EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 4.4.2023.
COM(2023) 180 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o funkcioniranju inspekcijskih mehanizama za tradicionalna vlastita sredstva (2019.–2021.) u skladu s člankom 6. stavkom 3. Uredbe Vijeća (EU, Euratom) 2021/768 od 30. travnja 2021. o utvrđivanju provedbenih mjera za sustav vlastitih sredstava Europske unije

SAŽETAK

Komisija svake tri godine izvješćuje Europski parlament i Vijeće o funkcioniranju inspekcijskih mehanizama za tradicionalna vlastita sredstva (TVS). U ovom se izvješću navode pojedinosti o inspekcijskim aktivnostima provedenima u razdoblju od 2019. do 2021.

Unatoč nezapamćenim izazovima s kojima su se države članice i Komisija suočile u ovom razdoblju zbog pandemije bolesti COVID-19 Komisija je poduzela znatne mjere u području tradicionalnih vlastitih sredstava i time pridonijela proračunu EU-a s dodatnih ***2,54 milijarde eura****.*

Komisija je svoje djelovanje usredotočila na ***tekstil i obuću uvezene iz Narodne Republike Kine*** *u Ujedinjenu Kraljevinu i sve države članice,* ***a čija je vrijednost na prijevaru umanjena****. Komisija je pokrenula postupak zbog povrede protiv Ujedinjene Kraljevine, u kojem je Sud Europske unije na kraju presudio u korist Komisije (C-213/19). Ovim ključnim predmetom neće se samo pridonijeti proračunu EU-a značajnim dodatnim iznosima tradicionalnih vlastitih sredstava, već će se i općenito osigurati jasnoća za prikupljanja tradicionalnih vlastitih sredstava u budućnosti. Nadalje, države članice znatno su poboljšale svoje strategije kontrole u ovom području. Kako bi se u obzir uzeli potencijalni gubici tradicionalnih vlastitih sredstava u tom pogledu, 21 država članica stavila je do 31. prosinca 2021. dodatnih* ***1,473 milijarde EUR*** *na raspolaganje u okviru pričuve prije presude Suda EU-a.*

Kad je riječ o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz EU-a 1. siječnja 2021., uspješno je osigurano plaćanje preostalih iznosa tradicionalnih vlastitih sredstava koje Ujedinjena Kraljevina duguje u skladu sa Sporazumom o povlačenju.

Komisija je pojačala svoje ciljane ad hoc *mjere za zaštitu proračuna EU-a, primjerice putem uredske revizije uvoza* ***solarnih ploča i ćelija*** *deklariranih kao proizvodi podrijetlom iz Malezije i Tajvana. U tom su pogledu države članice do 31. prosinca 2021. na raspolaganje stavile* ***647 milijuna EUR*** *dodatnih tradicionalnih vlastitih sredstava.*

Osim toga, godišnje planirane inspekcijske aktivnosti uključivale su teme ***Vođenja A računa i B računa, Obvezujućih tarifnih informacija, Velikih poduzeća*** *te* ***Antidampinških i kompenzacijskih pristojbi****.*

Nadalje, zbog ***pandemije bolesti COVID-19****, nekoliko inspekcija na terenu moralo se provesti na daljinu, ovisno o konkretnoj situaciji u državama članicama. To je od Komisije i država članica zahtijevalo velike napore za održavanje učinkovitosti i djelotvornosti. U tu je svrhu Komisija prilagodila svoju cjelokupnu strategiju planiranja i provedbe inspekcija, primjerice uvođenjem dodatnih uredskih revizija i* ad hoc *inspekcija te fleksibilnijim usmjeravanjem na nove trendove i rizike koji utječu na tradicionalna vlastita sredstva.*

Konačno, u izvješće su uključene i druge redovite aktivnosti koje se provode u svrhu zaštite financijskih interesa EU-a: praćenje dopisa o preliminarnim nalazima Europskog revizorskog suda, ispitivanje nenaplativih prava koja su otpisale države članice, postupanje s pogreškama država članica, upravljanje bazom podataka o prijevarama i nepravilnostima te pomoć zemljama kandidatkinjama.

1. UVOD

U razdoblju od 2019. do 2021. na raspolaganje je stavljeno više od **60 milijardi EUR** (neto) tradicionalnih vlastitih sredstava[1], pri čemu je godišnji prosjek iznosio približno 20 milijardi EUR.

Inspekcije tradicionalnih vlastitih sredstava temelje se na Odluci Vijeća (EU, Euratom) br. 608/2014 od 26. svibnja 2014.[2], koja je stavljena izvan snage Uredbom Vijeća (EU, Euratom) 2021/768 od 3. travnja 2021.[3]

Komisija svake tri godine[4] izvješćuje Europski parlament i Vijeće o funkcioniranju inspekcijskih mehanizama za tradicionalna vlastita sredstva.

U ovom se izvješću opisuje i analizira rad inspekcijskog sustava za tradicionalna vlastita sredstva u razdoblju od 2019. do 2021.[5] U njemu se opisuju i inspekcije tradicionalnih vlastitih sredstava koje je Europska komisija provela u tom razdoblju te ono uključuje i druge aktivnosti koje su provedene radi zaštite financijskih interesa EU-a:

- inspekcije na terenu i ciljane uredske revizije koje je Komisija provela u državama članicama i njihovo praćenje,
- daljnje postupanje u skladu s dopisima Europskog revizorskog suda o preliminarnim nalazima,
- ispitivanje otpisanih nenaplativih prava,
- postupanje s pogreškama država članica koje su uzrok gubitka tradicionalnih vlastitih sredstava,
- upravljanje bazom podataka o prijevarama i nepravilnostima (OWNRES),
- pomoć zemljama kandidatkinjama,
- doprinos izmjeni Uredbe o stavljanju na raspolaganje[6].

[1] Carine na proizvode koji se uvoze iz trećih zemalja plus pristojbe na šećer.

[2] Uredba Vijeća (EU, Euratom) br. 608/2014 od 26. svibnja 2014. o utvrđivanju provedbenih mjera za sustav vlastitih sredstava Europske unije, SL L 168, 7.6.2014., str. 29.

[3] Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2021/768 od 30. travnja 2021. o utvrđivanju provedbenih mjera za sustav vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 608/2014, SL L 165, 11.5.2021., str. 1.

