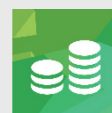


Posebno poročilo

## Carinske kontrole:

### nezadostna usklajenost ovira finančne interese EU

Da se te informacije ne bi razkrile in zaradi zaupnosti dokumentov, iz katerih izhajajo, nekatere podrobnosti in sklici v poročilu niso razkriti, nekatere informacije pa so predstavljene anonimizirano.



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE

# Vsebina

	Odstavek
<b>Povzetek</b>	I–VII
<b>Uvod</b>	01–16
<b>Carinska unija je pomembna za trgovino in prihodke EU</b>	01–03
<b>Analiza tveganja in enotno izvajanje carinskih kontrol sta bistvena za uspešno pobiranje uvoznih dajatev</b>	04–12
<b>Enotno izvajanje carinskih kontrol je pravna zahteva</b>	13–16
<b>Obseg revizije in revizijski pristop</b>	17–20
<b>Opažanja</b>	21–61
<b>V okviru za obvladovanje tveganja so slabosti</b>	21–45
V sklepu FRC pojem tveganja ni dobro opredeljen	21
Pravila za države članice niso dovolj stroga	22–29
Okvir nima pomembnih elementov uspešnega sistema za obvladovanje tveganja	30–37
V okviru so določene le omejene zahteve glede poročanja, spremljanja in pregleda	38–45
<b>Okvir ne vodi do enotnega izvajanja carinskih kontrol</b>	46–61
Države članice imajo še vedno različne prakse obvladovanja tveganja	46–52
Države članice informacije o tveganju prepoznavajo in obravnavajo na različne načine	53–56
Izmenjava informacij o tveganih uvoznikih med državami članicami ni sistematična	57–58
V nekaterih državah članicah se avtomatizirana analiza tveganja ne uporablja za vse deklaracije (standardne in poenostavljene)	59–61
<b>Zaključki in priporočila</b>	62–64

**Kratice in okrajšave**

**Glosar**

**Odgovori Komisije**

**Revizijska ekipa**

**Časovnica**

## Povzetek

**I** Carinska unija EU je bila ustanovljena pred več kot 50 leti. EU ima na carinskem področju izključno pristojnost za sprejemanje zakonodaje, za njeno izvajanje, vključno s carinskimi kontrolami, pa so odgovorne države članice. Carinski organi držav članic imajo ključno vlogo pri doseganju ravnotežja med potrebo po lažšanju trgovanja s hitrejšimi in nemotenimi uvoznimi postopki ter potrebo po izvajanju carinskih kontrol. Carinske dajatve, pobrane v letu 2019, so znašale 21,4 milijarde EUR, kar je 13 % proračunskih prihodkov EU.

**II** Države članice morajo enotno izvajati carinske kontrole, da se uvozniki, ki goljufajo, ne bi usmerjali na vstopne točke na mejah z nižjo ravno kontrol. V glavni carinski zakonodaji EU, carinskem zakoniku Unije, se od Komisije zahteva, da od leta 2016 sprejema potrebne ukrepe za zagotovitev, da države članice enotno izvajajo carinske kontrole. Komisija je leta 2018 v okviru prizadevanj za doseg tega cilja sprejela izvedbeni sklep o merilih in standardih v zvezi s finančnimi tveganji (sklep FRC), da bi uskladila to, kako države članice izbirajo uvoze za kontrole. Temu sklepu so priložene smernice, ki so jih države članice podprle leta 2019. Ta dokumenta (sklep FRC in smernice) sta okvir za obvladovanje finančnega tveganja na carinskem področju. Sodišče se je za izvedbo te revizije odločilo zaradi uvedbe tega novega regulativnega okvira.

**III** Ocenilo je, ali je bil ta okvir, ki ga je razvila Komisija za uporabo v državah članicah, zasnovan tako, da se zagotavlja usklajen izbor uvoznih deklaracij za kontrolo, in to, kako države članice ta okvir izvajajo. Izvajanje sklepa FRC in smernic je pomemben korak proti enotnemu izvajanju carinskih kontrol. Vendar okvir ni zasnovan dovolj dobro, da bi se zagotovilo, da države članice usklajeno izbirajo uvozne deklaracije za kontrolo. Poleg tega države članice okvir izvajajo na različne načine.

