo klausimu Komisija neseniai pristatė pasiūlymą dėl naujos programos „Muitinė“⁸.

⁶ 2013 m. spalio 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 952/2013.

⁷ COM(2018) 085 *final*.

⁸ COM(2018) 442 *final*.

2.2.2. Kiti projektai ir sistemos

Svarbus ES muitų sąjungos plėtotės veiksnys yra elektroninė muitinė, ypač remiama daugiamečiame elektroninės muitinės strateginiame plane (MASP). Šia iniciatyva siekiama pakeisti popierinio formato muitinės procedūras visoje ES taikomomis elektroninėmis procedūromis, kad būtų sukurta veiksmingesnė ir modernesnė muitinės aplinka. MASP atnaujinimas užbaigtas 2017 m. pabaigoje, Tarybai pritarus atidėti kai kurių IT sistemų baigiamąjį įdiegimo terminą.

Stebėjimo sistemą „Surveillance 3“⁹ planuojama įdiegti iki 2018 m. spalio mėn. Tačiau valstybėms narėms reikia atlikti būtinus nacionalinių sistemų pakeitimus, kad į stebėjimo sistemą galėtų būti perduodami atitinkami duomenų elementai. Kodekse numatytas pereinamasis laikotarpis iki 2020 m., per kurį valstybės narės privalo įgyvendinti šį įsipareigojimą.

Skaitmeninis transporto ir logistikos forumas (DTLF)¹⁰ vis dar dirba, ir jo įgaliojimai tikriausiai bus pratęsti 2–3 metams.

2016 m. pradžioje Komisija pradėjo bandomąjį projektą „eManifest“¹¹, kuriuo siekiama sukurti suderintą elektroninį krovinių duomenų rinkinį, apimantį informaciją, reikalingą tvarkant jūrų transporto ir muitinės formalumus laivams įplaukiant į Europos uostus arba iš jų išplaukiant.

Produktų atitikties ir saugos srityje Komisija pasiūlė suderinti muitinės ir rinkos priežiūros institucijų veiklą, kad kompetentingoms institucijoms būtų paprasčiau keistis tarpusavyje su rizika susijusia informacija¹².

2.3. 3 tikslas – prireikus įgyvendinti kontrolės ir rizikos mažinimo priemonės (vertinti iš anksto, prireikus kontroliuoti)

Kaip nurodyta 2016 m. ataskaitoje, šioje srityje padarytą pažangą labiausiai lėmė pažanga, susijusi su tuo metu, kai buvo priimama strategija, jau pradėta vykdyti veikla, visų pirma ta, kuri susijusi su draudimais ir apribojimais.

Įgyvendinant 3 tikslą, buvo padaryta tolesnė pažanga, ypač toliau nurodytose srityse.

⁹ IT sistema „Surveillance 3“ siekiama įvykdyti Sąjungos muitinės kodekso reikalavimus, pvz., dėl standartinio keitimosi informacija elektroninėmis duomenų apdorojimo priemonėmis ir tinkamų funkcijų, kurios reikalingos iš valstybių narių gautam išsamiam stebėjimo duomenų rinkiniui apdoroti ir analizuoti.

¹⁰ Forumo tikslas – tolesnis krovinių transporto ir logistikos skaitmeninimas. Jis į diskusiją įtraukia valstybės nares ir transporto ir logistikos bendruomenių suinteresuotuosius subjektus, siekiant nustatyti sritis, kuriose reikalingi bendri veiksmai ES lygmeniu. DTLF 2015 m. balandžio mėn. įsteigė Europos Komisija (Sprendimas steigti skaitmeninio transporto ir logistikos ekspertų grupę – Skaitmeninį transporto ir logistikos forumą C(2015) 2259).

¹¹ Bendras šio bandomojo projekto tikslas – išbandyti procedūras, kuriomis būtų supaprastintas duomenų elementų, kurių skirtingos institucijos reikalauja tvarkant krovinių formalumus, teikimas siekiant palengvinti ir mažinti laivų duomenų teikėjų administracinę naštą.

¹² COM(2017) 795 *final*.

2.3.1. Sisteminis požiūris

Sisteminis požiūris yra patikimų ekonominės veiklos vykdytojų tikrinimo metodika, kurioje daugiausia dėmesio skiriama vidaus sistemoms, kuriomis jie kontroliuoja savo verslą ir mažina riziką, susijusią su muitinės reikalavimų laikymusi. Sisteminio požiūrio tinklo ir atitinkamos projekto grupės darbas baigtas, o sisteminio požiūrio galutinė ataskaita buvo pateikta Muitų politikos grupei 2017 m. gruodžio mėn. Šioje ataskaitoje sisteminis požiūris įvertintas kaip efektyvus, veiksmingas ir patikimas kontrolės metodas ir rekomenduojama ateityje jį taikyti platesniu mastu.

