EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.12.2019
COM(2019) 629 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

v skladu s členom 278a carinskega zakonika Unije o napredku pri razvoju elektronskih sistemov, določenih na podlagi zakonika

{SWD(2019) 434 final}

Kazalo

1. UVOD 2
2. OZADJE 3
3. SPLOŠNI PREGLED NAPREDKA V ZVEZI Z ELEKTRONSKIMI SISTEMI CARINSKEGA ZAKONIKA UNIJE 3
4. SKLEP 11

1. UVOD

S carinskim zakonikom Unije[1], ki je glavni pravni okvir za carinska pravila in postopke na carinskem območju EU, je predpisan popoln prehod na brezpapirno okolje za carinske formalnosti. Z uporabo elektronskih sistemov pri vseh interakcijah med gospodarskimi subjekti in carinskimi organi se zmanjšajo upravni stroški in odvečna birokracija ter izkoristi vloga carinskih organov za podporo konkurenčnosti evropskih podjetij. Hkrati avtomatizirani postopki v elektronskih sistemih omogočajo okrepljeno sodelovanje med carinskimi organi ter interoperabilnost različnih elektronskih sistemov, to pa bi moralo zagotoviti boljšo zaščito finančnih in gospodarskih interesov ter boljšo zaščito pred goljufijami, varnostnimi tveganji in iskanjem najugodnejšega carinskega območja.

Za uresničitev tega cilja morajo Evropska komisija in države članice v skladu s carinskim zakonikom Unije nadgraditi večino obstoječih elektronskih sistemov, povezati nekatere od njih na vseevropski ravni in uvesti več novih sistemov, da bi dosegle popolno avtomatizacijo carinskih postopkov in formalnosti. Člen 280 carinskega zakonika Unije se nanaša na obveznost določitve delovnega programa carinskega zakonika Unije[2], v katerem so navedeni vsi projekti in sistemi carinskega zakonika Unije ter predvideni datumi za začetek uporabe. V delovnem programu carinskega zakonika Unije je določena nadgradnja ali razvoj štirinajstih vseevropskih sistemov in treh izključno nacionalnih sistemov.

V tem prvem letnem poročilu Komisije o napredku pri razvoju elektronskih sistemov je predstavljen razvoj dogodkov od začetka veljavnosti carinskega zakonika Unije. V ta namen temelji na delovnem programu carinskega zakonika Unije, s katerim je določen postopen in usklajen časovni razpored, ki odraža faze razvoja vsakega od sedemnajstih elektronskih sistemov in se šteje za izhodišče za poročanje o napredku.

Projekte, navedene v delovnem programu carinskega zakonika Unije, je mogoče razdeliti v tri kategorije sistemov:

i) enajst vseevropskih centralnih sistemov, ki jih mora razviti ali nadgraditi Komisija (pogosto pa zahtevajo tudi, da države članice razvijejo ali nadgradijo nacionalne sisteme);
ii) trije decentralizirani vseevropski sistemi, ki jih mora razviti ali nadgraditi Komisija, vendar imajo pomembno nacionalno komponento, ki jo morajo uvesti države članice, ter
iii) trije nacionalni sistemi, ki jih morajo razviti ali nadgraditi države članice.

V tem poročilu je analiziran napredek za vse tri vrste sistemov, pri čemer so predstavljeni tudi cilji, ki jih je treba izpolniti pri vsakem projektu, arhitektura projektov in pristop k načrtovanju. Na podlagi tega so izpostavljene morebitne zamude ter načrtovani blažilni ukrepi. V sklepnem oddelku tega poročila je povzeta splošna ocena napredka pri izvajanju delovnega programa carinskega zakonika Unije.

[1]Carinski zakonik Unije je bil sprejet 9. oktobra 2013 kot Uredba (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta. Zakonodajni sveženj carinskega zakonika Unije sestavljajo: delegirani akt carinskega zakonika Unije, izvedbeni akt carinskega zakonika Unije, prehodni delegirani akt carinskega zakonika Unije, izvedbeni akt carinskega zakonika Unije o tehničnih zahtevah in delovni program carinskega zakonika Unije.
[2]Člen 280 carinskega zakonika Unije in Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2016/578, ki se zdaj posodablja.

2. OZADJE

Carinski zakonik Unije je začel veljati 1. maja 2016, z njim pa je bil določen prvotni rok za postopno dokončanje dela v zvezi s prehodom in izvajanjem na področju informacijske tehnologije, tj. 31. december 2020. Člen 278 carinskega zakonika Unije določena, da se lahko obstoječi elektronski sistemi in sistemi, ki temeljijo na papirnih dokumentih, še naprej uporabljajo za izpolnjevanje carinskih formalnosti (tako imenovani prehodni ukrepi), dokler ne začnejo delovati ustrezni novi ali nadgrajeni elektronski sistemi, načrtovani v skladu s carinskim zakonikom Unije.

Svet in Evropski parlament sta na začetku leta 2019 sprejela uredbo[3], s katero sta določila nove roke za prenehanje uporabe prehodnih ureditev, tj. do let 2020, 2022 oziroma 2025, v skladu s tem pa morajo biti v istih rokih vzpostavljeni tudi ustrezni elektronski sistemi. V skladu s členom 278(a) mora Evropska komisija predložiti letno poročilo o napredku pri uvajanju sistemov, ki še niso vzpostavljeni.

