EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 13.12.2019.
COM(2019) 629 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

u skladu s člankom 278.a Carinskog zakonika Unije o napretku u razvoju elektroničkih sustava predviđenih Zakonikom

{SWD(2019) 434 final}

Sadržaj

1. UVOD 2
2. KONTEKST 2
3. GLOBALNI PREGLED NAPRETKA U POGLEDU ELEKTRONIČKIH SUSTAVA CZU-A 3
4. ZAKLJUČAK 10

1. UVOD

Carinskim zakonikom Unije (CZU)[1], koji je glavni zakonodavni okvir za carinska pravila i postupke na carinskom području EU-a, propisuje se potpuni prelazak na okruženje bez papira za carinske formalnosti. Upotrebom elektroničkih sustava u svim interakcijama između gospodarskih subjekata i carinskih vlasti smanjuju se administrativni troškovi i birokracija te koristi uloga carine za podupiranje konkurentnosti europskih poduzeća. Istodobno, automatizirani procesi u elektroničkim sustavima omogućavaju pojačanu suradnju među carinskim tijelima i interoperabilnost između različitih elektroničkih sustava, što bi trebalo omogućiti bolju zaštitu financijskih i ekonomskih interesa i veću zaštitu od prijevara, rizika u pogledu sigurnosti i zaštite i traženja najpovoljnije točke uvoza.

Kako bi se ostvario taj cilj, CZU-om je propisano da Europska komisija i države članice moderniziraju većinu postojećih elektroničkih sustava, međusobno povežu neke od tih sustava na transeuropskoj razini i uvedu niz novih sustava za dovršetak pune automatizacije carinskih postupaka i formalnosti. Članak 280. CZU-a odnosi se na obvezu uspostave programa rada CZU-a[2] u kojem su navedeni svi projekti i sustavi CZU-a i predviđeni datumi uvođenja. Program rada CZU-a definira modernizaciju ili izradu ukupno četrnaest transeuropskih sustava i tri isključivo nacionalna sustava.

U ovom prvom godišnjem izvješću Komisije o napretku u razvoju elektroničkih sustava opisuje se napredak od trenutka stupanja na snagu CZU-a. U tu svrhu ono se temelji na programu rada za CZU kojime je utvrđen usklađen raspored u fazama koji odražava faze razvoja svakog od sedamnaest elektroničkih sustava i koji se smatra osnovom za izvješćivanje o napretku.

Projekti navedeni u programu rada za CZU mogu se podijeliti u tri sistemske kategorije:

i) jedanaest transeuropskih središnjih sustava koje će Komisija razviti ili modernizirati (što često zahtijeva razvoj ili modernizaciju nacionalnih sustava u državama članicama);
ii) tri decentralizirana transeuropska sustava koje će Komisija razviti ili modernizirati, ali koja imaju veliku nacionalnu sastavnicu koju trebaju provesti države članice; i
iii) tri nacionalna sustava koje države članice trebaju samostalno razviti ili modernizirati.

U ovom izvješću analizira se napredak za sve tri vrste sustava i navode ciljevi koje treba ispuniti u okviru svakog projekta, arhitektura projekta i pristup planiranju. Na toj osnovi u njemu su istaknuta potencijalna kašnjenja te predviđene mjere ublažavanja. Ukupna procjena napretka provedbe programa rada za CZU sažeta je u odjeljku u kojem je naveden zaključak ovog izvješća.

2. KONTEKST

CZU je stupio na snagu 1. svibnja 2016. i njime je utvrđen početni rok 31. prosinca 2020. za postupan dovršetak poslova u pogledu tranzicije IT-a i njegove provedbe. Člankom 278. CZU-a predviđa da se postojeći elektronički sustavi i sustavi na temelju papirnatih

[1]CZU je donesen 9. listopada 2013. kao Uredba (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća. Njegov zakonodavni paket sastoji se od: delegiranog akta CZU-a, provedbenog akta CZU-a, prijelaznog delegiranog akta CZU-a, provedbenog akta CZU-a o tehničkim rješenjima i programa rada CZU-a.
[2]Članak 280. CZU-a i Provedbena odluka Europske komisije br. 2016/578, trenutačno u fazi ažuriranja.

dokumenata mogu i dalje upotrebljavati za dovršavanje carinskih formalnosti (tzv. „prijelazne mjere") sve dok relevantni novi ili modernizirani elektronički sustavi predviđeni CZU-om ne postanu operativni.

Vijeće i Europski parlament donijeli su početkom 2019. Uredbu[3] o utvrđivanju novih rokova za 2020., 2022. i 2025. koji se odnose na prestanak upotrebe prijelaznih rješenja te se stoga relevantni elektronički sustavi moraju uspostaviti u istim rokovima. Člankom 278. stavkom (a) od Europske komisije zahtijeva se da dostavi godišnje izvješće o napretku u uvođenju preostalih sustava.