2.3.2. Patikimumo patikros

Patikimumo patikros – automatinės patikros vykdančios importo muitinį įforminimą. Tai priemonės, kuriomis muitinės deklaracijos įrašų suderinamumas tikrinamas pagal tris parametrus: (i) teisinės patikros (tikrinamas įrašų patikimumas pagal prekių aprašymo teisinius parametrus), (ii) masės patikros (tikrinamas deklaruotų duomenų (pvz., grynosios masės vienam vienetui arba grynosios masės vienam tiekėjui) patikimumas) ir (iii) kainos patikros (tikrinamas deklaruotų kainų (vieneto vertės) patikimumas). Iki šios dienos, naudojant Europos Sąjungos integruotąjį muitų tarifą (TARIC)¹³, integruotos 428 tokios priemonės.

2.3.3. Produktų atitiktis ir sauga

2016 m. pirmojoje pažangos ataskaitoje buvo minimos produktų atitikties ir saugos gairės bei kontroliniai sąrašai. Vėliau buvo sukurti dar keli produktų, kuriems taikomi derinamieji Sąjungos teisės aktai (suderintų produktų), kontroliniai sąrašai. Jie bus naudojami ir nuolat atnaujinami.

2017 m. gruodžio mėn. Komisija priėmė pasiūlymą dėl gaminiams taikomų derinamųjų Sąjungos teisės aktų laikymosi ir vykdymo užtikrinimo reguliavimo¹⁴, kuriuo siekiama struktūriškai sustiprinti į ES įvežamų prekių kontrolės teisinę sistemą. Juo taip pat ketinama racionalizuoti muitinių ir rinkos priežiūros institucijų bendradarbiavimą, siekiant veiksmingesnio importuojamų prekių tikrinimo. Pasiūlyme teisiškai pagrindžiamas glaudesnis muitinių ir rinkos priežiūros institucijų bendradarbiavimas, kurį palengvina Sąjungos gaminių atitikties tinklas bei nacionalinės rinkos priežiūros strategijos, įskaitant importą ir skaitmenines tiekimo grandines, muitinės ir rinkos priežiūros institucijų struktūrinis dalijimasis informacija ir duomenimis, tarptautinis bendradarbiavimas ir suderinimas su Kodekso koncepcijomis, pavyzdžiui, ES įgaliotųjų ekonominės veiklos vykdytojų (AEO) koncepcija.

¹³ 1987 m. liepos 23 d. Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 2658/87.

¹⁴ COM(2017) 795.

2.4. 4 tikslas – didinti pajėgumus, kad būtų užtikrintas veiksmingas bendros rizikos valdymo schemos įgyvendinimas ir geriau reaguojama į naują nustatytą riziką

Kaip nurodyta 2016 m. pažangos ataskaitoje, įgyvendinant 4 tikslą pažanga iš pradžių buvo daroma lėtai, kadangi buvo vykdoma daug veiksmų, kuriais siekiama padidinti ES ir valstybių narių pajėgumus įgyvendinti bendrą muitinės rizikos valdymo schemą (CRMF). Vėliau buvo imtasi naujų veiksmų keliose srityse.

2.4.1. Didesnių pajėgumų kūrimas

Valstybės narės nustatė papildomus pajėgumus, kurių gali prireikti rizikai efektyviau ir veiksmingiau valdyti, taip pat geriau reaguoti į naują nustatytą riziką. Atlikus tipinę žmogiškųjų ir kitų išteklių poreikių analizę dažniausiai nustatyta, kad būtini papildomi ištekliai arba kad dabartiniai ištekliai turėtų būti didinami arba modernizuojami, siekiant sustiprinti rizikos valdymo pajėgumus. Remiantis 2017 m. gruodžio mėn. Europos Audito Rūmų specialiąja ataskaita¹⁵, valstybės narės turi būti skatinamos daugiau ir geriau vykdyti muitinį tikrinimą, vienodai taikydamos muitinės teisės aktus.

Kiti svarbūs poreikiai yra vidaus ar išorės veiklos koordinavimas su kitomis nacionalinėmis žinybomis ir kitų valstybių narių muitinėmis bei naujų rizikos analizės priemonių, duomenų ar metodų taikymas.

Daugelis valstybių narių jau reagavo į atliktos analizės rezultatus ir pašalino nustatytus trūkumus. Be to, kai kurios muitinės buvo pertvarkytos ir patobulintas vidaus koordinavimas.

2.4.2. Bendros muitinės rizikos valdymo schemos (CRMF) įgyvendinimas

Valstybės narės pranešė apie didelę nacionalinių IT sistemų pažangą. Tačiau dažniausiai nustatyta veiksmingo bendros muitinės rizikos valdymo schemos įgyvendinimo kliūtis nacionaliniu lygmeniu vis dar yra prasta duomenų kokybė, prieinamumas ar tinkamumas naudoti. Papildomų problemų sukelia prieigos prie kitų valstybių narių duomenų trūkumas.