**IV** V sklepu FRC ni dobro opredeljen pojem tveganja, poleg tega pa okvir ni dovolj podroben. Sodišče je ugotovilo tudi, da v okviru ni pomembnih elementov, kot so analiza za celotno EU na podlagi podatkov o vseh uvozi v EU, ustrezne tehnike podatkovnega rudarjenja in ustrezne metode za obravnavo finančnih tveganj za uvoze na podlagi e-trgovanja. Poleg tega se z okvirom ne zagotavljajo ustrezne ureditve za spremljanje in pregledovanje njegove uporabe.

**V** Države članice so začele izvajati okvir Komisije, in sicer večinoma z opredeljevanjem meril, ki so jih prej uporabljale za ciljno usmerjanje v sumljive uvoze („profili tveganja”), in njihovim povezovanjem z ustreznimi merili iz sklepa. Vendar se v

obiskanih državah članicah zaradi izvajanja sklepa FRC niso bistveno spremenili njihovi izbirni postopki za kontrole. Sodišče je ugotovilo, da si države članice informacij o tveganju niso razlagale enako, zaradi česar so bila uporabljena različna merila za izbiro uvozov za kontrole. Sodišče je ugotovilo tudi, da si države članice izmenjujejo le zelo malo informacij o uvoznikih, ki so bili ocenjeni kot tvegani. To ovira uspešne in usklajene izbirne postopke za kontrole.

**VI** V skladu z okvirom lahko države članice število priporočenih kontrol, ki izhaja iz njihove analize tveganja, zmanjšajo na raven, ki je izvedljiva glede na omejitve njihovih virov. Sodišče je ugotovilo, da države članice niso uporabljale podobnih postopkov za zmanjšanje števila kontrol, kar je privedlo do različnih nacionalnih praks za obravnavanje podobnih tveganj. Ugotovilo je tudi, da nekatere države članice niso izvedle avtomatizirane analize tveganja za vse deklaracije, kot se zahteva v sklepu FRC.

**VII** Sodišče daje Komisiji priporočila za okrepitev enotnega izvajanja carinskih kontrol ter razvoj in izvajanje celovitih analitičnih in usklajevalnih zmogljivosti na ravni EU.

# Uvod

## Carinska unija je pomembna za trgovino in prihodke EU

**01** EU je leta 2018 obeležila 50. obletnico carinske unije, ki temelji na odpravi carinskih dajatev in drugih omejitev za trgovanje med sodelujočimi državami ter uvedbi skupnih carinskih dajatev za uvoz iz tretjih držav. Na tem področju, ki je v izključni pristojnosti EU<sup>1</sup>, EU opredeli večino carinske politike in sprejme carinsko zakonodajo. Za izvajanje carinske zakonodaje pa so odgovorne predvsem države članice<sup>2</sup>, ki za EU carinske dajatve tudi pobirajo in izvajajo carinske kontrole.

**02** EU je odvisna od učinkovitega pretoka blaga v carinsko unijo in iz nje. Glede na najnovejše razpoložljive statistične podatke<sup>3</sup> sta bila uvoz in izvoz EU v letu 2019 skupaj vredna približno 4 bilijone EUR (kar je predstavljalo približno 25 % BDP EU). To dokazuje vpliv mednarodne trgovine na gospodarsko dejavnost EU in pomembnost carinske unije. Na *sliki 1* so navedene najpomembnejše izvirne države uvoza v EU in glavne vrste uvoženega blaga.