S obzirom na to da se prvo godišnje izvješće mora dostaviti do 31. prosinca 2019., Komisija je odlučila prikupiti podatke o takvom napretku **na temelju 1) izvješća koja države članice moraju dostaviti dva puta godišnje; i 2) istraživanja koje se provodilo među njezinim službama i među državama članicama.** U istraživanju je od ispitanika zatraženo da navedu kašnjenja koja su im poznata u rasporedima planiranja za elektroničke sustave. Nacionalni planovi kao i informacije o napretku iz istraživanja upućenog državama članicama većinom odražavaju stanje na kraju lipnja 2019. Podaci dobiveni istraživanjem kvantitativni su u obliku ispunjenih ili neispunjenih rokova i ključnih etapa te kvalitativni u obliku detaljnih opisa u vezi sa savladanim izazovima, očekivanim rizicima i procijenjenom složenošću projekata.

3. GLOBALNI PREGLED NAPRETKA U POGLEDU ELEKTRONIČKIH SUSTAVA CZU-A

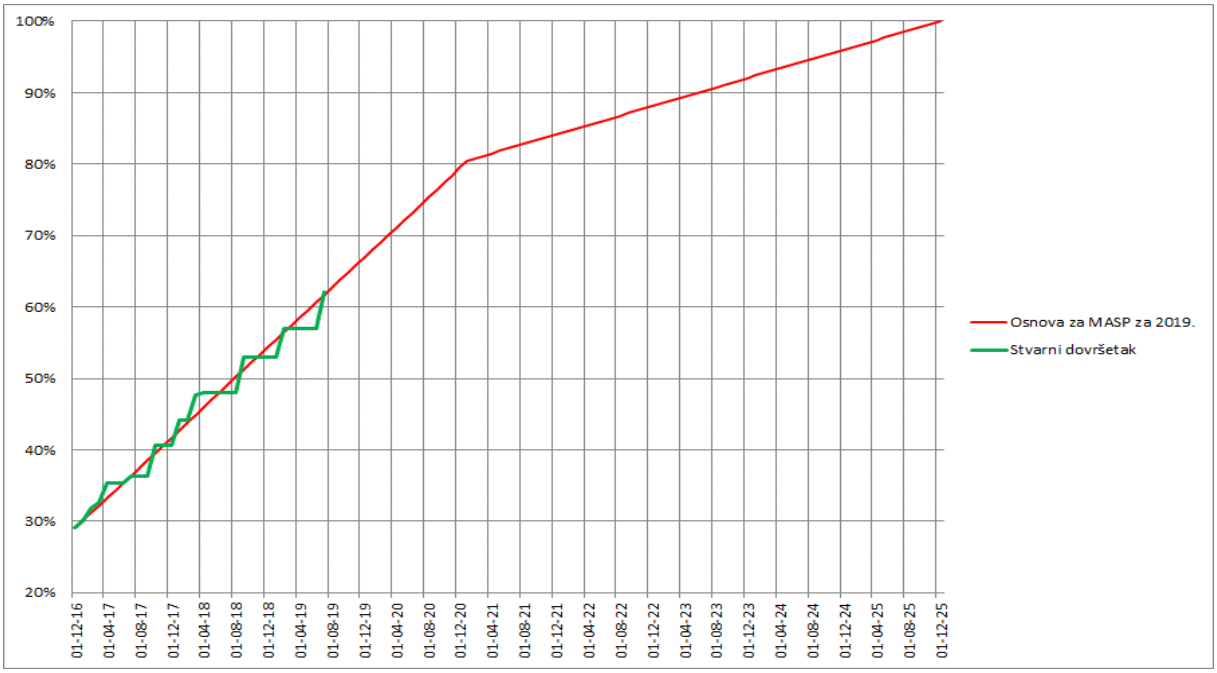
Rad na razvoju IT sustava uključuje nekoliko faza. Prvo se priprema poslovni slučaj kojime se opravdava projekt i utvrđuju proračunski zahtjevi. Poslovni slučaj obično obuhvaća poslovni kontekst, opis problema, opis i opseg projekta, moguća alternativna rješenja, troškove i rokove. Zatim se izrađuje dokument o viziji koji pruža detaljnije informacije u vezi s definicijom projekta u smislu arhitekture, troškova, vremena i rizika te informacije kao što su ključne etape, rezultati i organizacija projekta. Nakon toga provodi se oblikovanje poslovnih procesa, praksa u kojoj se poslovni procesi iz zakonodavstva grafički prikažu u tokovima procesa ili modelima procesa, što doprinosi razvoju funkcionalnih specifikacija za sustave. Prednost grafičkog prikaza modela procesa je u tome što omogućuje zajednički uvid i analizu. U tom se kontekstu razvijaju tehničke specifikacije kojima se detaljnije utvrđuju način na koji će sustav biti izgrađen, arhitektura koja će se koristiti, poruke koje trebaju dostaviti gospodarski subjekti, sučelja prema drugim sustavima, planovi ispitivanja itd.

Komisija i države članice redovno se sastaju kako bi utvrdile projektnu dokumentaciju za svaki transeuropski sustav i usuglasile se o njoj, što sustavno uključuje savjetovanja s trgovinskom zajednicom preko Kontaktne skupine za trgovinu. Glavni je izazov osigurati da postojeći sustavi i dalje nesmetano funkcioniraju dok je u tijeku razvoj novih te osigurati nesmetane prijelaze s postojećih informatičkih sustava na modernizirane. To je neophodno kako ne bi došlo do zastoja trgovinskih i carinskih postupaka.