Bendradarbiaujant visoms valstybėms narėms sukurtas bendros muitinės rizikos valdymo schemos vertinimo ciklo modelis. Komisija subūrė bendros muitinės rizikos valdymo schemos pogrupį, kuris 2017 m. gruodžio mėn. pateikė bandomojo vertinimo ciklo ataskaitą, atlikęs bendros muitinės rizikos valdymo schemos vertinimo ciklo ir muitų sąjungos veiklos rezultatų kryžminį patikrinimą, siekdamas įsitikinti, kad abi sistemos viena kitą papildė ir jose taikomi nuoseklūs metodai. Pogrupis taip pat glaudžiai koordinavo darbą, kad būtų tobulinami ir toliau kuriami tikrinimo veiklos rodikliai, jei reikia, kartotinai panaudojant duomenis ir išvengiant duomenų rinkimo dubliavimosi.

Bandomojo bendros muitinės rizikos valdymo schemos vertinimo ciklo ataskaitoje išvardyti svarstyliniai klausimai, kurie turi būti toliau aptariami su valstybėmis narėmis, atsižvelgiant į prioritetus ir priklausomai nuo turimų išteklių. Ataskaitoje siūloma

¹⁵ 2017 m. gruodžio 5 d. Specialioji ataskaita Nr. 19/2017.

papildomą dėmesį skirti organizaciniam bendradarbiavimo pajėgumams. Ataskaitoje taip pat apžvelgta bendra muitinės rizikos valdymo schema nuo jos įdiegimo iki šios dienos, pripažįstant didelius bendruosius pasiekimus nuo schemos gyvavimo pradžios. Tie pasiekimai: (i) sukurti transeuropiniai rizikos ekspertų tinklai, (ii) įdiegti bendrieji rizikos kriterijai ir (iii) diegiama ES bendros rizikos valdymo sistema siekiant dalytis informacija apie riziką, remti prioritetines tikrinimo sritis ir padėti muitinėms reaguoti į krizes.

2.4.3. Teminės darbo grupės

ES ir daugiašaliu lygmeniu įsteigta daug darbo grupių, kurias sudaro Europos Komisijos ir valstybių narių atstovai ir kurios nagrinėja pagrindinius muitinio tikrinimo ir rizikos valdymo pajėgumų tobulinimo klausimus.

2.4.4. Finansinės rizikos kriterijai

Sprendimu dėl finansinės rizikos kriterijų (FRC)¹⁶ siekiama suformuoti bendrą visai ES požiūrį į finansinę riziką ES. Juo reaguojama į kai kuriuos trūkumus, nustatytus 2017 m. gruodžio mėn. Europos Audito Rūmų specialiojoje ataskaitoje¹⁷.

Sprendime nustatyti bendrieji rizikos kriterijai, kurie turi būti taikomi konkrečių rūšių finansinei rizikai: rizikingi ekonominės veiklos vykdytojai, rizikingos prekės, per mažos vertės nustatymas, antidempingo muitų vengimas, klaidingas klasifikavimas, nepagrįstos kvotos, nepagrįsta lengvatinė kilmė, nepagrįstas muitų taikymo sustabdymas, rizikingos muitinės procedūros (pvz., 42 procedūra) ir muitinės formalumų supaprastinimas. Finansinės rizikos kriterijai bus naudojami kasdieniuose elektroninio rizikos valdymo procesuose, siekiant suderinti muitinio tikrinimo atvejų atrankos procesą.

Ši iniciatyva sudarys sąlygas valstybėms narėms adekvačiai įvertinti finansinę riziką prie išorės sienų, neužkraunant nepagrįstos naštos teisėtai prekybai. Naudojantis šia priemone taip pat bus galima nustatyti tinkamiausią tikrinimo laiką ir vietą, priklausomai nuo rizikos apimtys ir pobūdžio bei duomenų ir dokumentų prieinamumo.

2.5. 5 tikslas – skatinti žinybų bendradarbiavimą ir muitinių ir kitų valdžios institucijų dalijimąsi informacija valstybių narių ir ES lygmeniu

Visos valstybės narės pranešė apie plataus masto, gerai veikiančią ir dažnai kasdienį bendradarbiavimą su kitomis nacionalinėmis institucijomis (ypač kitomis teisėsaugos institucijomis ir mokesčių administratoriais) bei žinybomis.

Šioje srityje rizika grindžiamo muitinio tikrinimo indėlis buvo labai svarbus siekiant nustatyti organizuoto nusikalstamumo ir terorizmo atvejus, susijusius su prekių gabenimu per išorės sienas, ir užkirsti jiems kelią.

¹⁶ C(2018) 3293 final.