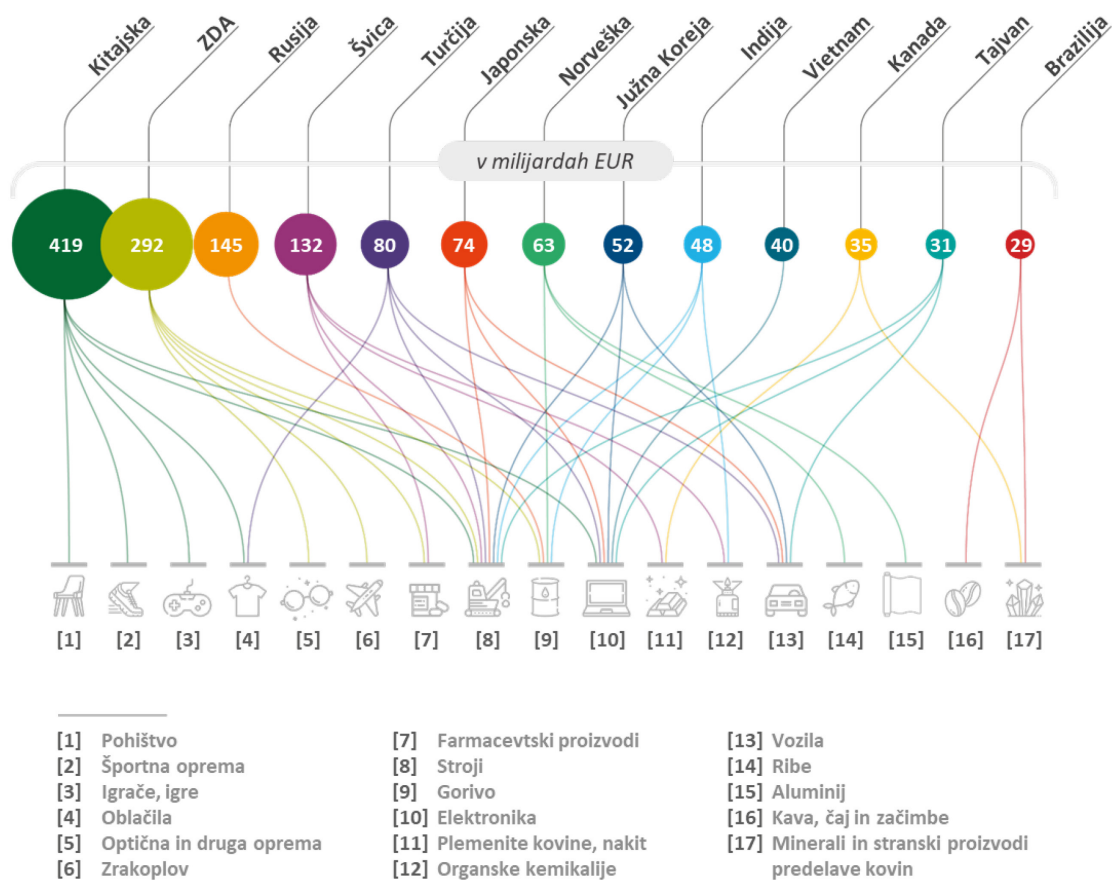
---

<sup>1</sup> Člen 3 prečiščene različice Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) (UL C 202, 7.6.2016, str. 47).

<sup>2</sup> Člen 291 PDEU.

<sup>3</sup> Vir: Eurostat, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International\\_trade\\_in\\_goods](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods).