Komisija je uspješno modernizirala ili uvela šest središnjih sustava, a dodatna će dva dovršiti do 31. prosinca 2020. Stoga će Komisija do kraja 2020. dovršiti ukupno osam od četrnaest transeuropskih sustava za koje je odgovorna. Šest preostalih transeuropskih projekata, od kojih su tri decentralizirana i obuhvaćaju glavne sastavnice koje trebaju

[3] Uredba (EU) 2019/632 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o izmjeni Uredbe (EU) br. 952/2013 radi produljenja prijelazne uporabe sredstava koja nisu tehnike elektroničke obrade podataka predviđene u Carinskom zakoniku Unije (SL L 111, 25.4.2019., str. 54. – 58.).

dovršiti države članice, napreduje u skladu s rokovima dogovorenima u kontekstu CZU-a, programa rada za CZU i MASP-C-a za 2019. Dosadašnje aktivnosti Komisije predstavljaju oko 62 % njezinih razvojnih aktivnosti koje treba dovršiti do 2025., kako je prikazano na grafikonu u nastavku.



Slika 1.: Postotak ostvarenosti zadaća Komisije u provedbi programa rada za CZU

Države članice trebale bi dovršiti modernizaciju svoja tri nacionalna sustava do 2022., isključujući izvoznu sastavnicu nacionalnog sustava posebnih postupaka, koja je blisko povezana s transeuropskim automatiziranim izvoznim sustavom i koju bi stoga trebalo uvesti istovremeno s potonjim.

Dovršeno je sljedećih šest transeuropskih središnjih sustava (novi sustavi i modernizacija):

- **sustav registriranih izvoznika u okviru CZU-a** – *REX* (novo): njime se stavljaju na raspolaganje najnovije informacije o registriranim izvoznicima s poslovnim nastanom u zemljama korisnicama općeg sustava povlastica (zemlje koje ostvaruju pogodnosti od općeg sustava povlastica EU-a koji omogućuje povlašteni pristup tržištu EU-a) i subjektima Europske unije koji izvoze u zemlje korisnice općeg sustava povlastica i određene druge zemlje. REX1, prva faza sustava, uvedena je 2015. i prije nego što je CZU stupio na snagu, a cijeli sustav, REX2, **uspješno je uveden u 2018.**
- **carinske odluke u okviru CZU-a** – *CDS* (novo): cilj je diljem Unije uskladiti postupke za carinske odluke povezane s primjenom carinskog zakonodavstva omogućavanjem elektroničkog podnošenja zahtjeva preko jedinstvenog europskog carinskog portala za gospodarske subjekte te olakšavanjem savjetovanja tijekom razdoblja donošenja odluke i upravljanja postupkom odobrenja. Ovaj je sustav **uspješno uveden u 2017.**

- **izravan pristup gospodarskih subjekata europskim informacijskim sustavima** – *UUM&DS* (jedinstveno upravljanje korisnicima i digitalni potpis) (novo): cilj je pružiti tehničko sredstvo za upravljanje autentifikacijom i korisnicima u vidu gospodarskih subjekata, a usto se omogućuje da se na razini EU-a provodi usklađen pristup gospodarskih subjekata raznim elektroničkim carinskim sustavima predviđenima CZU-om. Ovaj je sustav **uspješno uveden u 2017.**
- **modernizacija sustava registracije i identifikacije gospodarskih subjekata u okviru CZU-a** – *EORI* (modernizacija): cilj je ostvariti manje opsežnu modernizaciju postojećeg sustava kojim se omogućuju registracija i identifikacija gospodarskih subjekata Unije te osoba iz trećih zemalja čije područje djelovanja obuhvaća carinska pitanja u Uniji. Taj postojeći sustav **uspješno je moderniziran u 2018.**
- **nadzor 3. u okviru CZU-a** – *SURV3* (modernizacija): cilj je radi usklađivanja sa zahtjevima Carinskog zakonika Unije modernizirati postojeću bazu podataka u kojoj se evidentiraju i centraliziraju svi podaci o trgovini EU-a (uvoz i izvoz), a koje svakodnevno pružaju nacionalna carinska tijela. Taj postojeći sustav **uspješno je moderniziran u listopadu 2018.** Međutim, potpuna provedba tog projekta zahtijeva korištenje moderniziranog sustava uvoza i izvoza država članica (vidjeti projekte u nastavku).
- **obvezujuće tarifne informacije u okviru CZU-a** – BTI (modernizacija): cilj je usklađivanje pravila CZU-a s bazom podataka koja sadržava sve obvezujuće tarifne informacije koje su izdale carinska tijela država članica. Prva dva koraka završena su do listopada 2017. U drugoj je fazi došlo do kašnjenja od dva tromjesečja tijekom faze razrade. Unatoč tome, cjelokupno planiranje ostalo je na ciljanoj razini, a sustav eBTI usklađen s CZU-om **dovršen je u listopadu 2019.** To je podrazumijevalo i izgradnju pristupa tom sustavu preko carinskog portala EU-a za gospodarske subjekte.