Bendradarbiaujant su kitomis teisėsaugos ir saugumo institucijomis, taip pat atsiranda galimybė toliau didinti muitinės pajėgumus iš anksto atlikti krovinių rizikos analizę.

2.5.1. Bendradarbiavimas su Europolu

Prioritetinėje šaunamųjų ginklų tikrinimo srityje Komisija ir valstybės narės tyrinėjo naujus bendradarbiavimo su policija būdus. Jie apėmė 2017 m. kartu su Europolu vykdytą specialią operaciją dėl dujinių pistoletų ir skubių siuntų operaciją dėl neteisėtos prekybos šaunamaisiais ginklais. Vykdamas šias operacijas muitinės ir policijos bendradarbiavimo ieškant naujų bendradarbiavimo būdų pridėtinė vertė buvo akivaizdi.

Europolas toliau plėtoja bendradarbiavimą su muitinėmis. Europolu ataskaitoje „Strateginė apžvalga. Europolas ir muitinė“ patvirtintas poreikis toliau stiprinti muitinės pareigūnų dalyvavimą Europolu veikloje, įskaitant muitinei suteikiamą prieigą prie Europolu saugaus dalijimosi informacija tinklo programos (SIENA).

Be to, toliau stiprinamas Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) ir Europolu bendradarbiavimas. Europos kovos su sukčiavimu tarnyba padėjo vykdyti Europolu analizės projektą COPY, susijusį su organizuotu nusikalstamumu intelektinės nuosavybės teisių (INT) srityje. Pagal Europolu reglamentą (ES) 2016/794 Europos kovos su sukčiavimu tarnybai suteikta netiesioginė prieiga prie Europolu duomenų bazių informacijos. Neseniai Europos kovos su sukčiavimu tarnyba ir Europolas taip pat pasirašė susitarimo memorandumą dėl saugaus bendravimo ir tarnybai buvo suteikta prieiga prie sistemos SIENA. Taip tikimasi palengvinti šių dviejų institucijų bendravimą.

2.5.2. Bendradarbiavimas su Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra (FRONTEX)

2016 m. priėmus reglamentą dėl Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų¹⁸, buvo sudarytos geresnės muitinės ir agentūros bendradarbiavimo, grindžiamo strateginiu skirtingų funkcijų papildomumu, sąlygos.

Šiuo reglamentu FRONTEX buvo suteikti nauji įgaliojimai, šią agentūrą labiau įtraukiant į sienų ir migracijos valdymo veiklą. Agentūrai suteikti įgaliojimai šalinti ateityje galinčias kilti grėsmes prie išorės sienų, taip padedant kovoti su sunkiais nusikaltimais, kuriems būdingas tarpvalstybinis aspektas, ir užtikrinant aukšto lygio vidaus saugumą ES.

2.5.3. Intelektinės nuosavybės teisės (INT)

Komisija toliau remia valstybes nares kovoje su INT pažeidimais ir nustatė šiuos pagrindinius prioritetus: (i) vienodas muitinės teisės aktų vykdymas INT srityje visoje ES, (ii) geresnis rizikos valdymas INT srityje ir (iii) geresnis institucijų bendradarbiavimas.

Ankstesnio teisėsaugos institucijų bendradarbiavimo ir intelektinės nuosavybės teisių pažeidimų koordinavimo ES lygmeniu rezultatas – milijonų suklastotų ir galbūt kenksmingų produktų konfiskavimas ir pagalba įveikiant tarptautinius nusikalstamus

¹⁸ 2016 m. rugsėjo 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/1624, ypač jo 52 straipsnio 3 dalis.

tinklus. INT pažeidimų politikos sritis buvo įtraukta į Muitinių bendradarbiavimo darbo grupės veiksmų planą (2018–2019 m.) kaip įgaliojimai veikti¹⁹.

Europos Komisija skatina dalijimąsi informacija apie riziką (naudojantis Muitinės rizikos valdymo sistema (CRMS)) ir statistinę naujų tendencijų analizę. 2018 m. bus sukurta bendra muitinės INT ekspertų / rizikos analitikų grupė, kuri vertins, ar esamų priemonių pakanka rizikos analizei atlikti ir INT pažeidimams valdyti, ar reikia papildomų veiksmų.

2.5.4. Europos saugumo darbotvarkė

ES muitinių funkcija valdyti prekių judėjimo per ES sienas srautus yra labai svarbi apsaugant ES bei jos piliečius ir tarptautines tiekimo grandines nuo nusikalstamos veiklos ir teroristų išpuolių.

Įgyvendindama ES muitinės rizikos valdymo strategiją ir veiksmų planą, Komisija prisideda prie Europos saugumo darbotvarkės, kuri yra pagrindinė visuotinio tikslo sukurti teisingumo erdvę ir užtikrinti pagrindines teises dalis.