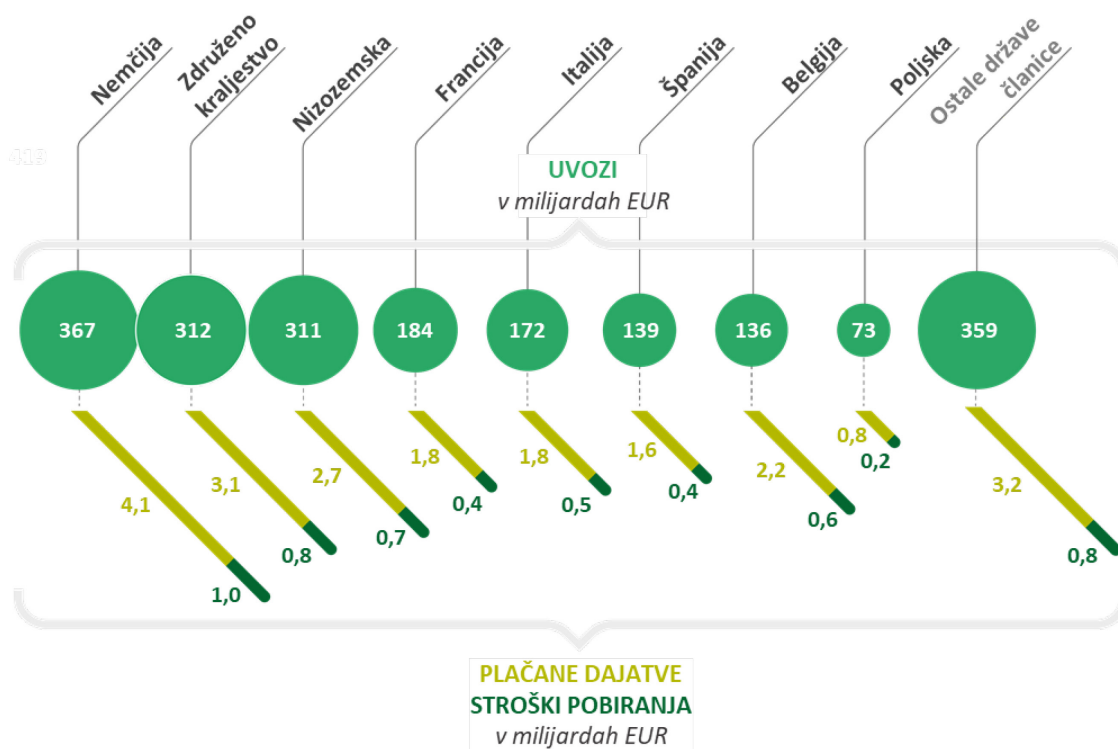
**Slika 1 – Uvoz blaga v EU v letu 2019: glavne države, ki izvažajo v EU**



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi Eurostatove podatkovne zbirke statističnih podatkov o zunanji trgovini, nabor podatkov „EU Trade Since 1988 by HS2, 4, 6 and CN8 (DS-045409)“

**03** Poleg tega so carinske dajatve za uvoz pomemben vir proračunskih prihodkov EU, v letu 2019 so namreč znašale 21,4 milijarde EUR (13 % proračunskih prihodkov). Na [sliki 2](#) so prikazane vrednosti uvoza držav članic za leto 2019, dajatve, ki so jih dale na voljo proračunu EU, in 20 %, ki so jih zadržale za kritje stroškov zbiranja.

**Slika 2 – Uvoz EU in dajatve, pobrane v letu 2019**



*Vira:* Evropsko računsko sodišče na podlagi Eurostatove podatkovne zbirke statističnih podatkov o zunanji trgovini, nabor podatkov „EU Trade Since 1988 by HS2, 4, 6 and CN8 (DS-045409)“, ter zaključni račun Evropske unije za proračunsko leto 2019

## Analiza tveganja in enotno izvajanje carinskih kontrol sta bistvena za uspešno pobiranje uvoznih dajatev

**04** Carinski organi držav članic so odgovorni za pobiranje carinskih dajatev, trošarin in davka na dodano vrednost (DDV) pri uvozu. Poleg tega imajo še druge cilje, kot npr. izboljšanje notranje varnosti EU, zaščita EU pred nepošteno in nezakonito trgovino ter varstvo okolja. Boj proti terorizmu je postal prioriteta carinskih organov.