[4] U skladu s člankom 6. stavkom 3. Uredbe Vijeća (EU, Euratom) br. 608/2014 i Uredbe Vijeća (EU, Euratom) 2021/768.

[5] Izvješće je usmjereno na provjere koje provode institucije EU-a (Komisija i Revizorski sud). Njime nisu obuhvaćene provjere koje provode države članice, a čiji su detaljni rezultati utvrđeni u godišnjem izvješću koje se sastavlja u skladu s člankom 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

[6] 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 (preinačeno), SL L 168, 7.6.2014., str. 39. Ova je uredba poznata kao „Uredba o stavljanju na raspolaganje”.

Provedbu navedenih aktivnosti osigurava mali tim od 15 osoba. Međutim, inspekcije na terenu i zemljopisnu odgovornost za države članice dijeli sedam vodećih inspektora. Tim osigurava da se tradicionalna vlastita sredstva prikupljaju pravodobno i ispravno, uz dosljednu primjenu zakonskih odredbi između država članica. Osim toga, pruža i savjete tijekom inspekcijskih posjeta te mogućnost rasprave o bilo kojem važnom pitanju najmanje dva puta godišnje na sastancima Savjetodavnog odbora za vlastita sredstva.

2. OKVIR I METODOLOGIJA ZA INSPEKCIJE TRADICIONALNIH VLASTITIH SREDSTAVA

2.1. Regulatorni i operativni okvir za tradicionalna vlastita sredstva

Naplata tradicionalnih vlastitih sredstava pravom Unije prenesena je na države članice. One moraju samostalno naplaćene carine staviti na raspolaganje[7] proračunu EU-a i mogu zadržati, kao naknadu za troškove naplate, paušalni iznos od 25 % svih iznosa tradicionalnih vlastitih sredstava koja su stavljena na raspolaganje Komisiji[8], neovisno o stvarno nastalim troškovima. Države članice dužne su same provoditi carinske kontrole i izvješćivati Komisiju.

Unatoč tomu, Komisija zadržava važne inspekcijske ovlasti u tom području. U tom kontekstu inspekcije na terenu i na daljinu predstavljaju važne instrumente za nadzor sustava naplate tradicionalnih vlastitih sredstava provođenjem nekoliko vrsta provjera[9] propisa i dokumenata država članica.

Komisija je dužna odgovoriti i na primjedbe Revizorskog suda iz njegova godišnjeg izvješća, tematskih izvješća ili dopisa o preliminarnim nalazima te na primjedbe i preporuke Europskog parlamenta iznesene tijekom postupka davanja razrješnice u pogledu provedbe proračuna. Komisija osigurava da države članice pravilno primjenjuju pravila EU-a i izvješćuju proračunsko tijelo.

Inspekcijske aktivnosti Komisije imaju tri glavna cilja:

– zadržati jednake uvjete među državama članicama i gospodarskim subjektima, neovisno o tome gdje se roba carini u EU-u, kako bi se spriječila narušavanja tržišnog natjecanja;

[7] Izrazom „staviti na raspolaganje” misli se na plaćanja koja su države članice izvršile u korist proračuna EU-a.

[8] Taj se postotak s godinama mijenjao u rasponu od 10 % za iznose stavljene na raspolaganje prije 28. veljače 2001. do 25 % za iznose stavljene na raspolaganje u razdoblju od 1. ožujka 2001. do 28. veljače 2014. i do 20 % za iznose stavljene na raspolaganje u razdoblju od 1. ožujka 2014. do 28. veljače 2021. Za iznose stavljene na raspolaganje nakon 1. ožujka 2021. postotak koji se primjenjuje iznosi 25 %.

[9] **Provjere propisa:** provjere odredbi država članica koje se odnose na sustav za naplatu tradicionalnih vlastitih sredstava. **Provjere dokumenata:** analiza računovodstvenih izvještaja i svih vrsta računovodstvenih dokumenata i spisa iz država članica, što uključuje izvješća država članica o nenaplativim pravima. **Inspekcije na terenu, inspekcije na daljinu, uredske revizije:** provjere usklađenosti nacionalnih sustava i temeljnih dokumenata sa zakonodavstvom EU-a s računovodstvenog i carinskog gledišta. Te inspekcije provode se zajedno s predmetnim državama članicama.

– osigurati pravodobno utvrđivanje tradicionalnih vlastitih sredstava i poboljšati stanje u pogledu povrata tih sredstava. Komisija se mora uvjeriti da države članice ispunjavaju svoje obveze u pogledu naplate dostupnih tradicionalnih vlastitih sredstava i stavljanja tih sredstava na raspolaganje. Komisija provodi inspekcije mjera koje su države članice poduzele u pogledu povrata tradicionalnih vlastitih sredstava, uključujući pravodobno prijavljivanje carinskog duga i ovršnih postupaka koji su smatrani potrebnima;

– obavijestiti proračunsko tijelo i temeljem toga dobiti pozitivnu razrješnicu. Komisija na temelju nalaza inspekcije ocjenjuje djelotvornost i revnost država članica u pogledu utvrđivanja i naplate tradicionalnih vlastitih sredstava te stavljanja tih sredstava na raspolaganje, zahtijeva poduzimanje mjera za ispravljanje nedostataka i u konačnici može izvijestiti proračunsko tijelo.

Nadalje, inspekcije pridonose osiguravanju djelotvornog funkcioniranja carinske unije, zaštite proizvođača iz EU-a i ujednačene primjene pravila EU-a kako bi se izbjeglo to da prevaranti, zahvaljujući nedostacima u propisima, mogu ostvariti prednost ili izbjeći plaćanje carina.

Nalazi inspekcija daju važan doprinos politici prihoda Glavne uprave za proračun u pogledu regulatornog okvira postojećih i potencijalnih budućih vlastitih sredstava. Ti se nalazi dijele i s drugim službama Komisije (GU TAXUD i OLAF) kako bi im se pomoglo u rješavanju utvrđenih nedostataka na razini politike.

Nova Odluka o vlastitim sredstvima[10] i Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2021/768 o utvrđivanju provedbenih mjera primjenjuju se od 1. siječnja 2021. Osim toga, stalni razvoj olakšavanja i pojednostavnjenja trgovine zahtijeva redovitu prilagodbu kontrola tradicionalnih vlastitih sredstava koju provode Komisija i države članice.