Per paskutinius dvejus metus Komisija priėmė keletą pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, kuriais siekiama sunaikinti teroristų finansavimo šaltinius. Svarbiausi pasiūlymai: (i) dėl neteisėto grynųjų pinigų judėjimo²⁰, (ii) dėl neteisėtos prekybos kultūros vertybėmis²¹ ir (iii) dėl oro uostų tikrinimo įrangos ES sertifikavimo²². Komisija taip pat toliau įgyvendina ES veiksmų planus: (i) kovos su neteisėta prekyba šaunamaisiais ginklais ir sprogmenimis ir jų naudojimu²³; (ii) kovos su teroristų finansavimu stiprinimo²⁴ ir (iii) kovos su neteisėta prekyba laukiniais augalais ir gyvūnais²⁵.

2.5.5. Cheminio, biologinio, radiologinio ir branduolinio saugumo stiprinimo Europos Sąjungoje veiksmų planas (ES ChBRB veiksmų planas)

Atsparumo ChBRB grėsmėms stiprinimui, tai yra prevencijai, pasirengimui ir reagavimui, reikia didelių valstybių narių investicijų. Todėl reikalaujama glaudžiau bendradarbiauti ES lygmeniu, kad jos galėtų mokytis vienos iš kitų, kaupti žinias ir išteklius bei išnaudoti tarpvalstybinę sinergiją. Vienas pagrindinių ES ChBRB veiksmų plano prioritetų yra užtikrinti sienų apsaugos ir aptikimo pajėgumus, kad būtų užkirstas kelias neteisėtam ChBRB medžiagų įvežimui. Norint sustiprinti stebėsenos ir rizika grindžiamos kontrolės priemones tarptautinėse tiekimo grandinėse, kad ChBRB

¹⁹ Įgaliojimų projektas priimtas 2018 m. sausio 31 d.

²⁰ COM(2016) 825 *final*.

²¹ COM(2017) 375 *final*.

²² COM(2016) 491 *final*.

²³ COM(2015) 624 *final*.

²⁴ COM(2016) 050 *final*.

²⁵ COM(2016) 87 *final*.

medžiagos neteisėtai nepatektų į ES, būtina pritaikyti informacijos apie krovinius sistemas.

2.5.6. Muitinių bendradarbiavimo darbo grupės veiksmų planas

2017 m. gegužės mėn. ES priėmė naują ketverių metų kovos su organizuotu ir sunkių formų tarptautiniu nusikalstamumu veiksmų planą. Vadinamajame ES politikos cikle nustatyti 2018–2021 m. kovos su nusikalstamumu prioritetai. Palyginti su ankstesniais metais, muitinės labiau įsitraukia į politikos ciklo įgyvendinimą.

Tačiau jų dalyvavimas vis dar yra atrankus ir apsiriboja vos keliais kovos su nusikalstamumu prioritetais (daugiausia sukčiavimas akcizų srityje / dingusio prekiautojo sukčiavimas Bendrijoje ir nusikaltimai aplinkai). 2018–2021 m. ES politikos ciklo ir devintojo Muitinių bendradarbiavimo darbo grupės veiksmų plano (2018–2020 m.) sąveika buvo dar labiau sustiprinta vykdant papildomus veiksmus, kuriems vadovauja tie patys subjektai, bendras policijos ir muitinės operacijas ir pan.

Be to, devintajame Muitinių bendradarbiavimo darbo grupės veiksmų plane numatyti geresnio muitinių integravimo į ES sunkių formų ir organizuoto nusikalstamumo grėsmių vertinimą (ES SOCTA) veiksmai, įskaitant muitinių dalyvavimą ES SOCTA veikloje ir glaudesnę muitinės ir Europolo bendradarbiavimą. Akcentuojamas sričių, kurias reikia tobulinti, nustatymas, dalijimasis geriausia praktika, informuotumo didinimas ir mokymų rengimas.

2017 m. SOCTA – išsamiausias kada nors ES atliktas sunkių formų ir organizuoto nusikalstamumo tyrimas.

2.5.7. Muitinės ir sienos apsaugos tarnybų bendradarbiavimas

Muitinės ir sienos apsaugos tarnybos yra strateginės partnerės atliekant tikrinimo užduotis prie ES išorės sienų. Remiantis 2015–2017 m. atliktu vertinimu, 2017 m. spalio mėn. parengtos atnaujintos muitinės ir sienos apsaugos tarnybų bendradarbiavimo gairės. Jose pabrėžiama strateginio bendradarbiavimo svarba ir pagrindinės dviejų institucijų bendradarbiavimo sritys.

2.6. 6 tikslas – gerinti bendradarbiavimą su verslininkais

Muitinių ir verslininkų bendradarbiavimas jau pagerėjo sustiprinus įgaliotųjų ekonominės veiklos vykdytojų (AEO) koncepciją.