Ker je treba prvo letno poročilo predložiti do 31. decembra 2019, se je Komisija odločila, da bo informacije o takem napredku zbrala **na podlagi (1) poročil, ki jih morajo države članice predložiti dvakrat letno, in (2) ankete, ki je bila poslana službam Komisije in državam članicam.** Prejemniki ankete so morali navesti vse znane zamude pri časovnem načrtu za elektronske sisteme. Nacionalni načrti in informacije o napredku, zbrane na podlagi ankete, izvedene med državami članicami, kažejo predvsem stanje konec junija 2019. Podatki, pridobljeni pri anketi, so kvantitativni, tj. v obliki doseženih ali zamujenih rokov in mejnikov, in kvalitativni, tj. v obliki podrobnih opisov v zvezi z obravnavanimi izzivi, predvidenimi tveganji in ocenjeno zapletenostjo projektov.

3. SPLOŠNI PREGLED NAPREDKA V ZVEZI Z ELEKTRONSKIMI SISTEMI CARINSKEGA ZAKONIKA UNIJE

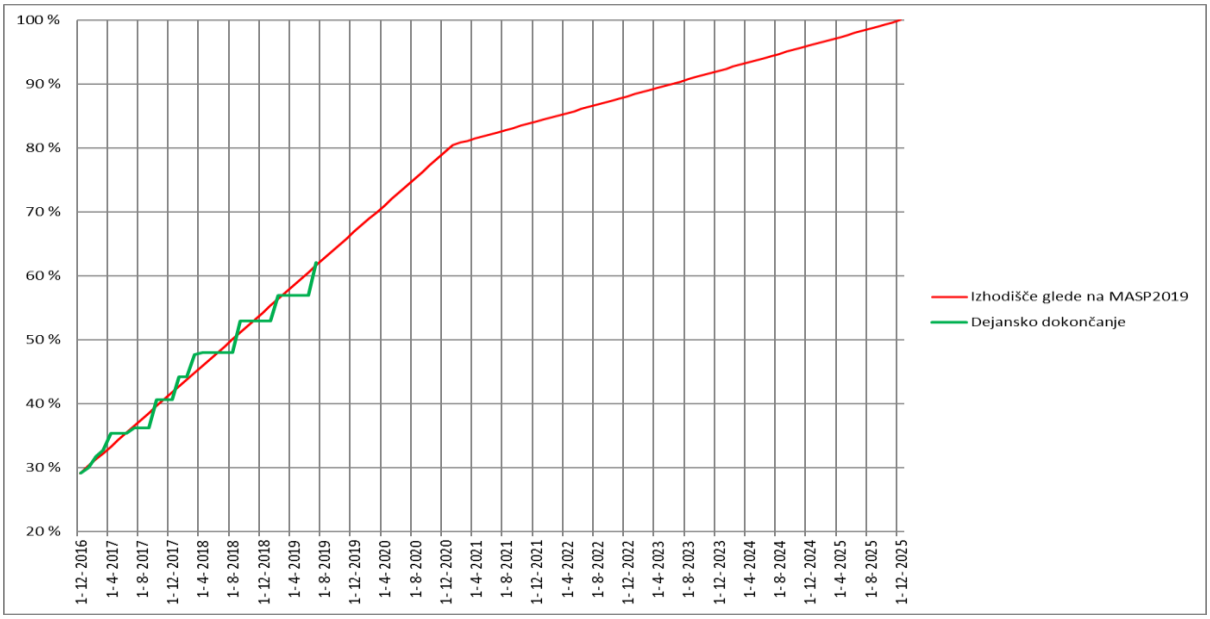
Delo za razvoj informacijskih sistemov vključuje več faz. Najprej se pripravi poslovni model, s katerim se zagotovi upravičenost projekta in opredelijo proračunske zahteve. Poslovni model praviloma vključuje poslovno ozadje, opis problema, opis in področje uporabe projekta, morebitne nadomestne rešitve, stroške in časovni okvir. Nato se pripravi dokument o viziji, ki vsebuje podrobnejše informacije o opredelitvi projekta v smislu arhitekture, stroškov, časa in tveganja ter informacije, kot so mejniki, rezultati in organizacija projekta. Nato se z uporabo modeliranja poslovnih procesov, tj. prakse, pri kateri se poslovni procesi iz zakonodaje grafično predstavijo v obliki potekov ali modelov procesov, pripravijo funkcionalne specifikacije za sisteme. Prednost grafične predstavitve modelov procesov je ta, da omogoča skupno razumevanje in analizo. V okviru tega se pripravijo tehnične specifikacije, s katerimi se podrobneje opredelijo zasnova sistema, arhitektura, ki jo je treba uporabiti, sporočila, ki jih morajo pošiljati gospodarski subjekti, vmesniki z drugimi sistemi, načrti preskusov itd.

Komisija in države članice se redno sestajajo, da bi opredelile te projektne dokumente za vsak vseevropski sistem in dosegle dogovor o njih, pri čemer se sistematično posvetujejo s trgovinsko skupnostjo prek Kontaktne skupine za trgovino. Velik izziv je zagotoviti nemoteno delovanje obstoječih sistemov, medtem ko se razvijajo novi sistemi, in nemotene prehode

[3] Uredba (EU) 2019/632 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o spremembi Uredbe (EU) št. 952/2013 zaradi podaljšanja prehodne uporabe drugih načinov obdelave podatkov poleg tehnik elektronske obdelave podatkov, določenih v carinskem zakoniku Unije (UL L 111, 25.4.2019, str. 54).

informacijske tehnologije z obstoječih sistemov na nadgrajene. To je ključno za preprečitev zaustavitve trgovinskih in carinskih operacij.