Do 31. prosinca 2020. trebala bi biti dovršena u skladu s člankom 278. stavkom 1. CZU-a sljedeća dva transeuropska središnja sustava:

- **sustav ovlaštenih gospodarskih subjekata u okviru CZU-a** – *AEO* (modernizacija) cilj je unaprijediti poslovne procese povezane sa zahtjevima i odobrenjima u pogledu ovlaštenih gospodarskih subjekata, uzimajući u obzir promjene CZU-a. Prva faza dovršena je 5. ožujka 2018., a prvi dio druge faze 1. listopada 2019., uključujući nove zahtjeve u okviru CZU-a u pogledu elektroničkog podnošenja putem carinskog portala EU-a za gospodarske subjekte i promjena u vezi s postupkom donošenja odluka. Drugi dio (daljnji procesi) druge faze **planiran je za 16. prosinca 2019.**
- **informativni listovi za posebne postupke u okviru CZU-a –** *INF* (novo): razvoj novog sustava za pružanje potpore i pojednostavnjenje postupaka upravljanja podacima i elektroničke obrade podataka potrebnih u vezi s carinskim formalnostima poznatima kao posebni postupci. Tehničke specifikacije dovršene su 30. lipnja 2018. Nisu utvrđeni rizici za **uvođenje do 1. lipnja 2020.**

Do 31. prosinca 2022. treba dovršiti sljedeća tri sustava država članica u skladu s člankom 278. stavkom 2. CZU-a:

- **obavijest o dolasku (*NA*), obavijest o podnošenju carini (*PN*) i privremeni smještaj (*TS*) u okviru CZU-a** (modernizacija): utvrđuje se automatizacija postupaka na nacionalnoj razini u pogledu obavijesti o dolasku prijevoznih sredstava, podnošenja robe i deklaracija za privremeni smještaj, kako je opisano u Carinskom zakoniku Unije, te pružanje potpore usklađivanju među državama članicama u pogledu razmjene informacija između trgovaca i carine. Belgija je pokrenula inicijativu za suradnju s 12 drugih zainteresiranih država članica radi pripreme specifikacija. Stručni tim, sufinanciran programom Carina 2020., nastavit će dostavljati odgovarajuću tehničku dokumentaciju. Do sada nije bilo kašnjenja. Međutim, rizike kašnjenja naglasilo je nekoliko država članica kako je navedeno u nacionalnim informacijama o planiranju i napretku država članica.

- **nacionalni sustavi uvoza u okviru CZU-a** – *NIS*: (modernizacija) cilj je provedba svih zahtjeva za postupke i podatke iz Carinskog zakonika Unije koji se odnose na uvoz. Države članice moraju razviti tehničke specifikacije na svojoj razini kao prvi korak ka dovršetku sustavâ. Obavijestile su Komisiju da je razvoj tih specifikacija u tijeku i da bi trebale biti dovršene do različitih datuma do 1. srpnja 2021. Do sada nisu prijavljeni slučajevi kašnjenja u pogledu roka koji istječe 2022.

- **posebni postupci u okviru CZU-a** *(SP)* (modernizacija): cilj je usklađivanje i olakšavanje posebnih postupaka (carinsko skladištenje, krajnja upotreba, privremeni uvoz te unutarnja i vanjska proizvodnja). Države članice morat će u svoje nacionalne sustave preslikati sve promjene u okviru CZU-a koje se zahtijevaju za te posebne postupke. Prva (izvozna) sastavnica SP-ova provodit će se u skladu s nacionalnim projektom automatiziranog sustava izvoza u okviru CZU-a (AES) i kao dio njega (s rokom do 2025.), dok će druga (uvozna) sastavnica biti dio modernizacije nacionalnih sustava uvoza (s rokom do 2022.) Pet država članica započelo je s radom na tehničkim specifikacijama za 1. sastavnicu. Pet država članica dovršilo je tehničke specifikacije za 2. sastavnicu, a u tijeku je rad na osam drugih. Projekt je složen zbog novih funkcionalnosti, nove strukture podataka i prijelaznog razdoblja. Nadalje, kašnjenja su moguća zbog međuovisnosti s modernizacijom AES-a i nacionalnih sustava uvoza. Do sada se nisu pojavili rizici, a prvi rok nastupa 2022.

Do 31. prosinca 2025. je u skladu s člankom 278. stavkom 3. CZU-a potrebno dovršiti sljedećih šest transeuropskih projekata s popratnom posebnom arhitekturom, koji u nekim slučajevima zahtijevaju kombinaciju središnjih i nacionalnih sastavnica ili su povezani s nacionalnim sustavom, i koji ponekad obuhvaćaju više od jedne faze ili sastavnice projekta:

- **upravljanje osiguranjima u okviru CZU-a –** *GUM* (novo): cilj je diljem EU-a omogućiti dodjelu zajedničkih carinskih jamstava u stvarnom vremenu koja gospodarski subjekti podnose u slučaju postojanja rizika od neplaćanja carine te njihovo upravljanje. Planirano je da tehničke specifikacije za projekt 1. sastavnice, koji se odnosi na *transeuropski GUM*, budu dovršene do 30. rujna 2022., odnosno do 30. studenoga 2024. za projekt 2. sastavnice, koji se odnosi na *nacionalni sustav upravljanja osiguranjima.* Projekt je tek započeo.

- **modernizacija sustava kontrole uvoza u okviru CZU-a** – ICS2 (modernizacija): cilj je povećati sigurnost i zaštitu opskrbnog lanca poboljšanjem kvalitete, arhiviranja, dostupnosti i razmjene podataka koji se odnose na prethodno obavješćivanje o dolasku („ulazne skraćene deklaracije”) i s time povezane rizike i kontrolu podataka. Tehničke specifikacije dovršene su 30. lipnja 2018.: rad dobro

napreduje i nisu prijavljeni rizici kašnjenja. Projekt će se dostaviti u tri dijela kako bi se omogućio izvediv prijelaz po vrsti prijevoza.