2.6.1. ES įgaliotųjų ekonominės veiklos vykdytojų programa

Įgaliotųjų ekonominės veiklos vykdytojų programa grindžiama Pasaulio muitinių organizacijos (PMO) nustatyta muitinių ir verslo partneryste. Tai yra svarbi tiekimo grandinės saugumo priemonė, kuria sudaromos sąlygos taisyklių besilaikantiems ir patikimiems verslininkams, kurie savanoriškai laikosi įvairių kriterijų, naudotis maksimaliai supaprastintomis ir palengvintomis procedūromis. 2018 m. minimas ES įgaliotųjų ekonominės veiklos vykdytojų programos dešimtmetis.

Valstybės narės yra nustačiusios patikimas įgaliotųjų ekonominės veiklos vykdytojų teisinių reikalavimų taikymo procedūras, kuriomis užtikrinamas kokybiškas, veiksmingas ir nuoseklus koncepcijos valdymas.

Pagrindiniai įgaliotųjų ekonominės veiklos vykdytojų teisės aktų pakeitimai, susiję su Sąjungos muitinės kodeksu ir jo deleguotaisiais bei įgyvendinimo aktais, buvo susiję su bendrais Kodeksu reglamentuojamos politikos ir struktūros pokyčiais. Šie pakeitimai atspindėjo per dešimt ES įgaliotųjų ekonominės veiklos vykdytojų programos vykdymo metų įgytą patirtį. Įgaliotųjų ekonominės veiklos vykdytojų gairės atnaujintos 2016 m.

2.6.2. Įgaliotųjų ekonominės veiklos vykdytojų koncepcijos poveikio vertinimas

Muitų sąjungos veiklos rezultatų ataskaitoje panaudoti keli rodikliai įgaliotųjų ekonominės veiklos vykdytojų koncepcijos poveikiui matuoti. Muitų sąjungos veiklos vertinimo priemonė – mechanizmas, skirtas matuoti ir vertinti muitų sąjungos veiklos rezultatams, įskaitant įgaliotųjų ekonominių veiklos vykdytojų koncepciją, pagal ES strateginius tikslus. Pagrindinėje supaprastinimo / konkurencingumo srityje įgaliotųjų ekonominės veiklos vykdytojų koncepcija analizuojama remiantis bendraisiais aspektais. Tai leidimų ir prašymų ES lygmeniu skaičius, įgaliotųjų ekonominės veiklos vykdytojų dalyvavimas tiekimo grandinėje ir kontrolės aspektai, susiję su ekonominės veiklos vykdytojams suteiktomis lengvatomis.

2.6.3. Tiesioginė verslininkų prieiga eAEO

Europos Komisija kuria tiesioginės verslininkų prieigos modulį eAEO, kuriuo naudodamiesi verslininkai nuo 2019 m. spalio 1 d. galės elektroninėmis priemonėmis teikti prašymus suteikti įgaliotojo ekonominės veiklos vykdytojo statusą ir gauti sprendimus dėl įgaliotojo ekonominės veiklos vykdytojo statuso suteikimo. Naudodamiesi moduliu eAEO ES verslininkai ir muitinės pareigūnai galės tarpusavyje bendrauti vienodai ir nuosekliai.

2.6.4. Prieš krovimą pateikiamos išankstinės informacijos apie krovinius sistema (PLACI) ir jos ryšys su ICS2 įgyvendinimu, ypač atsižvelgiant į pašto paslaugų teikėjų ir kurjerių tarnybų veiklą

Po sėkmingo Pasaulinės pašto sąjungos (PPS) konvencijos pakeitimo, siekiant nustatyti išankstinio elektroninio duomenų teikimo prievolės, Komisija glaudžiai bendradarbiavo su pašto paslaugų teikėjais, kad būtų bendrai sukurti veiksmingi ir kuo mažiau trikdančios pasauliniai šios prievolės įgyvendinimo standartai. Komisija taip pat glaudžiai bendradarbiavo su pasauliniais partneriais (tokiais kaip Australija, JAV ir Kanada). Šiuo metu pašto paslaugoms reikalavimas pateikti duomenis vis dar netaikomas. Pašto srautai yra ypač pažeidžiami, todėl išankstinių elektroninių pašto duomenų gavimas ypač svarbus siekiant sustiprinti į ES oro transportu gabenamų krovinių saugumą ir mažinti tokio pobūdžio sandoriams būdingą finansinę riziką. Pirmoje naujos ICS2 sistemos versijoje bus integruotos oro transportu gabenamos pašto siuntos ir pagaliau bus panaikinta ligšiolinė daugelio pašto verslo modelio sandorių spraga.