2.2. Ciljevi i metodologija inspekcija tradicionalnih vlastitih sredstava na terenu i na daljinu

Glavni je cilj inspekcija tradicionalnih vlastitih sredstava osigurati jamstva da postojeći postupci u državama članicama budu u skladu s relevantnim zakonodavstvom EU-a te da financijski interesi EU-a budu primjereno zaštićeni gdje god se roba carini. Inspekcije se svake godine usmjeravaju na određena carinska i računovodstvena područja. Time se podupire usklađivanje i jačanje postojećih postupaka u državama članicama kako bi se dosljedno zaštitili financijski interesi EU-a.

Komisijine inspekcije na terenu planiraju se u okviru godišnjeg inspekcijskog programa, koji se temelji na analizi rizika i sadržava niz područja koje treba pregledati u jednoj državi članici ili više njih. Te se inspekcije provode standardiziranim postupcima i uključuju upotrebu prilagođenih revizijskih alata kako bi se osigurala dosljednost u provedbi inspekcija.

[10] Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 od 14. prosinca 2020. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU, Euratom, SL L 424, 15.12.2020., str. 1.

U 2020. i 2021. nekoliko planiranih inspekcija na terenu moralo se provesti na daljinu zbog pandemije bolesti COVID-19.

Teme inspekcije mogu se predložiti interno, a mogu ih predložiti i države članice ili druge službe Komisije (npr. GU TAXUD, OLAF). Daljnja suradnja s drugim službama nastavlja se tijekom izrade revizijskih alata i aktivnim sudjelovanjem GU-a TAXUD u inspekcijskim posjetima. Nadalje, prije nego što se izvješća o inspekciji predstave na sastanku Savjetodavnog odbora za tradicionalna vlastita sredstva, provodi se savjetovanje s GU-om TAXUD, OLAF-om i pravnom službom, koji dostavljaju primjedbe. Takvim se pristupom osigurava dosljednost u svim službama Komisije i jednako postupanje prema svim državama članicama.

Komisija od 2020. provodi dodatne *ad hoc* inspekcije i uredske revizije kad se utvrde određeni rizici i to na način koji je usmjeren na potrebe. Te ciljane uredske revizije uglavnom se provode na daljinu (npr. uredska revizija solarnih ploča započeta 2021.).

3. INSPEKCIJE TRADICIONALNIH VLASTITIH SREDSTAVA KOJE JE KOMISIJA PROVELA U RAZDOBLJU OD 2019. DO 2021.

Komisija je u skladu s člankom 2. Uredbe Vijeća (EU, Euratom) 2021/768 u razdoblju od 2019. do 2021. obavila **56 inspekcija**, koje su dovele do 168 nalaza. U tablici 1 prikazan je pregled inspekcijskih aktivnosti po državi članici u izvještajnom razdoblju.

Od 168 zabilježenih nalaza, njih najmanje 118 imalo je izravan financijski učinak (70,2 %), a njih 43 imalo je regulatorni učinak (25,6 %).

Tijekom tih inspekcija ocjenjuju se računovodstvena i carinska pitanja.

Tablica 1. Pregled inspekcijskih aktivnosti od 2019. do 2021.

Država članica	Upravljanje računima A i B		Otplate i odvojeni predmeti računa B	Obvezujuća tarifna informacija	Velika poduzeća	Carinska vrijednost	Solarne ploče	Antidampinška/kompenzacijska pristojba
	2020.	2021.	2019.–2021.	2019.	2019.	2019.–2021.	2021.	2021.
AT		x	x			x	x	
BE	x		x		X	x	x	
BG	x		x			x	x	
HR		x	x			x		

CY		x	x			x		
CZ	x		x			x	x	
DK		x	x			x	x	
EE		x	x			x	x	
FI		x	x			x	x	
FR	x		x	x		x	x	x
DE	x		x	x		x	Inspekcija 2018.	x
EL	x		x			x	x	x
HU	x		x	x		x	x	
IE		x	x			x	x	
IT	x		x	x		x	x	x
LV		x	x			x	x	
LT		x	x			x	x	
LU		x	x			x	x	
MT	x		x			x	x	
NL	x		x		x	x	Inspekcija 2018.	x
PL	x		x			x	x	x
PT	x		x	x		x	x	
RO	x		x			x		
SK	x		x			x		
SI		x	x			x	x	
ES	x		x			x	x	x
SE	x		x			x	x	
UK	x		x	x		x	Inspekcija 2018.	
Ukupno	**28**		**28**	**6**	**2**	**28**	**21**	**7**

3.1. Računovodstvena pitanja

U razdoblju od 2020. do 2021. u svim su državama članicama i Ujedinjenoj Kraljevini provedene inspekcije **pouzdanosti računa A i B**[11] **te povezanih izvještaja**. Zaključak je bio da su postupci za sastavljanje tih izvještaja u skladu sa zakonodavstvom EU-a i da se njima

[11] Države članice unose tradicionalna vlastita sredstva na jedan od dva računa:
– **redovni račun** (A) – za namirene ili zajamčene iznose (ti se iznosi uplaćuju u proračun EU-a),
– **posebni račun** (B) – za nenamirene iznose ili zajamčene iznose koji su pobijeni. Tradicionalna vlastita sredstva koja odgovaraju **nenaplativim** carinama povlače se s posebnog računa nakon određenog vremena. Ti iznosi tradicionalnih vlastitih sredstava moraju se istodobno staviti na raspolaganje (platiti) Komisiji, osim ako se ne mogu vratiti zbog više sile, iz drugih razloga koji se ne mogu pripisati državi članici ili zbog odgađanja knjiženja na račune ili obavijesti o carinskom dugu kako se ne bi ugrozila kaznena istraga koja utječe na financijske interese Unije.

osigurava zaštita financijskih interesa EU-a. Nalazi priopćeni nakon ovih inspekcija odnose se, među ostalim, na neusklađenosti između dvaju računa, nepravodobno utvrđivanje i obavješćivanje o carinskim dugovima, netočna knjiženja na dva računa, netočno ispunjavanje izvještaja i njihovih priloga te nepravodobna uklanjanja s računa B.

Upravljanje računom A i računom B bilo je predmet inspekcija u svim državama članicama kao druga tema inspekcije, zajedno s glavnom carinskom temom. Inspekcijama koje su provedene u razdoblju od 2019. do 2021. potvrđeno je da je većina pogrešaka bila jednokratna i da su sustavne pogreške bile iznimka. Države članice snosile su financijske posljedice koje su proizašle iz zabilježenih nalaza.