**05** Zaradi omejenosti razpoložljivih virov v posameznih državah je za carinske organe izziv najti ravnotežje med potrebo po lažšanju trgovanja s hitrejšimi in nemotenimi uvoznimi postopki ter potrebo po izvajanju carinskih kontrol. Sodišče je pri prejšnji reviziji<sup>4</sup> ugotovilo, da obstajajo dejavniki, ki države članice odvrtaajo od izvajanja carinskih kontrol. Razlog za to je, da morajo države članice, ki izvajajo carinske kontrole, pogosto kriti finančne posledice svojih ukrepov, če jim ne uspe izterjati

<sup>4</sup> Glej odstavke 29–32 Posebnega poročila št. 19/2017 – Uvozni postopki: pomanjkljivosti v zakonodajnem okviru in neuspešno izvajanje negativno vplivajo na finančne interese EU.



sredstev od uvoznikov. Za države članice, ki takih kontrol ne izvajajo, pa morda ni negativnih posledic. Uvozniki zaradi optimizacije svojih dejavnosti lahko dajejo prednost vstopnim točkam z manj carinskimi kontrolami.

**06** V carinskem zakoniku Unije<sup>5</sup> je „tveganje“<sup>6</sup> opredeljeno kot „verjetnost in vpliv dogodka [...], ki bi: (a) preprečil pravilno uporabo ukrepov Unije ali nacionalnih ukrepov; (b) ogrozil finančne interese Unije in njenih držav članic; ali (c) ogrozil varnost in varstvo Unije in njenih prebivalcev, zdravje ljudi, živali ali rastlin, okolje ali potrošnike.“ Finančna tveganja so tista, ki ogrožajo finančne interese EU in njenih držav članic.

**07** Svetovna carinska organizacija (WCO) je v svojem kompendiju o obvladovanju tveganja navedla, da je treba za določitev ravni tveganja izvesti analizo verjetnosti ter potencialnih posledic in velikosti teh posledic<sup>7</sup>. Analiza tveganja je opredeljena kot sistematična uporaba razpoložljivih informacij za ugotavljanje tega, kako pogosto se lahko pojavijo opredeljena tveganja, in velikosti njihovih verjetnih posledic. Ima ključno vlogo pri ocenjevanju tega, kako dodeliti omejena sredstva carinskih organov, da bi se doseglo maksimalno kritje tveganj, tudi finančnih, s carinskimi kontrolami.

**08** Carinske kontrole se lahko razlikujejo glede na:

- čas izvedbe: kontrole ob prepustitvi blaga ali pred njo se izvedejo pred carinjenjem uvoza, kontrole po prepustitvi blaga pa se izvedejo pozneje, zaradi česar manj motijo trgovinske tokove;
- vrsto: dokumentacijske kontrole zajemajo pravilnost, popolnost in veljavnost carinskih deklaracij, fizični pregledi pa vključujejo tudi pregled samega blaga, vključno s štetjem kosov blaga in odvzemom vzorcev, da se preveri, ali je uvoženo blago res tisto, ki je navedeno na carinski deklaraciji.

**09** Vsaka država članica ima svoj postopek za obvladovanje tveganja na področju carine, ki temelji na specifičnih značilnostih in je odvisen od več dejavnikov. Vendar imajo postopki na splošno strukturo, ponazorjeno na [sliki 3](#).