Komisija je uspešno nadgradila ali uvedla šest centralnih sistemov, do 31. decembra 2020 pa bo dokončala še dva centralna sistema. S tem bo do konca leta 2020 dokončala skupno osem od štirinajstih vseevropskih sistemov, za katere je pristojna. Preostalih šest vseevropskih projektov, od katerih so trije decentralizirani in vključujejo pomembne komponente, ki jih morajo dokončati države članice, se bo predvidoma končalo v rokih, dogovorjenih v okviru carinskega zakonika Unije, delovnega programa carinskega zakonika Unije in večletnega strateškega načrta za elektronske carinske sisteme (MASP-C) za leto 2019. Dejavnosti, ki jih je Komisija opravila do zdaj, obsegajo približno 62 % njenega dela za razvoj, ki ga je treba dokončati do leta 2025, kot je predstavljeno v spodnjem grafu.



Slika 1: Odstotek izpolnjenih nalog Komisije za izvedbo delovnega programa carinskega zakonika Unije

Države članice morajo nadgradnjo svojih treh nacionalnih sistemov dokončati do leta 2022, razen izvozne komponente nacionalnega sistema posebnih postopkov, ki je tesno povezana z vseevropskim avtomatiziranim izvoznim sistemom, zato bi jo bilo treba uvesti hkrati z vseevropskim sistemom.

Dokončanih je bilo naslednjih šest vseevropskih centralnih sistemov (novih in nadgrajenih):

- **Sistem registriranih izvoznikov v okviru carinskega zakonika Unije** – *REX* (novo): zagotavlja najnovejše informacije o registriranih izvoznikih s sedežem v državah v okviru splošnega sistema preferencialov (državah, ki imajo koristi od splošnega sistema preferencialov EU, ki zagotavlja prednostni dostop do trga EU) in subjektih iz Evropske unije, ki izvažajo v države v okviru splošnega sistema preferencialov in nekatere druge države. Prva faza sistema, REX1, je bila uvedena

leta 2015, tj. že pred začetkom veljavnosti carinskega zakonika Unije, celotni sistem, REX2, **pa je bil uspešno uveden leta 2018**.

- **Odločbe carinskih organov v okviru carinskega zakonika Unije –** *CDS* (novo): namen sistema je, da se v vsej Uniji uskladijo postopki za odločbe carinskih organov v zvezi z uporabo carinske zakonodaje, tako da se omogoči elektronska predložitev zahtevkov prek enotnega evropskega carinskega portala za gospodarske subjekte ter olajšajo posvetovanja med carinskimi organi v času sprejemanja odločb in upravljanje postopka izdaje dovoljenj. Ta sistem **je bil uspešno uveden leta 2017**.

- **Neposreden dostop gospodarskih subjektov do evropskih informacijskih sistemov** – *UUM&DS* (enotno upravljanje uporabnikov in digitalni podpis) (novo): namen je zagotoviti tehnično orodje za avtentikacijo in upravljanje uporabnikov za gospodarske subjekte, pri čemer omogoča na ravni EU usklajen dostop gospodarskih subjektov do različnih elektronskih carinskih sistemov, določenih v carinskem zakoniku Unije. Ta sistem **je bil uspešno uveden leta 2017**.

- **Nadgradnja sistema registracije in identifikacije gospodarskih subjektov v okviru carinskega zakonika Unije** – *EORI* (nadgradnja): namen je opraviti manjšo nadgradnjo obstoječega sistema, ki omogoča registracijo in identifikacijo gospodarskih subjektov Unije in oseb iz tretjih držav, dejavnih v carinskih zadevah v Uniji. Ta nadgradnja obstoječega sistema **je bila uspešno uvedena leta 2018**.

- **Nadzor 3 v okviru carinskega zakonika Unije** – *SURV3* (nadgradnja): namen je nadgradnja, s katero bi se z zahtevami iz carinskega zakonika Unije uskladila obstoječa podatkovna zbirka, v kateri so evidentirani in centralizirani vsi podatki EU v zvezi s trgovino (uvoz in izvoz), ki jih dnevno zagotavljajo nacionalni carinski organi**.** Ta nadgradnja obstoječega sistema **je bila uspešno uvedena oktobra 2018**. Vendar je za popolno izvedbo tega projekta potrebna uvedba nadgrajenih sistemov uvoza in izvoza držav članic (glej projekte v nadaljevanju).

- **Zavezujoče tarifne informacije v okviru carinskega zakonika Unije –** *(ZTI)* (nadgradnja): namen je uskladiti stalno podatkovno zbirko, ki vsebuje vse zavezujoče tarifne informacije, ki so jih izdali carinski organi držav članic, s pravili carinskega zakonika Unije. Prvi in drugi korak sta bila dokončana do oktobra 2017. Pri drugi fazi je med pripravo prišlo do zamude, ki je trajala dve četrtletji. Ne glede na to je splošno načrtovanje ostalo v skladu z načrtom, sistem eZTI, usklajen s carinskim zakonikom Unije, **pa je bil dokončan oktobra 2019**. To je vključevalo tudi zasnovo dostopa do tega sistema prek carinskega portala EU za gospodarske subjekte.

Vseevropska centralna sistema, ki bi v skladu s členom 278(1) carinskega zakonika Unije morala biti dokončana do 31. decembra 2020, sta:

- **Pooblaščeni gospodarski subjekti v okviru carinskega zakonika Unije –** *AEO* (nadgradnja): namen je izboljšati poslovne procese v zvezi z zahtevki in pooblastili AEO ob upoštevanju zakonodajnih sprememb carinskega zakonika Unije. Faza 1 se je končala 5. marca 2018, prvi del faze 2 pa 1. oktobra 2019, vključno z novimi zahtevami carinskega zakonika Unije v zvezi z elektronsko predložitvijo prek carinskega portala EU za gospodarske subjekte in spremembami v zvezi s

postopkom sprejemanja odločb. **Predvideni datum za drugi del faze 2 (naknadni procesi) je 16. december 2019**.