- **dokaz o statusu iz Unije u okviru CZU-a** – *PoUS* **(**novo): njime će se omogućiti pohranjivanje, upravljanje i raspolaganje svim deklaracijama koje gospodarski subjekti dostavljaju radi dokaza o statusu njihove robe u Uniji. Taj projekt može se uvesti na središnjoj razini ili nacionalno, ali mnoge su države članice izričito izrazile svoju namjeru korištenja središnjeg sustava koji je razvila Europska komisija. S obzirom na ovisnost između primjene manifesta o carinskoj robi u okviru CZU-a kao dokaza o statusu iz Unije i jedinstvenog europskog pomorskog sučelja, projekt se provodi u dvije faze kako bi se izbjegle nedosljednosti i smanjili rizici. Države članice koje daju prednost uvođenju sustava na nacionalnoj razini izvijestile su da im je zbog rane faze u kojoj se nalazi projekt teško predvidjeti hoće li se uspjeti poštovati vremenski okvir naveden u programu rada.
- **centralizirano carinjenje za uvoz u okviru CZU-a** – *CCI* (novo): cilj je uskladiti obradu carinskih deklaracija i odobrenje za puštanje robe među nadležnim carinskim uredima kako bi gospodarski subjekti mogli centralizirati svoje poslovanje s carinskim tijelima. Sustav će se temeljiti na novim nacionalnim sustavima uvoza i omogućiti automatizirano funkcioniranje postupka centraliziranog carinjenja na europskoj razini. Funkcionalne specifikacije za 1. fazu CCI-ja odobrene su u ožujku 2019., tako da projekt dobro napreduje. Tehničke specifikacije trebale bi biti dovršene do 30. rujna 2020. za 1. fazu, odnosno 30. lipnja 2022. za 2. fazu.
- **nadogradnja novog kompjuteriziranog provoznog sustava u okviru CZU-a** – *NCTS* (modernizacija): Novim kompjuteriziranim provoznim sustavom postojeći se Unijin i zajednički provozni sustav usklađuje s novim zahtjevima CZU-a, razmjena informacija usklađuje se s podatkovnim zahtjevima CZU-a te se moderniziraju i razvijaju sučelja s ostalim sustavima. Do sada nije bilo kašnjenja za *5. fazu NCTS-a*; tehničke specifikacije dovršene su u prosincu 2019. i projekt trenutačno dobro napreduje. Plan je da se u 2020. dovrši poslovni slučaj za *6. fazu NCTS-a* (međusobno povezivanje s drugim sustavima).
- **automatizirani sustav izvoza u okviru CZU-a –** *AES* (modernizacija postojećeg transeuropskog sustava i postojećih nacionalnih sustava izvoza): cilj je provedba postojećih zahtjeva CZU-a za izvoz i izlaz robe. Projekt povezan s *transeuropskim AES-om* (1. sastavnica projekta) podrazumijeva uvođenje pojednostavnjenja CZU-a za trgovinu radi lakšeg izvoza robe za europske gospodarstvenike, primjerice centralizirano carinjenje i obveze u okviru CZU-a za bolje praćenje onoga što izlazi iz carinskog područja EU-a radi sprječavanja prijevara. Do sada nije bilo kašnjenja: tehničke specifikacije za 1. sastavnicu (transeuropski AES) dovršene su u prosincu 2019. i projekt trenutačno dobro napreduje. Za 2. projektnu sastavnicu, koja se odnosi na *modernizaciju nacionalnih sustava izvoza*, tehničke specifikacije trebale bi biti dovršene do 1. rujna 2022. Države članice trebale bi dovršiti izvoznu sastavnicu svojih sustava posebnih postupaka (vidjeti gore) istodobno s AES-om.

Rizici kašnjenja

Europski revizorski sud razmotrio je u 2018. razloge kašnjenja u isporuci elektroničkih sustava CZU-a u svojem tematskom izvješću br. 26[4]. Revizori su istaknuli da su kašnjenja bila posljedica više čimbenika, naročito: promjena opsega projekta, nedovoljnih sredstava koje su dodijelili EU i države članice te dugotrajnog postupka donošenja odluka zbog višeslojne strukture upravljanja. Napomenuli su i da Komisija nije izvješćivala o kašnjenjima na odgovarajući način i da ciljevi programa Carina 2020. i sustav izvješćivanja o njemu nisu bili prikladni za praćenje provedbe. U međuvremenu su Komisija i države članice poduzele važne korake u poboljšanju nadzora nad provedbom i ostvarivanjem rezultata i kao takve su sada u boljem položaju da izbjegnu rizike daljnjeg kašnjenja u provedbi programa rada za CZU i osiguraju praćenje preporuka u tematskom izvješću.