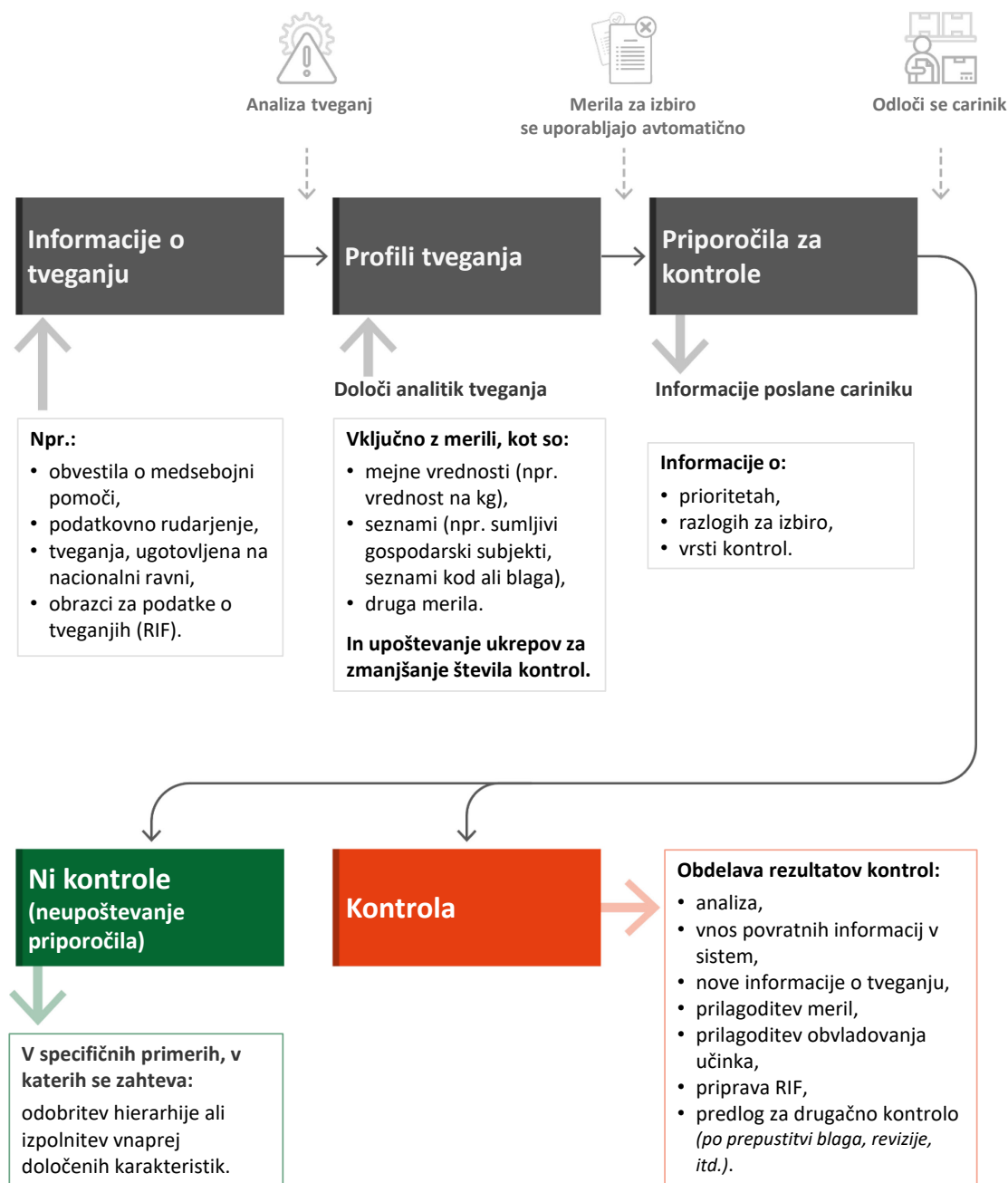
---

<sup>5</sup> Uredba (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. oktobra 2013 o carinskem zakoniku Unije (prenovitev) (UL L 269, 10.10.2013, str. 1) (uredba o carinskem zakoniku Unije).

<sup>6</sup> Člen 5(7).

<sup>7</sup> *WCO's Risk Management Compendium*, str. 15.

### Slika 3 – Običajni postopek obvladovanja tveganja v državah članicah



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij, zbranih v državah članicah

**10** Sodišče je v prejšnjih letih večkrat ugotovilo znatna tveganja in probleme, povezane s carinskimi kontrolami. Glede predhodnika carinskega zakonika Unije, carinskega zakonika Skupnosti<sup>8</sup>, je prišlo do zaključka, da so imele v skladu z njim države članice preveliko diskrecijsko pravico glede strategije za revizije po carinjenju<sup>9</sup>, da ni bilo enakih konkurenčnih pogojev med pristanišči EU<sup>10</sup> ter da so se lahko zaradi neenotnega izvajanja carinskih kontrol v državah članicah subjekti, ki goljufajo, usmerjali v specifične vstopne točke na mejah<sup>11</sup>. Komisija je v odgovoru na opažanja Sodišča navedla, da se bodo ugotovljene slabosti obravnavale s skupnimi merili in standardi EU za finančna tveganja. Ti so se takrat pripravljali. Glede na statistične podatke, ki jih zbira Komisija, se raven kontrol med državami članicami zdaj bistveno razlikuje: od manj kot 1 % uvoznih deklaracij v nekaterih državah do več kot 60 % v drugih, kot je ponazorjeno na *sliki 4*.