Sveukupno se stanje popravilo zbog pažnje koja je pridavana ovoj temi u okviru inspekcija Komisije i dodatnog poboljšanja elektroničkih računovodstvenih sustava u državama članicama, čime se smanjuje rizik od pogrešaka povezanih s ručnim unosom. Međutim, države članice moraju dodatno pojačati svoje aktivnosti kako bi osigurale odgovorno upravljanje računima A i B te dostaviti sve zakonom propisane informacije kako bi osigurale da izvještaji budu cjeloviti, jasni i transparentni.

3.2. Carinska pitanja u razdoblju od 2019. do 2021.

Za provođenje inspekcija odabiru se carinske teme s najvećim rizikom za financijske interese Unije.

Tijekom tog trogodišnjeg razdoblja inspekcije su bile usmjerene na:

- strategiju kontrole u području carinske vrijednosti (2019., 2020., 2021.),
- obvezujuću tarifnu informaciju (2019.),
- strategiju kontrole velikih poduzeća (2019., 2021.),
- strategiju kontrole za antidampinške i kompenzacijske pristojbe (2021.)

U 2019., 2020. i 2021. **strategija kontrole u području carinske vrijednosti** ostala je znatan rizik za financije država članica i proračun EU-a, kao što su pokazale prethodne inspekcije tradicionalnih vlastitih sredstava i istrage OLAF-a[12]. U potpunosti je ocijenjena ili praćena za vrijeme 44 inspekcije u svim državama članicama i Ujedinjenoj Kraljevini. Općenito, strategije kontrole u državama članicama znatno su se poboljšale: postavljeni su odgovarajući profili rizika za carinsku vrijednost, u slučaju dvojbe uzimaju se jamstva prije puštanja robe i pojačane su kontrole prije i nakon puštanja robe. Zbog toga je znatno smanjen negativan učinak uvoza tekstila i obuće umanjene vrijednosti iz Narodne Republike Kine.

Ovaj vrlo pozitivan trend potvrđuje i analiza najnovijih podataka o uvozu:

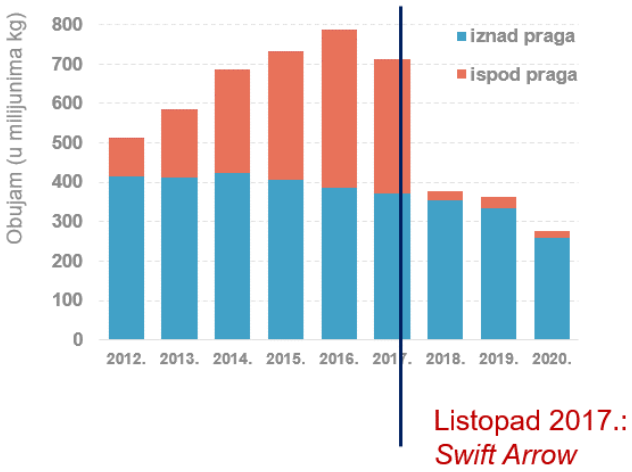
[12] Vidjeti Osamnaesto godišnje izvješće Europskog ureda za borbu protiv prijevara za 2017. i Devetnaesto godišnje izvješće Europskog ureda za borbu protiv prijevara za 2018.

U ožujku 2014., nakon što je OLAF proveo zajedničku carinsku operaciju *Snake* usmjerenu na uvoz tekstila i obuće umanjene vrijednosti, obujam uvoza smanjio se u državama članicama, ali se svejedno povećao u Ujedinjenoj Kraljevini. Većina tog uvoza robe umanjene vrijednosti bila je koncentrirana u Ujedinjenoj Kraljevini do listopada 2017., kad je Ujedinjena Kraljevina konačno počela provoditi tražene mjere (operacija *Swift Arrow*). Nakon toga je redoviti obujam uvoza ostao stabilan, dok je uvoz robe umanjene vrijednosti u Ujedinjenoj Kraljevini praktički nestao (grafikon 1).

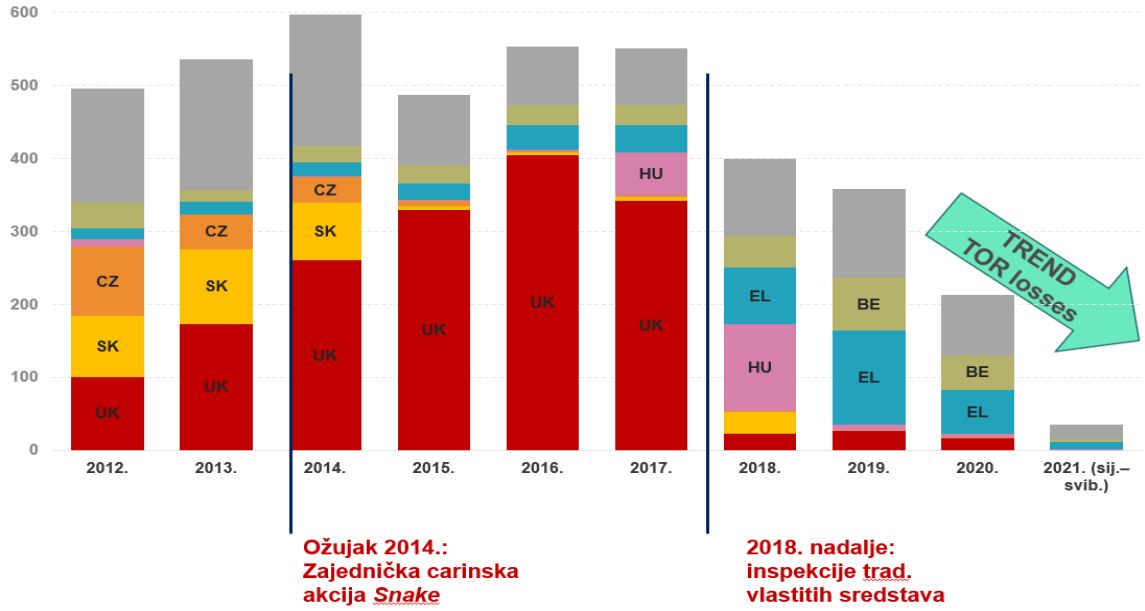
To je, međutim, rezultiralo učinkom prelijevanja jer se 2018. uvoz robe potencijalno umanjene vrijednosti preselio u druge države članice (grafikon 2). Stoga inspekcije provedene u razdoblju od 2018. do 2021. nisu bile samo usredotočene na zaštitu financijskog interesa EU-a, već su i ponovno potvrdile savjete i smjernice za države članice radi djelotvornog rješavanja problema umanjenja vrijednosti i izbjegavanja mogućih budućih prelijevanja.