Općenito gledajući, treba imati na umu da bi se moglo dogoditi da se rokovi za dovršenje elektroničkih sustava CZU-a prekorače donesu li se do 2025. nove političke inicijative kojima se uvode obveze za carinske sustave. Svijet se brzo mijenja i možda će postati presudno, na primjer zbog sigurnosti i zaštite, zahtijevati od carinskih vlasti da obavljaju dodatne zadaće na granicama EU-a. Međutim, takve nove zadaće mogu zahtijevati daljnje izmjene elektroničkih sustava.

Kad je riječ o istraživanju, **jedan od ključnih nalaza je zajednički obrazac poteškoća i rizika kašnjenja u državama članicama zbog nedostatka resursa i složenosti projekata u okviru CZU-a.** Znatan broj država članica izvijestio je o manjku pripreme na nacionalnoj razini u vezi s upravljanjem projektima. Postoje slučajevi gdje natječaji za neki od projekata još nisu dodijeljeni, a u nekim slučajevima za projekte još nisu određeni nacionalni voditelji. Države članice posebno su navele da bi nedostatak ljudskih resursa mogao ugroziti uspješnu i pravovremenu provedbu projekata. Problem ljudskih resursa primijećen je ne samo u kvantitativnom kontekstu, već i kvalitativno, a neke države članice navode da njihovom osoblju nedostaje potrebno stručno znanje u području carine.

Uz to, niz država članica izrazio je **zabrinutost zbog uočene nestabilnosti zajedničkih podatkovnih zahtjeva koji se trebaju koristiti za potrebe elektroničkih sustava.** Ti zajednički podatkovni zahtjevi utvrđeni su u Prilogu B[5] paketa delegiranih akata CZU-a. Tijekom razvoja nekih transeuropskih sustava pokazalo se da se u nekim slučajevima Prilog B ne može primijeniti s obzirom na funkcionalne potrebe ili se može provoditi samo uz nerazmjerne troškove. Na primjer, u kontekstu programa ICS2 bilo je potrebno umetnuti dodatne stupce u Prilog B kako bi se odražavali svi skupovi podataka koji su mogući u ICS2. To je dovelo do revizije Priloga B kako bi ga se uskladilo s funkcionalnim i tehničkim specifikacijama za transeuropske sustave i osiguralo međusistemsko usklađivanje, kako su to zatražile države članice i trgovinska zajednica. Taj će pregled naravno utjecati na nacionalne sustave, iako se zajednički nastojalo da se utjecaj na te sustave svede na najmanju moguću mjeru. Na to sa žaljenjem ukazuju države članice koje su napredovale u razvoju svojih nacionalnih sustava, usprkos tome što se revizija Priloga B općenito cijeni.

Predviđa se da će se dogovor s državama članicama o revidiranom Prilogu B postići do kraja 2019. te da će se zatim do 2020. donijeti povezano zakonodavstvo. Međutim, države članice zabrinute su da ta nestabilnost negativno utječe na njihov rad na planiranju na nacionalnoj razini. Konkretno, slažu se da učestalo dodavanje novih obveza i rokova ažuriranjem programa rada za CZU ugrožava njihovu sposobnost da prilagode svoje nacionalne sustave

[4] Europski revizorski sud (2018.) *Niz kašnjenja u primjeni carinskih IT sustava: što je pošlo po zlu?*

[5] Delegirana uredba Europske Komisije (EU) 2015/2446 od 28. srpnja 2015. o dopuni Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o detaljnim pravilima koja se odnose na pojedine odredbe Carinskog zakonika Unije (SL L 343, 29.12.2015., str. 1.).

zajedničkim podatkovnim zahtjevima. Međutim, treba napomenuti da je trenutačna revizija programa rada za CZU postala neophodna za pravilnu provedbu izmijenjenog članka 278. CZU-a. Izmjena članka 278. CZU-a rezultat je kompromisa Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije. Primjenjivost različitih stupaca iz Priloga B na delegirani akt CZU-a povezana je s datumima uvođenja elektroničkih sustava utvrđenih u programu rada za CZU.

Države članice zabrinute su i zbog **nestabilnosti i poteškoća u planiranju nastalih jer su u tijeku ciklusi preispitivanja poslovne i IT dokumentacije.** Ti su ciklusi preispitivanja (u okviru kojih se dokumenti iterativno ažuriraju kao rezultat doprinosa stručnjaka) potrebni kako bi se omogućilo jedinstveno tumačenje i provedba sustava. U slučajevima kada države članice ovise o dovršetku projektne dokumentacije, ponekad za neke projekte još nemaju nijedan oblik nacionalnog planiranja. Iako su mnoge države članice izrazile spremnost da poduzmu mjere ublažavanja kako bi osigurale poštovanje rokova planiranja utvrđenih u programu rada za CZU, postupci njihove procjene učinka dugi su i složeni i usporavaju njihov rad.

Države članice izvijestile su da djeluju na temelju **„agilnog”[6] pristupa** koji omogućuje fleksibilnost. Međutim, takav pristup isto tako znači da se neki projekti planiraju samo šest tromjesečja unaprijed. Te države članice stoga još ne mogu sa sigurnošću reći u kojoj su mjeri spremne ispuniti rokove za uvođenje nekih sustava.

Konačno, pojavit će se novi izazovi koji zahtijevaju donošenje nove carinske politike, zakonskih i IT mjera, ponekad hitno, i koji često ugrožavaju već dogovorene programe planiranja za provedbu programa rada za CZU (npr. e-trgovina itd.).