---

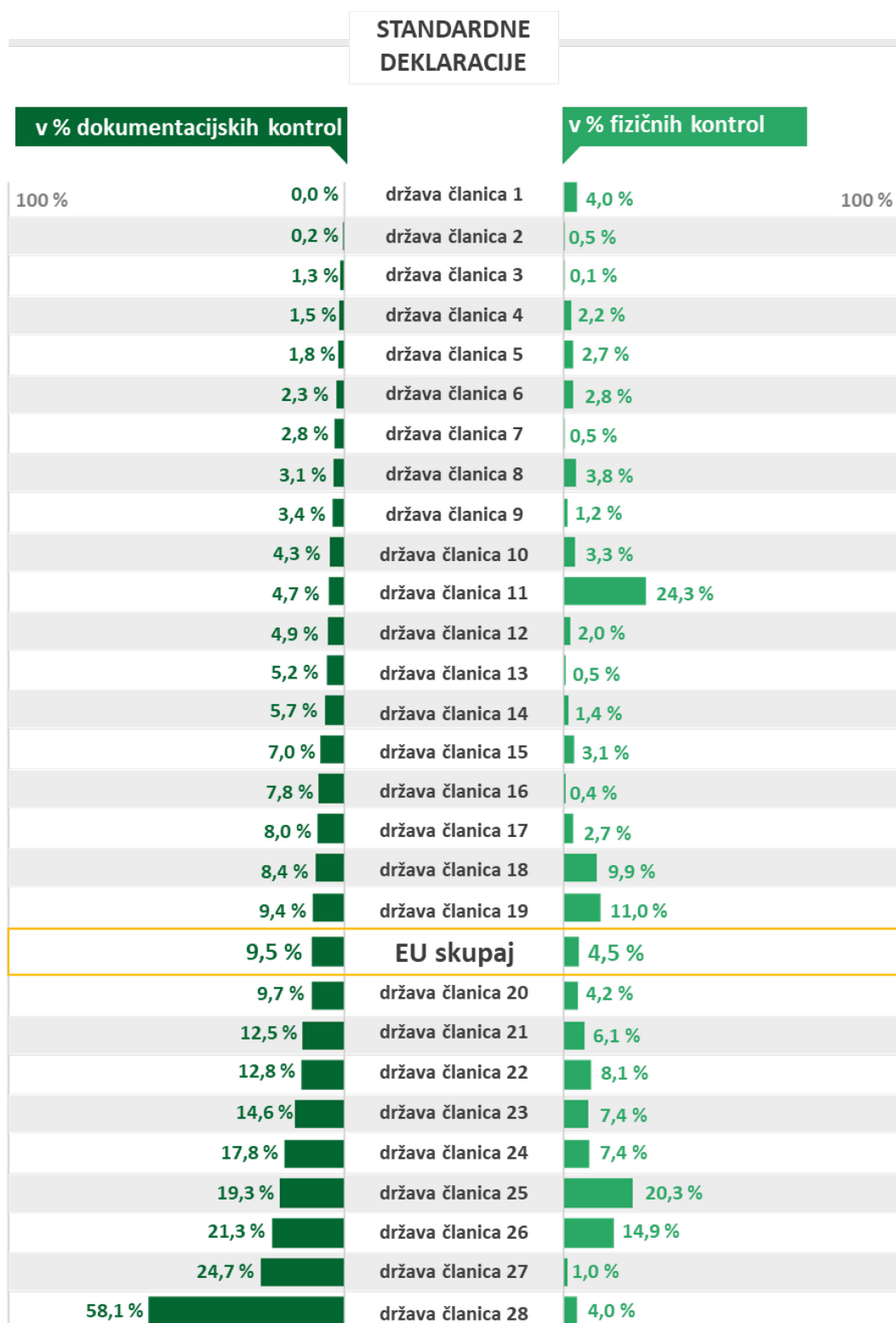
<sup>8</sup> Uredba Sveta (EGS) št. 2913/92 z dne 12. oktobra 1992 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL L 302, 19.10.1992, str. 1–50).