- **Informativni listi za posebne postopke v okviru carinskega zakonika Unije –** *INF* (novo): namen je razviti nov sistem za podporo in poenostavitev postopkov za upravljanje in elektronsko obdelavo podatkov, ki se zahtevata v zvezi s carinsko formalnostjo, imenovano „posebni postopki“. Tehnične specifikacije so bile dokončane 30. junija 2018. Za **uvedbo do 1. junija 2020** niso bila ugotovljena nikakršna tveganja.

Trije sistemi držav članic, ki morajo biti v skladu s členom 278(2) carinskega zakonika Unije dokončani do 31. decembra 2022, so:

- **Obvestilo o prihodu (*NA*), obvestilo o predložitvi (*PN*) in začasna hramba (*TS*) v okviru carinskega zakonika Unije** (nadgradnja): cilj je na nacionalni ravni opredeliti avtomatizacijo postopkov glede obvestil o prihodu prevoznih sredstev, predložitve blaga in deklaracij za začasno hrambo, kot so opisani v carinskem zakoniku Unije, ter podpreti usklajevanje med državami članicami glede izmenjave podatkov med gospodarskimi subjekti in carinskimi organi. Belgija je izvedla pobudo za sodelovanje z 12 drugimi zainteresiranimi državami članicami, da bi pripravila specifikacije. Ekipa strokovnjakov, sofinancirana s sredstvi iz programa Carina 2020, bo še naprej zagotavljala ustrezno tehnično dokumentacijo. Do zdaj ni bilo zamud. Vendar je nekaj držav članic v informacijah o nacionalnem načrtovanju in napredku opozorilo na tveganja zamud.
- **Nacionalni sistemi uvoza v okviru carinskega zakonika Unije –** *NIS* (nadgradnja): namen je izvajanje vseh zahtev glede postopkov in podatkov, ki izhajajo iz carinskega zakonika Unije ter se nanašajo na uvoz. Države članice morajo pripraviti tehnične specifikacije na svoji ravni kot prvi korak za dokončanje sistemov. Komisijo so obvestile, da so specifikacije v pripravi in bi morale biti dokončane do različnih datumov do 1. julija 2021. Do zdaj niso bile sporočene nikakršne zamude v zvezi z rokom leta 2022.
- **Posebni postopki v okviru carinskega zakonika Unije –** *SP* (nadgradnja): namen je uskladiti in poenostaviti posebne postopke (carinsko skladiščenje, posebna raba, začasni uvoz ter aktivno in pasivno oplemenitenje). Države članice bodo morale v svojih nacionalnih sistemih izvesti vse spremembe carinskega zakonika Unije, potrebne za te posebne postopke. Prva komponenta (izvoz) SP bo izvedena v skladu s projektom nacionalnega avtomatiziranega izvoznega sistema (AES) v okviru carinskega zakonika Unije (katerega rok je leta 2025) in kot del tega projekta, druga komponenta (uvoz) pa bo del nadgradnje nacionalnih sistemov uvoza (katere rok je leta 2022). Pet držav članic je začelo delo v zvezi s tehničnimi specifikacijami za komponento 1. Pet držav članic je dokončalo tehnične specifikacije za komponento 2, osem pa jih še pripravlja. K zapletenosti tega projekta prispevajo nove funkcije, nova struktura podatkov in prehodno obdobje. Poleg tega se lahko zamude pojavijo zaradi medsebojnih odvisnosti z AES in nadgradnje nacionalnih sistemov uvoza. Do zdaj se ni uresničilo nobeno tveganje, prvi rok pa je zdaj leta 2022.

Šest vseevropskih projektov s posebno arhitekturo, za katere je v nekaterih primerih potrebna kombinacija centralne in nacionalne komponente ali ki so povezani z nacionalnim sistemom

in v nekaterih primerih vključujejo več faz ali komponent projekta ter morajo biti v skladu s členom 278(3) carinskega zakonika Unije dokončani do 31. decembra 2025, je:

- **Upravljanje zavarovanj v okviru carinskega zakonika Unije –** *GUM* (novo): namen je, da se po vsej EU v realnem času omogočita dodelitev in upravljanje splošnih carinskih zavarovanj, ki jih gospodarski subjekti vložijo v primerih tveganja neplačila dajatev. Tehnične specifikacije bodo predvidoma dokončane do 30. septembra 2022 za komponento 1 projekta v vezi z *vseevropskim GUM* in 30. novembra 2024 za komponento 2 projekta v zvezi s *sistemom upravljanja zavarovanj na nacionalni ravni*. Projekt se je zdaj začel.

- **Nadgradnja sistema nadzora uvoza v okviru carinskega zakonika Unije –** *ICS2* (nadgradnja): namen je okrepiti varstvo in varnost dobavne verige z izboljšanjem kakovosti, zbiranja, razpoložljivosti in izmenjave podatkov glede obvestil pred prihodom (vstopnih skupnih deklaracij) in s tem povezanih informacij o tveganjih in nadzoru. Tehnične specifikacije so bile dokončane 30. junija 2018, zato delo poteka v skladu z načrtom, tveganja zamud pa niso bila sporočena. Projekt bo izveden v treh izdajah, da se omogoči izvedljiv prehod za posamezno vrsto prevoza.