Stoga rok dovršetka provedbe sustavâ CZU-a do kraja 2025. zasad nije kritično ugrožen. S obzirom na to, IT timovima Komisije i carinskim upravama država članica trebaju se pružiti odgovarajući resursi za smanjenje postojećih visokih rizika od nepoštovanja rokova za neke sustave, poglavito nacionalne. Postoji potreba da se u trenutačnom programu Carina 2020. i programu koji će ga naslijediti u IT timovima odredi statutarno osoblje koje će voditi projekte te da se osiguraju financijska sredstva kako bi se osigurala isporuka od pružatelja eksternalizirane usluge. Potrebno je izbjeći i promjene odnosno bujanje područja primjene i novo zakonodavstvo koji utječu na carinske sustave prije kraja 2023. Ako se uspostave te mjere, u skladu s preporukama izvješća Europskog revizorskog suda, razina rizika trebala bi biti pod nadzorom.

Mjere ublažavanja

Prikaz višegodišnjeg strateškog plana za carinu (MASP-C) alat je koji Komisija koristi za praćenje napretka i informiranje. Osnova za etape prikaza su MASP-C za 2019. i program rada za CZU za 2019. Prikaz se jednom tromjesečno dostavlja državama članicama (koordinacijska skupina za elektroničku carinu) i trgovinskoj zajednici (kontaktna skupina za trgovinu) s ciljem informiranja i usmjeravanja.

Komisija sada ne samo da prati napredak u odnosu na glavne etape projekta kao u programu rada za CZU i planu MASP-C, već postavlja i posebne privremene etape po projektu (npr. etape do kojih bi sve države članice trebale završiti ispitivanje sukladnosti). Takvo podrobnije praćenje potrebno je kako bi provedba decentraliziranih transeuropskih sustava postala izvediva i kako bi se izbjegli dodatni troškovi korištenja starih i novih sustava

[6]Metoda upravljanja projektima, koja se koristi naročito za razvoj softvera, a koju karakterizira podjela zadataka u kratke faze rada i učestale ponovne procjene i prilagođavanje planova.

u slučaju produljenog vremenskog prostora za uvođenje. Budući da će ovi temeljni transeuropski sustavi sa svojom decentraliziranom arhitekturom biti uspješni samo ako sve države članice prijeđu na novo okruženje, Komisija je pozvala države članice da ne čekaju do isteka vremena za uvođenje, nego prije toga prijeđu na nove sustave. **„Tromjesečni program praćenja za nacionalnu upravu"** za transeuropske sustave AES i NCTS s ključnim pokazateljima učinka provodit će se od 2020. kako bi se redovito mjerio napredak i dovoljno unaprijed upozorilo gdje bi se mogli pojaviti problemi.

Kao još jednu prateću mjeru Komisija će početkom 2020. uspostaviti **„program koordinacije nacionalne uprave"** u cilju potpore državama članicama u razvoju i uvođenju njihovih nacionalnih sastavnica za transeuropske sustave. Naglasak je posebno na tim sustavima jer su u razdoblju 2016. – 2017. države članice dogovorile da su sustavi uvoza, provoza i izvoza temeljni i da trebaju imati najveću prednost kod uvođenja. Kako je više država članica svoj rad na tranziciji na nacionalnim sustavima i sastavnicama povezanima s postupcima uvoza, provoza i izvoza prebacilo na sâm kraj vremena za uvođenje, postoji rizik da nisu predvidjele dovoljno vremena za ispitivanje i dovršavanje uvođenja u skladu sa zajedničkim specifikacijama i politikom tranzicije IT-a. Budući da će transeuropski sustavi ispravno funkcionirati samo kad se pridruže sve države članice, nacionalni problemi uvođenja ili kašnjenja utjecat će na transeuropski sloj sustava i ugroziti pravovremeno dovršenje.

Pored toga, Komisija je na temelju povratnih informacija država članica već utvrdila rizik dovršetka nacionalnih sustava do 2022., posebno u vezi s ulaskom robe i područjem uvoza, što bi negativno utjecalo na dovršetak CZU-a.

Ti će programi pomoći u upravljanju postupkom tranzicije IT-ja od 2020. sa za to namijenjenom službom za pomoć, internetskim seminarima, bilateralnim posjetima, osposobljavanjem, praćenjem ispitivanja sukladnosti, tromjesečnim izvješćivanjem o napretku, upravljanjem pružanjem usluga itd. Države članice i Komisija moraju biti dovoljno spremne za suočavanje s predstojećim izazovima.