Kao što je prikazano na grafikonu 2, inspekcije tradicionalnih vlastitih sredstava u pogledu umanjenja vrijednosti izuzetno su pozitivno djelovale na smanjenje obujma uvoza robe umanjene vrijednosti u cijelom EU-u i time djelotvorno smanjile gubitke tradicionalnih vlastitih sredstava u proračunu EU-a.

Grafikon 1: Uvoz tekstila i obuće umanjene vrijednosti koncentriran u Ujedinjenoj Kraljevini



Grafikon 2 Obujam uvoza robe potencijalno umanjene vrijednosti (u milijunima kg)



Inspekcije **obvezujuće tarifne informacije** provedene su 2019. u šest država članica. Njihov cilj bio je osigurati usklađenost s pravilima EU-a za izdavanje i korištenje odluka o obvezujućoj tarifnoj informaciji. Uočeni nedostaci nisu imali znatnije financijske posljedice za proračun EU-a. Uglavnom su se odnosili na nepoštovanje propisanih vremenskih ograničenja, korištenje netočne oznake statusa, nedostatak carinskih kontrola u vezi s poništenim obvezujućim tarifnim informacijama, nisku razinu kontrola prije i nakon puštanja robe u odnosu na obvezujuće tarifne informacije, nedovoljnu komunikaciju između usluga i regionalne razlike u kvaliteti kontrole.

U 2019. i 2021. **strategija kontrole velikih poduzeća** kontrolirana je u dvije države članice, a rezultati su bili ili djelomično zadovoljavajući ili nezadovoljavajući. Iako su poduzeća te vrste važna za gospodarstva država članica i smatraju se pouzdanijima, carinska tijela u svim državama članicama trebala bi i nad njima provoditi određenu razinu kontrole ili nadzora. Nedostaci su se odnosili na analizu rizika, vrlo slabe ili nikakve kontrole prije i nakon puštanja u promet te nedostatak unutarnjeg nadzora u okviru nacionalne carinske organizacije.

U osam je država članica 2021. provedena inspekcija **strategije kontrole za antidampinške i kompenzacijske pristojbe**. Sustavi kontrole smatraju se djelomično ili uglavnom zadovoljavajućima. Glavni nedostaci odnose se na izostanak provedbe ili nepravodobnu provedbu profila rizika, nedosljedne kontrole, nepravodobno utvrđivanje i stavljanje na raspolaganje konačnih antidampinških pristojbi (uključujući privremene koje postaju konačne), nepravodobno utvrđivanje ili neutvrđivanje antidampinških i kompenzacijskih pristojbi nakon primitka informacija koje im je uputio OLAF i primjenu pogrešne stope antidampinških i kompenzacijskih pristojbi. Države članice trenutačno unapređuju svoje

sustave kontrole u skladu sa zahtjevima inspekcijskih izvješća, što će pridonijeti daljnjoj zaštiti poduzeća sa sjedištem u EU-u.

3.3. Provedbena strategija za uvoz robe umanjene vrijednosti

Komisija je dopisom od 21. prosinca 2018. obavijestila sve države članice o svojem stajalištu da iznosi carina koji su utvrđeni i stavljeni na raspolaganje proračunu EU-a za tekstil i obuću iz Narodne Republike Kine možda nisu bili točni zbog umanjenja vrijednosti. Stoga je Komisija uvela nemjerljive pričuve povezane s procijenjenim gubicima tradicionalnih vlastitih sredstava u 2018.

Nakon inspekcija strategije kontrole u području carinske vrijednosti provedenih u svim državama članicama Komisija je 7. svibnja 2021. poslala dopise u kojima je svaku državu članicu obavijestila o preliminarnim procjenama gubitka tradicionalnih vlastitih sredstava u tom pogledu.

Nakon primitka informativnog dopisa Komisije, no prije presude Suda u predmetu C-213/19, 21 država članica stavila je do 31. prosinca 2021. na raspolaganje u okviru pričuve dodatne iznose tradicionalnih vlastitih sredstava u ukupnom iznosu od preko **1,473 milijarde EUR**.

Statistička metoda koju je Komisija željela primijeniti za procjenu gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava ovisila je o ishodu postupka zbog povrede pokrenutog protiv Ujedinjene Kraljevine koji je završio presudom od 8. ožujka 2022. (predmet C-213/19, Europska komisija protiv Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske). Sud Europske unije potvrdio je statističku metodu Komisije.

Komisija je nastavila s procjenom gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava 2022. i nastavit će to činiti 2023., u skladu s presudom Suda u predmetu C-213/19.

3.4. Solarne ploče

Službe Komisije provele su 2018. i 2019. inspekcije tradicionalnih vlastitih sredstava u deset država članica da bi procijenile njihovu strategiju kontrole uvoza solarnih modula i ključnih komponenti deklariranih kao proizvodi podrijetlom iz Narodne Republike Kine, Malezije i Tajvana te podložnih mjerama trgovinske zaštite (antidampinške i kompenzacijske pristojbe).