- **Dokazilo o statusu Unije v okviru carinskega zakonika Unije –** *PoUS* **(**novo): namenjeno bo shranjevanju, upravljanju in pridobivanju vseh deklaracij, ki jih gospodarski subjekti predložijo kot dokazilo o statusu Unije, ki ga ima njihovo blago. Projekt je mogoče uvesti na centralni ali nacionalni ravni, vendar so številne države članice izrecno sporočile, da nameravajo uporabljati centralni sistem, ki ga bo razvila Evropska komisija. Projekt zaradi odvisnosti izvedbe carinskega blagovnega manifesta v okviru carinskega zakonika Unije kot dokazila statusa Unije in evropskega okolja enotnega okenca za pomorski sektor vključuje dve fazi, da bi se preprečila neusklajenost in zmanjšala tveganja. Države članice, ki želijo uvesti komponento sistema na nacionalni ravni, so poročale, da težko predvidevajo, ali bo izvedba usklajena z roki iz delovnega programa, saj je projekt v zgodnji fazi.

- **Centralizirano carinjenje za uvoz v okviru carinskega zakonika Unije –** *CCI* (novo): namen je med pristojnimi carinskimi uradi uskladiti obdelavo carinskih deklaracij in dovoljenj za sprostitev blaga, da lahko gospodarski subjekti centralizirajo svoje poslovanje s carinskimi organi. Sistem bo temeljil na novih nacionalnih sistemih uvoza in omogočal avtomatizacijo postopka centraliziranega carinjenja na evropski ravni. Funkcionalne specifikacije za fazo 1 CCI so bile potrjene marca 2019, zato projekt poteka v skladu z načrti. Tehnične specifikacije za fazo 1 bi morale biti dokončane do 30. septembra 2020, za fazo 2 pa do 30. junija 2022.

- **Novi informacijsko podprti tranzitni sistem v okviru carinskega zakonika Unije –** *NCTS* (nadgradnja): z njim se obstoječi skupni tranzitni sistem Unije uskladi z novimi zahtevami iz carinskega zakonika Unije, kot so uskladitev izmenjave informacij z zahtevami iz carinskega zakonika Unije glede podatkov ter nadgradnja in razvoj vmesnikov z drugimi sistemi. Do zdaj se niso pojavile nikakršne zamude za *fazo 5 NCTS*, tehnične specifikacije so bile dokončane decembra 2019, projekt pa zdaj poteka v skladu z načrtom. V skladu z načrtom je predvideno, da bo poslovni model za *fazo 6 NCTS* (medsebojna povezava z drugimi sistemi) dokončan leta 2020.

- **Avtomatizirani izvozni sistem –** *AES* (nadgradnja obstoječega vseevropskega sistema in obstoječih nacionalnih sistemov izvoza): namenjen izvajanju zahtev za

izvoz in izstop blaga v okviru carinskega zakonika Unije. Projekt v zvezi z *vseevropskim AES* (komponenta 1 projekta) vključuje izvedbo poenostavitev v okviru carinskega zakonika Unije, ki so na voljo za trgovino za olajšanje izvoza blaga za evropska podjetja, kot je centralizirano carinjenje, in obveznosti carinskega zakonika Unije za boljše spremljanje tega, kar izstopa s carinskega območja EU, da se preprečijo goljufije. Do zdaj se niso pojavile nikakršne zamude, tehnične specifikacije za komponento 1 (vseevropski AES) so bile dokončane decembra 2019, projekt pa zdaj poteka v skladu z načrtom. Tehnične specifikacije za komponento 2 projekta, ki se nanaša na *nadgradnjo nacionalnih sistemov izvoza*, bi morale biti dokončane do 1. septembra 2022. Države članice bi morale komponento sistemov za posebne postopke, povezano z izvozom (glej zgoraj), dokončati hkrati z AES.

Tveganja za zamude

Evropsko računsko sodišče je leta 2018 v svojem Posebnem poročilu št. 26[4] preučilo razloge za zamude pri zagotavljanju elektronskih sistemov v okviru carinskega zakonika Unije. Izpostavilo je več dejavnikov, zaradi katerih so se pojavile zamude, zlasti: spreminjajoč se obseg projektov, nezadostni viri, ki so jih dodelile EU in države članice, in dolgotrajni postopek odločanja zaradi večplastne strukture upravljanja. Poleg tega je navedlo, da Komisija ni ustrezno poročala o zamudah ter da cilji programa Carina 2020 in njegove ureditve poročanja niso bili ustrezni za spremljanje izvajanja. Medtem so Komisija in države članice sprejele pomembne ukrepe za izboljšanje nadzora nad izvajanjem in zagotavljanjem rezultatov, zato imajo zdaj boljše možnosti, da se izognejo tveganjem dodatnih zamud pri izvajanju delovnega programa carinskega zakonika Unije in zagotovijo sprejetje nadaljnjih ukrepov v zvezi s priporočili iz posebnega poročila.

Na splošno je treba opozoriti, da bi pri vseh novih političnih pobudah, sprejetih od zdaj do leta 2025, s katerimi se naložijo obveznosti v zvezi s carinskimi sistemi, obstajalo tveganje, da bodo povzročile zamudo pri dokončanju elektronskih sistemov v okviru carinskega zakonika Unije v ustreznih rokih. Svet se hitro spreminja in morda se bo – na primer zaradi varstva in varnosti – pojavila nujna potreba, da se od carinskih organov zahteva izvajanje dodatnih nalog na mejah EU. Vendar lahko take nove naloge zahtevajo dodatne spremembe elektronskih sistemov.