2.7. 7 tikslas – išnaudoti tarptautinio muitinių bendradarbiavimo potencialą

Bendradarbiavimas ir dalijimasis muitinės informacija su trečiosiomis šalimis atlieka svarbų vaidmenį muitų sąjungos ir bendros prekybos politikos srityje. Bendradarbiavimas ir dalijimasis informacija gali pagerinti muitinės rizikos valdymą ir paspartinti teisėtą prekybą bei sumažinti jos sąnaudas, nes muitinis tikrinimas atliekamas tikslingai, o muitinės procedūros supaprastinamos. Kartu su privalomomis deklaracijomis, teikiamomis prieš atvežant krovinį, taip prisidedama prie ES saugumo ir saugos, griežtinant tikrinimą, kad nebūtų įvežama pavojingų prekių, ginklų, sprogmenų ir dvejopo naudojimo prekių ir būtų užkirstas kelias intelektinės nuosavybės teisių pažeidimams, narkotinių medžiagų pirmtakų įvežimui ir prekybai jais.

Komisija atstovauja Europos Sąjungai Pasaulio prekybos organizacijoje (PPO), ypač gindama ES ir valstybių narių interesus sprendžiant su prekių nomenklatūra ir klasifikavimu susijusius klausimus, taip pat nagrinėjant tokius kompleksinius klausimus kaip elektroninė prekyba, mokesčių administratorių ir muitinių bendradarbiavimas, saugumas ir sauga.

2.7.1. *Dalijimosi muitinės informacija su trečiosiomis šalimis iniciatyvos*

Buvo imtasi įvairių iniciatyvų, kurios sudaro sąlygas ES ir trečiųjų šalių muitinėms keistis tam tikra muitinės informacija konkrečiomis aplinkybėmis, remiantis:

- tarptautiniais susitarimais ir sprendimais, kuriuos priėmė tarptautinių susitarimų pagrindu įsteigtos institucijos (pvz., savarankiško muitinių bendradarbiavimo ir tarpusavio administracinės pagalbos susitarimai arba į laisvosios prekybos susitarimus įtraukti muitų ir prekybos lengvinimo skyriai, prekybos lengvinimo ir saugumo susitarimai, tranzito susitarimai, Jungtinio muitinių bendradarbiavimo komiteto sprendimai dėl įgaliotųjų ekonominės veiklos vykdytojų / patikimų verslininkų programų tarpusavio pripažinimo), ir
- teisiškai neįpareigojančiais susitarimais ar bandomaisiais projektais (pvz., TIR knygelės duomenų perdavimas Rusijai, su Kinija vykdomas aiškių ir saugių prekybos kelių bandomasis projektas (SSTL)). Aiškių ir saugių prekybos kelių bandomojo projekto strateginis tikslas – išbandyti saugumo priemones, siekiant palengvinti muitinių dalijimąsi duomenimis, nustatyti bendras rizikos taisykles ir abipusiškai pripažinti muitinio tikrinimo ir prekybos partnerystės programas.

2.7.2. *Lengvatinio prekybos režimo susitarimai*

Siekdama toliau tobulinti ES tarptautinės prekybos sistemą, Komisija prisideda prie naujų ir vykstančių derybų dėl muitinės nuostatų sudarant lengvatinio prekybos režimo susitarimus, ypač su Australija, Čile, Indonezija, Meksika, Naująja Zelandija ir Pietų Amerikos šalių bendrąja rinka (MERCOSUR).

Be to, vykdoma keletas veiksmų, kuriais siekiama pagerinti tiekimo grandinės rizikos valdymą vykdant tarptautinį bendradarbiavimą.

Sėkmės atvejai – Pasaulio muitinių organizacijos (PMO) pasaulinės prekybos saugumo ir supaprastinimo standartų sistemos (SAFE) peržiūra, nauji tarptautiniai standartai, pvz., dėl išankstinės oro transportu gabenamų krovinių informacijos ir dėl įgaliotųjų ekonominės veiklos vykdytojų programų tarpusavio pripažinimo.

2.7.3. *Kitos iniciatyvos. Aukšto lygio seminaras*

2018 m. birželio 7–8 d. Tarybai pirmininkaujanti Bulgarija surengė aukšto lygio seminarą dalijimosi muitinės informacija su trečiosiomis šalimis klausimais. Seminaro dalyviai: (i) apžvelgė dabartinę padėtį dalijimosi muitinės informacija su trečiosiomis šalimis srityje ir patvirtino, kad vis didėja tokio dalijimosi informacija bei savalaikio reagavimo svarba, (ii) nustatė poreikį intensyviau dalytis muitinės informacija su trečiosiomis šalimis ir (iii) aptarė bei apibrėžė galimą intensyvesnio dalijimosi muitinės informacija su trečiosiomis šalimis aprėptį, paskirtį, naudą, sąlygas, priemones ir apribojimus. Pasibaigus seminarui buvo sutarta, kad reikalingas strateginis ir nuoseklus požiūris renkantis, su kuo keistis informacija, kokios turėtų būti konkretios informacijos rūšys ir kokie turėtų būti konkretūs dalijimosi tikslai, atsižvelgiant į dabartinius finansinius ir saugumo pavojus, prekybos modelius ir politinius interesus.