Zbog ponavljanja nedostatka utvrđenog u tri ciljana inspekcijska pregleda i povezanog s pogrešnim tumačenjem pojma *poslanih iz* u okviru provedbenih uredbi Komisije (EU) 2016/184 i 2016/185 od 11. veljače 2016.[13] Glavna uprava za proračun proširila je područje

[13] Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/184 od 11. veljače 2016. o proširenju konačne kompenzacijske pristojbe uvedene Uredbom Vijeća (EU) br. 1239/2013 na uvoz kristalnih silicijskih fotonaponskih modula i ključnih elemenata (tj. ćelija) podrijetlom ili poslanih iz Narodne Republike Kine na uvoz kristalnih silicijskih fotonaponskih modula i ključnih elemenata (tj. ćelija) poslanih iz Malezije i Tajvana, neovisno o tome jesu li deklarirani kao proizvod podrijetlom iz Malezije i Tajvana, SL L 37, 12.2.2016., str. 56. i Provedbena uredba Komisije (EU) 2016/185 od 11. veljače 2016. o proširenju konačne antidampinške pristojbe uvedene Uredbom Vijeća (EU) br. 1238/2013 na uvoz kristalnih silicijskih fotonaponskih modula i

svoje kontrole na sve države članice koje su uvozile istu robu u razdoblju od 30. svibnja 2015. do 3. rujna 2018.[14] Glavna uprava za proračun u tom je smislu dopisom od 1. lipnja 2021. obavijestila 21 državu članicu[15] o mogućim gubicima tradicionalnih vlastitih sredstava koji proizlaze iz navedenog pogrešnog tumačenja pri uvozu solarnih ploča i ćelija deklariranih kao proizvodi podrijetlom iz Malezije i Tajvana. Do 31. prosinca 2021. devet država članica stavilo je na raspolaganje više od **647 milijuna EUR**.

U tijeku je praćenje ovog nedostatka.

Naposljetku, ovim inspekcijskim aktivnostima, kontaktom s državama članicama i brojnim prezentacijama Komisija je dodatno razjasnila značenje pojma *poslanih iz* sadržanog u relevantnom zakonodavstvu EU-a, kako ga tumači Sud. To je pridonijelo ostvarivanju jednakih uvjeta za države članice i dodatnoj zaštiti društava sa sjedištem u EU-u od takvog uvoza.

4. POSTUPANJE NAKON INSPEKCIJA KOMISIJE

4.1. Regulatorni aspekti

Od država članica traži se da poduzmu mjere kad god se tijekom inspekcija pronađu pogreške ili nedostaci u nacionalnim propisima ili administrativnim odredbama kako bi se uskladili sa zahtjevima EU-a te kako bi se uskladili utvrđivanje i naplata tradicionalnih vlastitih sredstava u svih 27 država članica. Ovo regulatorno usklađivanje veliko je postignuće inspekcija Komisije. Osim toga, njihovi su nalazi ključni pokazatelji problema s kojima se susreću države članice u primjeni carinskih propisa i propisa o vlastitim sredstvima te izvor informacija o stalnim naporima Komisije za poboljšanje regulatornog okvira.

4.2. Ishod sporova

Tumačenje pravnih odredbi i postupci u nekim državama članicama nisu uvijek u skladu sa zahtjevima Komisije. Ako se spor ne može riješiti, Komisija pokreće postupke zbog povrede[16].

U razdoblju od 2019. do 2021. pokrenuto je, nastavljeno ili zaključeno deset postupaka zbog povrede (pojedinosti su navedene u Prilogu). Najistaknutiji među njima predmet je pokrenut protiv Ujedinjene Kraljevine (C-213/19) u vezi s umanjenjem vrijednosti tekstila i obuće, koji je doveo do golemog gubitka vlastitih sredstava koje je Ujedinjena Kraljevina odbila staviti na raspolaganje.

---

ključnih elemenata (tj. ćelija) podrijetlom ili poslanih iz Narodne Republike Kine na uvoz kristalnih silicijskih fotonaponskih modula i ključnih elemenata (tj. ćelija) poslanih iz Malezije i Tajvana, neovisno o tome jesu li deklarirani kao proizvod podrijetlom iz Malezije i Tajvana, str. 76.

[14] Valjanost mjera trgovinske zaštite.

[15] Uključujući sedam država članica koje su prethodno podvrgnute posebnoj inspekciji. Četiri države članice nisu prijavile uvoz solarnih modula i ćelija u promatranom razdoblju.

[16] Članak 258. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

4.3. Financijski aspekti

Komisiji su u razdoblju od 2019. do 2021. isplaćena dodatna prava u ukupnom iznosu većem od **2,54 milijarde EUR**[17] uglavnom zbog provedbene strategije u odnosu na umanjenje vrijednosti tekstila i obuće te solarnih ploča. Nadalje se odnose na druge primjedbe iznesene u inspekcijskim izvješćima, tijekom drugih inspekcijskih aktivnosti i kao rezultat daljnjih postupanja na temelju nalaza Revizorskog suda i odluka Suda o postupcima zbog povrede u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima.

Zatezne kamate koje su tijekom ovog razdoblja platile države članice ukupno su iznosile više od **137 milijuna EUR.**

5. MJERE ZA POBOLJŠANJE POVRATA TRADICIONALNIH VLASTITIH SREDSTAVA

Osim inspekcija na terenu u državama članicama, Komisija raspolaže i nekim drugim sredstvima za nadzor povrata tradicionalnih vlastitih sredstava.

5.1. Ispitivanje otpisanih nenaplativih prava

Države članice moraju poduzeti sve potrebne mjere za stavljanje na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava, osim kad se ispostavi da je povrat nemoguć u skladu s člankom 13. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EU, Euratom) br. 609/2014:

- zbog više sile,
- zbog drugih razloga koji se ne mogu pripisati državama članicama, ili
- zbog odgađanja knjiženja na račune ili obavijesti o carinskom dugu kako se ne bi ugrozila kaznena istraga koja utječe na financijske interese Unije.

U skladu sa zakonodavnim odredbama EU-a države članice moraju Komisiju obavijestiti o nenaplativim iznosima tradicionalnih vlastitih sredstava većima od 100 000 EUR (izvješća o otpisu) za koja se ne smatraju odgovornima. Nakon toga Komisija daje primjedbe na svako izvješće. Svrha ispitivanja izvješća o otpisu koje provodi Komisija jest ocijeniti stupanj revnosti koji su države članice pokazale u provođenju svojih aktivnosti za utvrđivanje i izvršenje povrata od gospodarskih subjekata carina koje čine tradicionalna vlastita sredstva.

Za iznose koji su ispod praga za izvješćivanje Komisija redovito ocjenjuje uzorke tih slučajeva tijekom inspekcija na terenu jer za njih ne postoji poseban zahtjev za izvješćivanje.