Kar zadeva anketo, **je ključna ugotovitev ta, da obstaja skupni vzorec težav in tveganj zamud v državah članicah zaradi pomanjkanja virov in zapletenosti projektov v okviru carinskega zakonika Unije**. Precejšnje število držav članic je navedlo, da v zvezi z vodenjem projektov ni bilo dovolj priprav na nacionalni ravni. V nekaterih primerih javna naročila še niso bila oddana za nobenega od projektov, v drugih pa pri projektih še niso bili imenovani nacionalni vodje projektov. Države članice so kot tveganje za uspešno in pravočasno izvedbo projektov izpostavile zlasti pomanjkanje človeških virov. Težavo v zvezi s človeškimi viri je mogoče opaziti v kvantitativnem in kvalitativnem smislu, pri čemer so nekatere države članice navedle, da njihovo osebje nima potrebnega strokovnega znanja s področja carine.

Poleg tega je več držav članic izrazilo **pomisleke v zvezi z zaznano nestabilnostjo skupnih zahtev glede podatkov**, **ki jih je treba uporabljati za elektronske sisteme**. Te skupne

[4] Evropsko računsko sodišče (2018), Vrsta zamud pri carinskih sistemih IT: kakšni so bili problemi?

zahteve glede podatkov so določene v Prilogi B[5] k delegiranemu aktu iz svežnja carinskega zakonika Unije. Pri razvoju nekaterih vseevropskih sistemov v nekaterih primerih ni bilo mogoče izvesti Priloge B zaradi funkcionalnih potreb ali pa jo je bilo mogoče izvesti samo ob nastanku nesorazmernih stroškov. Na primer v okviru ICS2 je bilo treba v Prilogo B vstaviti dodatne stolpce, da so se upoštevali vsi mogoči nabori podatkov v ICS2. Zato je bil opravljen pregled Priloge B za njeno uskladitev s funkcionalnimi in tehničnimi specifikacijami za vseevropske sisteme ter zagotovitev uskladitve med sistemi, kot so zahtevale države članice in trgovinska skupnost. Ta pregled bo zagotovo vplival na nacionalne sisteme, in to kljub skupnim prizadevanjem za čim večje zmanjšanje vpliva nanje. To obžalujejo tiste države članice, ki so v napredni fazi razvoja svojih nacionalnih sistemov, vendar je bila revizija Priloge B na splošno dobro sprejeta.

Načrtuje se, da bo dogovor z državami članicami o revidirani Prilogi B dosežen do konca leta 2019, povezana zakonodaja pa bo sprejeta leta 2020. Vendar so države članice izrazile zaskrbljenost, da ta nestabilnost negativno vpliva na njihova prizadevanja v zvezi z nacionalnimi načrti. Zlasti se strinjajo, da pogosto dodajanje novih obveznosti in rokov s posodobitvami delovnega programa carinskega zakonika Unije ogroža njihovo zmožnost, da v svojih nacionalnih sistemih upoštevajo skupne zahteve glede podatkov. Vendar je treba opozoriti, da je sedanji pregled delovnega programa carinskega zakonika Unije postal potreben za ustrezno izvedbo spremenjenega člena 278 carinskega zakonika Unije. Sprememba člena 278 carinskega zakonika Unije je rezultat kompromisa, ki so ga dosegli Evropski parlament, Svet in Komisija. Uporabnost različnih stolpcev Priloge B k delegiranemu aktu carinskega zakonika Unije je povezana z datumi začetka uporabe elektronskih sistemov, opredeljenimi v delovnem programu carinskega zakonika Unije.

Države članice so izrazile tudi pomisleke v zvezi z **nestabilnostjo in težavami pri načrtovanju, ki so nastale zaradi ciklov pregleda, ki se izvajajo v zvezi s poslovno dokumentacijo in dokumentacijo na področju IT.** Ti cikli pregleda (v okviru katerih se v zvezi z dokumenti uvedejo ponavljajoče se posodobitve na podlagi prispevkov strokovnjakov) so potrebni za zagotovitev skupnega razumevanja in izvajanja sistemov. Če so države članice odvisne od dokončanja projektne dokumentacije, včasih še nimajo izoblikovane nobene oblike nacionalnega načrtovanja za nekatere projekte. Čeprav številne države članice trdijo, da so pripravljene sprejeti blažilne ukrepe za zagotovitev upoštevanja rokov za načrtovanje, določenih v delovnem programu carinskega zakonika Unije, so njihovi postopki ocene učinka dolgotrajni in zapleteni ter upočasnjujejo njihova prizadevanja.

Države članice so sporočile, da delujejo v skladu z **agilnim[6] pristopom**, ki omogoča prožnost. Vendar tak pristop pomeni, da so nekateri projekti načrtovani samo za šest četrtletij vnaprej. Zato te države članice še nimajo točnega pregleda nad tem, ali so sposobne doseči ciljne roke za uvedbo nekaterih sistemov.

Nazadnje, pojavili se bodo novi izzivi, zaradi katerih bo treba – v nekaterih primerih tudi nujno – vzpostaviti nove ukrepe na področju carinske politike, zakonodaje in IT, pogosto pa bodo ogrozili že dogovorjene sheme načrtovanja za izvajanje delovnega programa carinskega zakonika Unije (npr. elektronsko trgovanje itd.).

[5]Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/2446 z dne 28. julija 2015 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o podrobnih pravilih v zvezi z nekaterimi določbami carinskega zakonika Unije (UL L 343, 29.12.2015, str. 1).

[6]Metoda vodenja projektov, ki se uporablja zlasti pri razvoju programske opreme ter za katero so značilni razdelitev nalog v kratke delovne faze ter pogosto ponovno ocenjevanje in prilagajanje načrtov.