3. STEBĖSENOS SISTEMA

Komisija raginama, glaudžiai bendradarbiaujant su valstybėmis narėmis, sukurti veiklos rezultatų ir stebėsenos sistemą, kuri ateityje sudarys sąlygas sistemingiau ir patikimiau stebėti strategijos įgyvendinimą.

Komisija pradėjo kurti šią sistemą ir sukūrė rodiklius ir įrodymų šaltinius, kad galėtų veiksmingai stebėti strategiją. Pirmieji svarstyliniai klausimai pateikiami prie šios ataskaitos pridedamame tarnybų darbiname dokumente. Jais bus grindžiamas tolesnis svarstymas su valstybėmis narėmis atitinkamoje darbo grupėje.

4. IŠVADOS

Rizikos valdymas – procesas, neapribotas tik konkrečiais veiksmais, turinčiais aiškia pradžią ir pabaigą. Susidūrusi su naujomis grėsmėmis ir problemomis, muitinė turi nuolat veikti ir prisitaikyti, kad prisidėtų prie ES piliečių saugumo ir saugos, kartu išvengdama nepagrįsto neigiamo poveikio sklandžiai tarptautinei prekybai. Todėl daugelis strategijoje išdėstytų veiksmų yra pažymėti kaip tebevykdomi, nes jiems iš esmės neįmanoma nustatyti terminų būtent dėl būtino ir nuolatinio proceso, susijusio su visomis problemomis.

Šioje ataskaitoje ir pridedamame tarnybų darbiname dokumente apžvelgta ES muitinės rizikos valdymo strategijos ir veiksmų plano įgyvendinimo padėtis nuo 2018 m. vidurio.

Iš pateiktų faktų matyti didelė pažanga, kurią valstybės narės ir Europos Komisija padarė įgyvendindamos strategiją ir veiksmų planą po ankstesnės ataskaitos paskelbimo.

Iš 54 strategijoje ir veiksmų plane įvardytų užduočių vos 2 dar nepradėtos vykdyti, 41 įgyvendinama, o 11 – jau užbaigta.

Šie rezultatai rodo didelę valstybių narių ir Komisijos pažangą stiprinant visų susijusių dalyvių bendradarbiavimą ir pradedant naujas iniciatyvas. Paminėtini pavyzdžiai yra Komisijos sprendimas dėl finansinės rizikos kriterijų ir muitinių administracijų dalyvavimas saugumo operacijose.

Nepaisant pažangos, muitinė susiduria su nuolatinėmis problemomis, kaip antai beprecedentis terorizmo lygis ir kitos grėsmės saugumui. Didėjant į ES importuojamų prekių kiekiams, muitinė turi suvienyti pajėgas su rinkos priežiūros institucijomis, kad užkirstų kelią nesaugių ir reikalavimų neatitinkančių produktų patekimui į rinką. Kitos problemos, su kuriomis susiduria muitinė ir dėl kurių negalima pasiekti visų galimų veiklos rezultatų, yra elektroninės prekybos atsiradimas ir per mažos prekių vertės nustatymo reiškinys.

Be to, tebevyksta duomenims rinkti ir dalytis būtinų IT sistemų diegimas; nors daroma tinkama pažanga, kai kurių sistemų diegimo galutinį terminą reikėjo nukelti iš 2020 į 2025 m.

Šioje ataskaitoje pateiktas vaizdas yra kiek įmanoma tikslus, tačiau jis negali visiškai atspindėti muitinės veiklos rizikos valdymo srityje. Iš tikrųjų muitinė turi nuolat prisitaikyti prie kasdien atsirandančių naujų grėsmių, kurios gali turėti neigiamą finansinį poveikį tiek ES, tiek valstybių narių biudžetui. Šios grėsmės dažnai siejamos su nusikalstamų tinklų, kurie vis geriau įvaldo technologijas, veikla.

Atsižvelgiant į šias aplinkybes, valstybėms narėms ir Komisijai turi būti sudaryta galimybė įvertinti pažangą pagal didesnės apsaugos ir prekybos lengvinimo rezultatus, remiantis surinktais ir išnagrinėtais įrodymais pagrįstais duomenimis. Tai gali būti kiekybiniai rizika grindžiamo tikrinimo duomenys bei skirtinguose tiekimo grandinės taškuose atliekamos kontrolės rezultatai. Šią veiklą palaiko ir papildo muitų sąjungos veiklos rezultatų vertinimo sistema, kuri naudojama bendriems muitų sąjungos veiklos rezultatams matuoti. Kalbant apie stebėseną, reikėtų pripažinti, kad nors kiekybiniai duomenys yra labai svarbūs, jie jokių būdu negali būti galutinis matas, nes esama pagrindinių procesų ir rezultatų skirtumų.