Kako bi pružila potporu državama članicama u evaluaciji njihove potencijalne financijske odgovornosti za nenaplative iznose tradicionalnih vlastitih sredstava, Komisija je izdala radni dokument – *Priručnik* – s kriterijima koji su se koristili za ocjenjivanje izvješća o otpisu. Taj

[17] Ovaj broj uključuje iznose navedene u točkama 3.3., 3.4. i 5.2. ovog izvješća.

je dokument po prvi put dostavljen svim državama članicama na sastanku Savjetodavnog odbora za vlastita sredstva (ACOR) održanom 6. prosinca 2012. Njegova najnovija revidirana verzija od 8. ožujka 2018., u kojoj se uzimaju u obzir izmjene zakonodavstva EU-a i primjenjiva sudska praksa o tradicionalnim vlastitim sredstvima, dostavljena je 1. lipnja 2018. svim državama članicama na njihovu službenom jeziku.

Države članice moraju za svaki relevantan slučaj sastaviti strukturirano izvješće i proslijediti ga Komisiji upotrebom višejezične baze podataka WOMIS (engl. Write-Off Management and Information System – Sustav za upravljanje otpisima i informiranje o njima). Sustavom WOMIS, koji se redovito ažurira, omogućuje se učinkovito i sigurno upravljanje izvješćima država članica.

Nadležne službe Komisije (GU za proračun, GU za oporezivanje i carinsku uniju, OLAF i pravna služba) ocjenjuju izvješće i daju primjedbe državi članici. Te se primjedbe odnose na opravdanje na koje se država članica može pozvati, a kojim opravdava zašto Komisiji nije na raspolaganje stavila iznos tradicionalnih vlastitih sredstava koji odgovara iznosu nenaplativih carina.

U razdoblju od 2019. do 2021. Komisiji je dostavljeno 106 izvješća o otpisu, koja se odnose na ukupni iznos od 87,4 milijuna EUR. U istom razdoblju[18] Komisija je za 76 izvješća, koja se odnose na iznos od 40,7 milijuna EUR, smatrala da se gubitak tradicionalnih vlastitih sredstava nije mogao pripisati državama članicama. U 181 slučaju – koji se odnosi na iznos od **101,1 milijun EUR** – Komisija je smatrala da su se iznosi pokazali nenaplativima zbog razloga koji se barem djelomično mogu pripisati predmetnim državama članicama. U devet slučajeva smatralo se da je izvješćivanje Komisije bilo netočno ili preuranjeno (1,3 milijuna EUR).

Kako bi se ocijenilo može li se gubitak tradicionalnih vlastitih sredstava pripisati državi članici potrebna je temeljita analiza elemenata iz izvješća. Ispitivanje je 15. rujna 2022. još bilo u tijeku za 154 izvješća o otpisu (163,7 milijuna EUR) koja se odnose na godine od 2009. do 2021., djelomično zbog čekanja dodatnih informacija zatraženih od određene države članice.

5.2. Postupanje s pogreškama u utvrđivanju kojima se uzrokuje gubitak tradicionalnih vlastitih sredstava

Komisija je pratila utvrđene administrativne pogreške koje su počinile države članice na štetu financijskih interesa EU-a u razdoblju od 2019. do 2021. (slučajevi otkriveni tijekom inspekcija na terenu i na daljinu, izvješća o nacionalnim odlukama u vezi s otplatom ili otpustom koji su se temeljili na administrativnim pogreškama, dobrovoljno stavljanje na raspolaganje plaćanja koja su izvršile države članice zbog administrativnih pogrešaka za koje one preuzimaju financijsku odgovornost za gubitke tradicionalnih vlastitih sredstava, odbijeni

[18] Brojčani podaci u nastavku uključuju i konačno ocijenjena izvješća koja su izvorno dostavljena prije 2016.

otpisani nenaplativi iznosi ispod 100 000 EUR itd.). Kao rezultat toga države članice stavile su na raspolaganje iznos od **423 milijuna EUR** u razdoblju od 2019. do 2021., uz iznose prikupljene u okviru provedbene strategije za uvoz robe umanjene vrijednosti (točka 3.3.) i solarne ploče (točka 3.4.).

5.3. Baza podataka OWNRES

U skladu s člankom 5. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EU, Euratom) br. 608/2014[19] i Uredbe Vijeća (EU, Euratom) 2021/768 države članice moraju Komisiji slati informacije o slučajevima prijevare i nepravilnostima u vezi s pravima iznad 10 000 EUR. Te se informacije dostavljaju preko baze podataka OWNRES, kojom upravlja i koju održava Komisija.

Bazom podataka OWNRES Komisiji se osiguravaju informacije koje su joj potrebne za praćenje povrata i pripremu njezinih inspekcija na terenu te uredskih revizija. OLAF je ujedno koristi za razne analize i praćenje daljnjih radnji u kontekstu financijskih preporuka proizašlih iz istraživanja koje je pokrenuo OLAF. Dostavljeni podaci detaljno se analiziraju u godišnjem izvješću Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o zaštiti financijskih interesa Europske unije – Borba protiv prijevara te u godišnjem izvješću o uspješnosti carinske unije.

Obrazac za izvješćivanje o prijevarama i nepravilnostima izmijenjen je 2018. Provedbenom odlukom Komisije (EU, Euratom) 2018/195[20]. Baza podataka OWNRES ažurirana je u skladu s tim izmjenama.

Do kraja 2021. u bazi podataka OWNRES nalazilo se **121 199**[21] slučajeva prijevara ili nepravilnosti („otvoreni” ili „zatvoreni”) u odnosu na **106 361** slučaj na početku 2019. To je povećanje od približno **13,95 %** ili **14 838** novih slučajeva koji su prijavljeni u trogodišnjem razdoblju od 2019. do 2021.

U okviru sastanaka Savjetodavnog odbora za vlastita sredstva (ACOR) koji su se održali u razdoblju od 2019. do 2021. dva puta godišnje Komisija je u srpnju 2019. predstavila neka ažurirana pravila izvješćivanja o krijumčarenju čime se osigurava jednostavnije izvješćivanje. U studenome 2020. od država članica zatražilo se da pregledaju i ažuriraju slučajeve odabrane u okviru vježbe upozorenja (uglavnom slučajevi prijavljeni putem baze OWNRES koji su neažurirani ili netočni). Ishod vježbe predstavljen je na sastanku ACOR-a održanom u

[19] Uredba Vijeća (EU, Euratom) br. 608/2014 stavljena je izvan snage Uredbom Vijeća (EU, Euratom) 2021/768 od 31. prosinca 2020.