Sklenemo lahko, da do zdaj ni bilo ugotovljeno kritično tveganje v zvezi z rokom za dokončanje izvedbe sistemov v okviru carinskega zakonika Unije do konca leta 2025. Ne glede na to je treba skupinam za informacijsko tehnologijo pri Komisiji in carinskih upravah držav članic zagotoviti ustrezne vire za zmanjšanje obstoječih velikih tveganj prekoračitve rokov pri nekaterih sistemih, predvsem nacionalnih. V skupinah za informacijsko tehnologijo je treba zagotoviti ustrezne statutarne uslužbence za vodenje projektov, v okviru sedanjega programa Carina 2020 in prihodnjega programa, ki bo nadomestil sedanjega, pa finančne vire za zagotovitev rezultatov zunanjih partnerjev. Poleg tega se je treba do konca leta 2023 izogibati širjenju obsega in novi zakonodaji, ki bi vplivala na carinske sisteme. Če se ti ukrepi vzpostavijo v skladu s priporočili iz poročila Evropskega računskega sodišča, bi se moral zagotoviti razumen nadzor na ravni tveganja.

Blažilni ukrepi

V zvezi z napredkom na strani Komisije se **kot orodje za spremljanje napredka in obveščanje o njem uporablja nadzorna plošča v okviru večletnega strateškega načrta za elektronske carinske sisteme (MASP-C)**. Izhodišče za mejnike v okviru nadzorne plošče sta MASP-C za leto 2019 in delovni program carinskega zakonika Unije za leto 2019. Nadzorna plošča se vsako četrtletje predstavi državam članicam (skupina za usklajevanje elektronskega carinjenja) in trgovinski skupnosti (kontaktna skupina za trgovino) zaradi obveščanja in usmerjanja.

Komisija zdaj poleg spremljanja napredka glede na glavne mejnike projektov v skladu z delovnim programom carinskega zakonika Unije in MASP-C za posamezne projekte določa tudi posebne vmesne mejnike (npr. mejnike za dokončanje preskušanja skladnosti v vseh državah članicah). Tako pozornejše spremljanje je potrebno za zagotovitev možnosti upravljanja uvajanja decentraliziranih vseevropskih sistemov ter preprečitev dodatnih stroškov zaradi uporabe starih in novih sistemov v primeru podaljšanja časovnega okvira za začetek uporabe. Ker bodo ti osnovni vseevropski sistemi z decentralizirano arhitekturo uspešni samo, če bodo vse države članice izvedle prehod na novo okolje, je Komisija države članice pozvala, naj s prehodom na nove sisteme ne čakajo do konca časovnega okvira za začetek uporabe. Za redno merjenje napredka in vnaprejšnje opozarjanje na morebitne težave se bo od leta 2020 za vseevropska sistema AES in NCTS izvajal **program četrtletnega spremljanja nacionalnih uprav**, ki vključuje ključne kazalnike uspešnosti.

V okviru drugega dopolnilnega ukrepa bo Komisija na začetku leta 2020 vzpostavila **program usklajevanja nacionalnih uprav**, da bi države članice podprla pri razvoju in uvajanju njihovih nacionalnih komponent za vseevropske sisteme. Ti sistemi so posebna ciljna skupina, ker so se države članice v obdobju 2016–2017 dogovorile, da so sistemi uvoza, tranzita in izvoza osnovni sistemi, zato bi bilo treba njihovo uvajanje šteti za prednostno nalogo. Ker je več držav članic svoje delo za prehod pri nacionalnih sistemih in komponentah v zvezi s postopki uvoza, tranzita in izvoza pomaknilo na sam konec časovnih okvirov za začetek uporabe, obstaja tveganje, da niso predvidele dovolj časa za preskušanje in dokončanje uvajanja v skladu s skupnimi specifikacijami in politiko prehoda na področju informacijske tehnologije. Vseevropski sistemi bodo delovali pravilno šele, ko se bodo pridružile vse države članice, zato bodo težave ali zamude pri uvajanju na nacionalni ravni vplivale na vseevropsko raven sistema in ogrožale pravočasno dokončanje.

Poleg tega je Komisija na podlagi povratnih informacij držav članic že ugotovila, da obstaja tveganje za dokončanje nacionalnih sistemov, ki jih je treba dokončati do leta 2022, zlasti v zvezi z vstopom blaga in uvozom, kar bi negativno vplivalo na CCI.

Ti programi bodo od leta 2020 pomagali usmerjati postopek prehoda na področju informacijske tehnologije z namenskimi službami za pomoč uporabnikom, spletnimi seminarji, dvostranskimi obiski, usposabljanjem, nadaljnjimi ukrepi v zvezi s preskušanjem skladnosti, četrtletnim poročanjem o napredku, upravljanjem izvajanja storitev itd. Države članice in Komisija bodo morale biti dobro opremljene za reševanje prihodnjih izzivov.