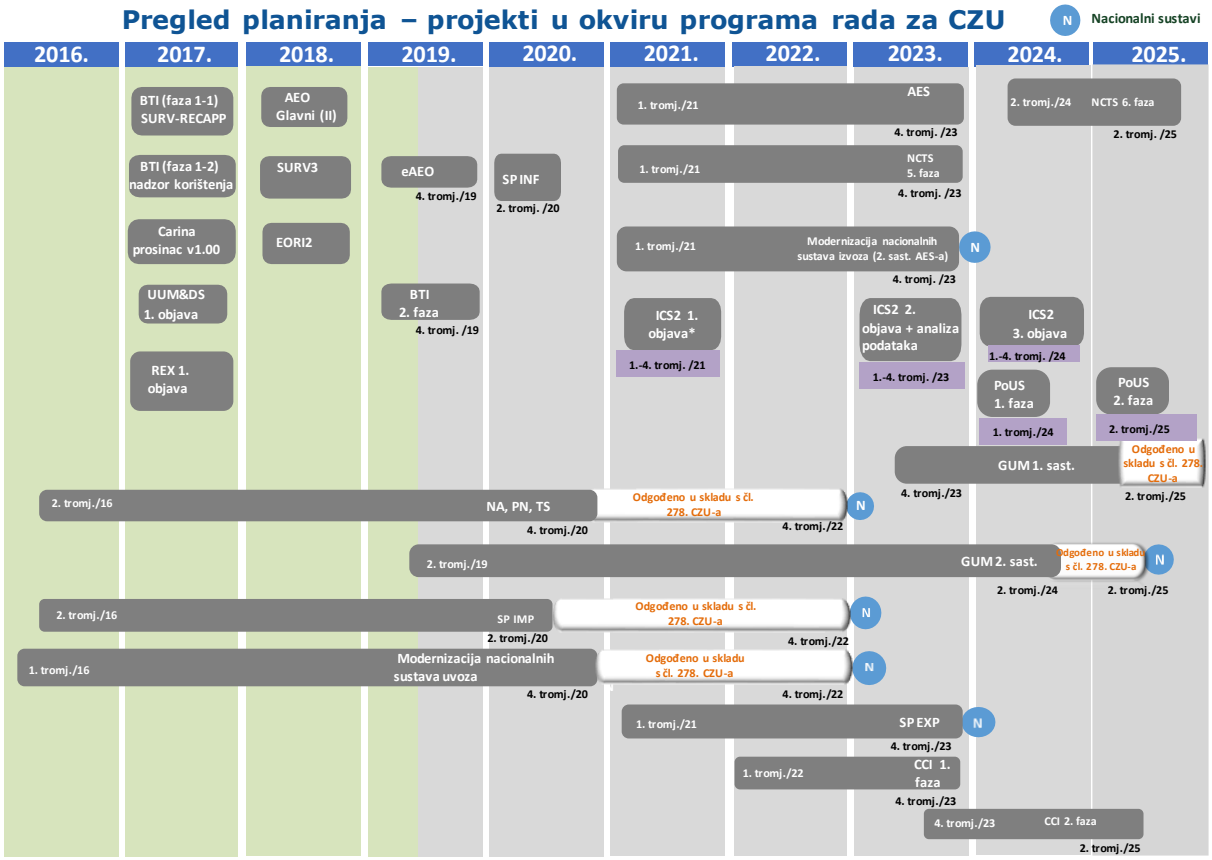
Smatra se da rezultat tih programa daje vrijedne informacije o napretku te će se koristiti za buduća godišnja izvješćivanja o napretku. Dobit će se detaljne informacije o napretku po projektu i po državama članicama.

4. ZAKLJUČAK

Zaključno, očito je da se Komisija i države članice **suočavaju s izazovima** u osiguravanju potpunog uvođenja elektroničkih sustava CZU-a do relevantnih rokova. U državama članicama postoje problemi s resursima, sustavi su složeni i međusobno povezani, a prijelaz s postojećih na modernizirane sustave mora biti neometan kako bi utjecaj na trgovinu bio što manji.

Ipak, također je **vidljiv opipljiv napredak**. **Bitan broj elektroničkih sustava već je uveden i sada su potpuno operativni.**

Preostali sustavi uglavnom dobro napreduju i njihov je dovršetak planiran u razdoblju 2020. – 2025. u skladu s planiranjem projekata utvrđenim u programu rada za CZU. Sažeti pregled planiranja i napretka nalazi se na slici 2. u nastavku.



Slika 2.: Planiranje projekata u okviru programa rada za CZU

S obzirom na te preostale sustave, iako je na razini država članica istaknut niz pitanja, u trenutku pisanja ovog izvješća nije utvrđen **nijedan kritičan rizik**. Komisija i države članice i dalje će se redovito sastajati **radi usmjeravanja i praćenja projekata** putem prikazâ plana MASP-C i pojačanih zahtjeva u pogledu planiranja i izvješćivanja o napretku u provedbi programa rada za CZU. Komisija i države članice nastavit će raditi na razradi i razvoju preostalih transeuropskih sustava služeći se poslovnim slučajevima i dokumentima o viziji, te pripremati funkcionalne i tehničke specifikacije (uključujući prijelazne tehničke specifikacije u nekim slučajevima) kao osnovu za unaprjeđenja i uvođenja sustavâ.

Komisija planira **dodatne mjere ublažavanja** od početka 2020. u obliku programa koordinacije kako bi državama članicama pomogla u uvođenju njihovih sastavnica, prije svega sustava AES i NCTS, te programa praćenja kako bi procijenila njihov napredak u tom području. S tim upravljačkim alatima Komisija je uvjerena da raspolaže odgovarajućim mehanizmima za suočavanje s nadolazećim dinamičkim izazovima. Mnoge države članice izrazile su spremnost da poduzmu mjere ublažavanja kako bi osigurale poštovanje rokova planiranja utvrđenih u programu rada za CZU.

Više detalja o planiranju i statusu svakog projekta navedeno je u **radnom dokumentu službi Komisije objavljenom uz ovo izvješće.**