[20] Provedbena odluka Komisije (EU, Euratom) 2018/195 od 8. veljače 2018. o utvrđivanju obrazaca za izvješćivanje o prijevarama i nepravilnostima koje utječu na prava na tradicionalna vlastita sredstva i o inspekcijama koje se odnose na tradicionalna vlastita sredstva u skladu s Uredbom Vijeća (EU, Euratom) br. 608/2014, SL L 36, 9.2.2018., str. 33.

[21] Broj uključuje slučajeve koje je prijavila Ujedinjena Kraljevina. Ujedinjena Kraljevina povukla se iz EU-a 31. siječnja 2020. i više nije njegova članica. Međutim, Ujedinjena Kraljevina dužna je izvijestiti o slučajevima prijevara i nepravilnostima u skladu s člankom 136. stavkom 2. točkama (c) i (f) Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz EU-a. Ova obveza izvješćivanja traje do 20. veljače 2026. kako je utvrđeno člankom 50. i člankom 136. stavkom 3. točkom (f) navedenog Sporazuma o povlačenju.

srpnju 2021. Nadalje, ažurirana verzija priručnika za korisnike baze OWNRES izdana u travnju 2020. predstavljena je na sastanku u lipnju 2020.

5.4. Mjere nadzora za zemlje kandidatkinje i potencijalne zemlje kandidatkinje

Komisija pruža tehničku pomoć zemljama kandidatkinjama i potencijalnim zemljama kandidatkinjama radi razvoja administrativnog kapaciteta i uspostave sustava koji su nužni za provedbu pravne stečevine u pogledu tradicionalnih vlastitih sredstava nakon pristupanja. Ona ocjenjuje i spremnost zemalja kandidatkinja i potencijalnih zemalja kandidatkinja u tom pogledu.

U tom su području tehnički rad i pomoć na terenu obustavljeni zbog pandemije bolesti COVID-19 i neizvjesnog ishoda pregovora o paketu vlastitih sredstava koji je Komisija predložila u svibnju 2018., zbog čega je donesena Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 s retroaktivnom primjenom od 1. siječnja 2021.

U prosincu 2021. Komisija je predložila dodatni paket vlastitih sredstava[22] radi uspostave triju novih vlastitih sredstava koja bi trebala ostvariti prihode za proračun EU-a jednake financijskim potrebama instrumenta za oporavak „NextGenerationEU”. S obzirom na stalni razvoj sustava vlastitih sredstava Komisija je odlučila da neće provoditi obuku za zemlje kandidatkinje o sustavu vlastitih sredstava, koji će se bitno promijeniti nakon donošenja tog paketa. Međutim, neke su zemlje iskoristile stručno znanje država članica u području vlastitih sredstava zahvaljujući povezivanju ili drugim projektima koje financira EU i kojima se podupire uspostava sustava upravljanja vlastitim sredstvima EU-a.

Kad je riječ o Sjevernoj Makedoniji i Albaniji, početna tehnička razmjena o relevantnoj pravnoj stečevini EU-a o vlastitim sredstvima održana je u rujnu 2019.

Bosna i Hercegovina (BiH), zemlja kandidatkinja od prosinca 2022., odgovorila je na upitnik o pravnoj stečevini EU-a. Glavna uprava za proračun dala je svoj doprinos Mišljenju Komisije o članstvu u EU-u u travnju 2019.

5.5. Izmjena Uredbe o stavljanju na raspolaganje

Uredba Vijeća 609/2014 (Uredba o stavljanju na raspolaganje) okosnica je okvira vlastitih sredstava, čime se osigurava pravodobno plaćanje iznosa koje su države članice dužne uplatiti u proračun EU-a.

Kako bi dodatno poboljšala ovaj okvir, Komisija je 2021. predložila sveobuhvatnu izmjenu navedene uredbe. Taj se prijedlog bavio postupovnim problemima država članica, istodobno osiguravajući zaštitu financijskih interesa EU-a i pravedan i uravnotežen okvir prihoda.

22. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija. Sljedeća generacija vlastitih sredstava za proračun EU-a, COM/2021/566 final od 22. prosinca 2021.

Nakon opsežnih razmjena s državama članicama Uredba Vijeća 2022/615 kojom se izmjenjuje Uredba o stavljanju na raspolaganje stupila je na snagu u ožujku 2022.

6. ZAKLJUČAK

Unatoč izazovima koje je donijela pandemija bolesti COVID-19 rezultati zabilježeni od 2019. do 2021. pokazuju da su inspekcije tradicionalnih vlastitih sredstava koje provodi Komisija i sustavno poduzimanje daljnjih mjera u pogledu uočenih nedostataka i dalje nužno i učinkovito sredstvo za poboljšanje povrata tradicionalnih vlastitih sredstava i osiguravanje jamstva da su financijski interesi EU-a primjereno zaštićeni (što je također potvrđeno pozitivnim razvojem postupka davanja razrješnice, s obzirom na to da nema novih preporuka za Komisiju u kontekstu tradicionalnih vlastitih sredstava).

Inspekcije su i dalje ključni instrument za usklađivanje i jačanje usklađenosti s pravilima EU-a. Njihov je financijski učinak znatan, kako je prikazano dodatnim neto iznosom od **približno 2,54 milijarde EUR**, koji je stavljen na raspolaganje proračunu EU-a **u razdoblju od 2019. do 2021.** Zahvaljujući tomu, za države članice postoje znatni poticaji za pravodobno i potpuno stavljanje na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava proračunu EU-a. Povrh toga, inspekcijama se pridonosi osiguravanju ispravne primjene carinskih i računovodstvenih pravila, čime se dalje štite financijski interesi EU-a osiguravanjem moćnog mehanizma za suzbijanje i sprečavanje štetnog narušavanja na jedinstvenom tržištu.

Gledajući unaprijed, razvoj međunarodne trgovine, a posebno e-trgovine, predstavlja nove izazove. Oni će zahtijevati nove odgovarajuće alate i još bližu suradnju Komisije i država članica, primjerice u koordinaciji carinskih kontrola koje se temelje na riziku i osiguravanju djelotvorne naplate carina.

U tu je svrhu Komisija posljednjih godina dodatno pojednostavnila svoje mjere kako bi se djelotvornije suočila s budućim izazovima i nastavit će to činiti radi poboljšanja funkcioniranja carinske unije.