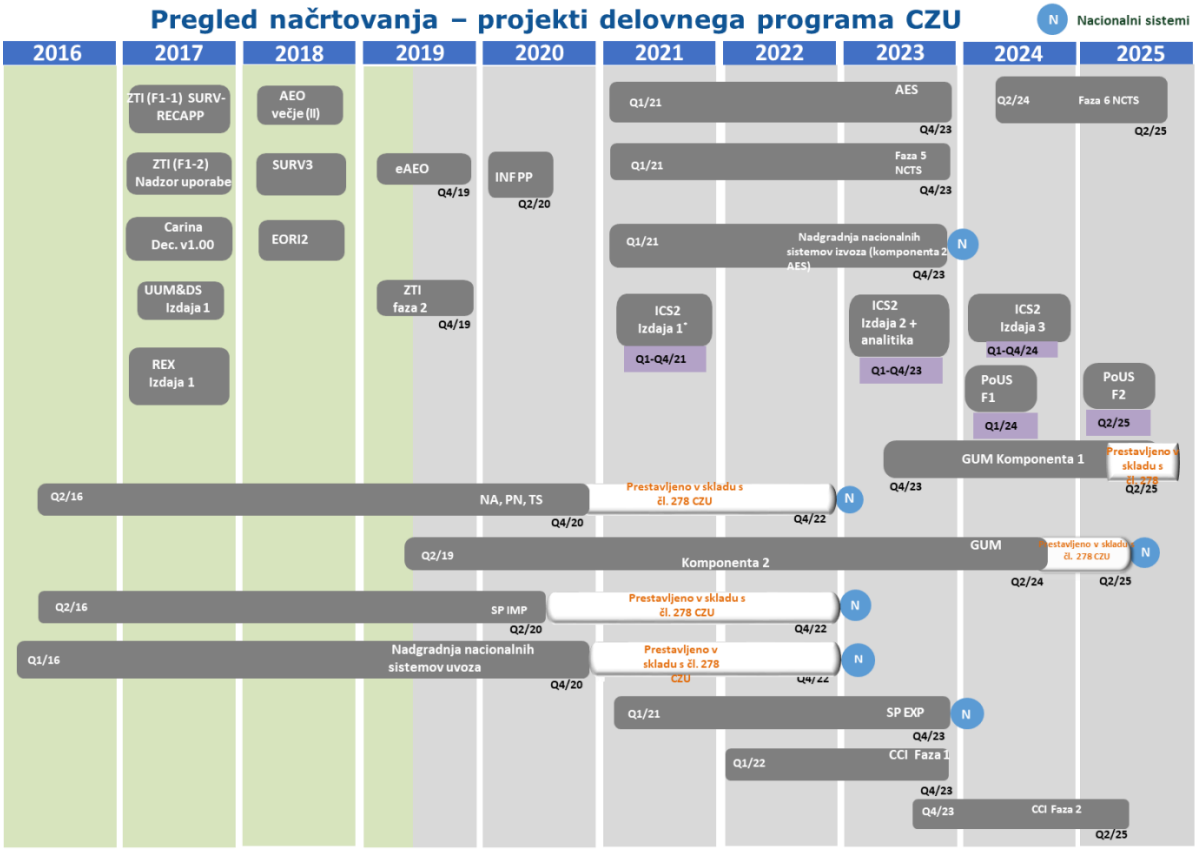
Šteje se, da se bodo na podlagi rezultatov teh programov pridobile dragocene informacije o napredku, poleg tega pa se bodo navedeni rezultati uporabili za prihodnja letna poročila o napredku. Za vsak projekt in državo članico bodo pridobljene podrobne informacije o napredku.

4. SKLEP

Sklenemo lahko, da je očitno, da se Komisija in države članice **srečujejo z izzivi** pri zagotavljanju popolne uvedbe elektronskih sistemov v okviru carinskega zakonika Unije do zadevnih rokov. Države članice se spopadajo s težavami v zvezi z viri, sistemi so zapleteni in medsebojno povezani, poleg tega pa mora biti prehod z obstoječih sistemov na nadgrajene nemoten, da se zagotovi čim manjši vpliv na trgovino.

Ne glede na to je viden **konkreten napredek**. **Veliko elektronskih sistemov je bilo že uvedenih in so zdaj v celoti operativni.**

Delo v zvezi s preostalimi večinoma poteka v skladu z načrti, predvidoma pa bo se končalo v obdobju 2020–2025 v skladu z načrtovanjem projektov iz delovnega programa carinskega zakonika Unije. Pregled na sliki 2 spodaj prikazuje povzetek načrtovanja in napredka.



Slika 2: Načrtovanje za projekte delovnega programa carinskega zakonika Unije

Kar zadeva te preostale sisteme, je bilo sicer izpostavljenih več težav na ravni držav članic, vendar do priprave tega poročila ni bilo ugotovljeno nobeno **kritično tveganje**. Komisija in države članice se bodo še naprej redno sestajale **za usmerjanje in spremljanje projektov** na podlagi nadzornih plošč MASP-C ter okrepljenih zahtev glede načrtovanja in poročanja o napredku za izvajanje delovnega programa carinskega zakonika Unije. Poleg tega bodo Komisija in države članice nadaljevale delo za pripravo in razvoj preostalih vseevropskih sistemov, povezano s poslovnimi modeli in dokumenti o viziji, pa tudi za pripravo funkcionalnih in tehničnih specifikacij (v nekaterih primerih tudi prehodnih tehničnih specifikacij) kot podlage za uvedbo in začetek uporabe sistemov.

Komisija načrtuje sprejetje **dodatnih blažilnih ukrepov** od začetka leta 2020, zlasti v obliki programa usklajevanja za pomoč državam članicam pri uvajanju njihovih komponent sistemov AES in NCTS ter programa spremljanja za oceno njihovega napredka na tem področju. Komisija je prepričana, da ima s temi instrumenti za upravljanje na voljo ustrezne mehanizme za spopadanje s prihodnjimi dinamičnimi izzivi. Številne države članice so izrazile pripravljenost za sprejetje blažilnih ukrepov za zagotovitev upoštevanja rokov za načrtovanje, določenih v delovnem programu carinskega zakonika Unije.

Več podrobnosti o načrtovanju in statusu posameznih projektov je na voljo v **delovnem dokumentu služb Komisije, objavljenem skupaj s tem poročilom.**