<sup>9</sup> Glej odstavek 4.20 letnega poročila za leto 2014 in odstavek 4.15 letnega poročila za leto 2015.

<sup>10</sup> Glej odstavek 113 Posebnega poročila št. 23/2016 – Pomorski promet v EU: v nemirnih vodah – veliko neuspešnih in netrajnostnih naložb.

<sup>11</sup> Glej odstavek 148 Posebnega poročila št. 19/2017 – Uvozni postopki: pomanjkljivosti v zakonodajnem okviru in neuspešno izvajanje negativno vplivajo na finančne interese EU.

**Slika 4 – Odstotek kontrol standardnih deklaracij (dokumentacijskih in fizičnih), ki so jih države članice izvedle v fazi prepustitve v letu 2019**



Podatki vključujejo kontrole, uvedene za kritje finančnih tveganj ter tveganj v zvezi z varnostjo in varovanjem.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij, ki so jih države članice predložile Komisiji za pripravo poročil o smotrnosti delovanja carinske unije za leto 2019

**11** Zaradi neprijavljenih in napačno prijavljenih uvozov, za katere se carinske kontrole niso izvedle, pride do „izpada carin“, tj. razlika med dejansko pobranimi uvoznimi dajatvami in zneskom, ki bi ga bilo teoretično treba pobrati<sup>12</sup>. Nedavni primer goljufije v Združenem kraljestvu, ki ni sprejelo ustreznih ukrepov za zmanjšanje tveganja navajanja prenizke vrednosti uvoženega tekstila in obutve, je na primer privedel do potencialnih izgub carinskih dajatev, ki po izračunu Komisije (ki je ta znesek vnesla tudi v zaključni račun EU) znašajo 2,7 milijarde EUR za obdobje od novembra 2011 do oktobra 2017.

**12** Sodišče je leta 2017 priporočilo<sup>13</sup>, naj Komisija skupaj z državami članicami oceni izpad carin, vendar taka ocena še nikoli ni bila izvedena. Poleg tega je bil v letno poročilo Generalnega direktorata Komisije za proračun (GD BUDG) o dejavnostih za leto 2019 vključen pridržek glede netočnosti zneskov tradicionalnih lastnih sredstev, prenesenih v proračun EU. Ta pridržek je zajemal primer Združenega kraljestva in količinsko neopredeljene potencialne izgube tradicionalnih lastnih sredstev v drugih državah članicah. Morebitni izpad pri pobiranju carinskih dajatev je treba nadomestiti z višjimi prispevki držav članic iz naslova bruto nacionalnega dohodka (BND), stroške pa na koncu nosijo evropski davkoplačevalci.

## Enotno izvajanje carinskih kontrol je pravna zahteva

**13** S carinskim zakonikom Unije, ki je začel veljati maja 2016, je enotno izvajanje carinskih kontrol postalo pravna zahteva, poleg tega pa je bilo določeno, da je Komisija odgovorna za določitev skupnih meril in standardov tveganja. Komisija je zato po posvetovanju z državami članicami maja 2018 sprejela izvedbeni sklep za določitev specifičnih zahtev za obvladovanje teh tveganj, in sicer izvedbeni sklep o merilih in standardih v zvezi s finančnimi tveganji (sklep FRC)<sup>14</sup>. Ta dokument ima oznako EU RESTRICTED. V skladu s sklepom so imele države članice nekoliko dodatnega časa za zagotovitev, da so potrebne tehnike elektronske obdelave podatkov vzpostavljene. S

---

<sup>12</sup> Glej študijo Evropskega parlamenta: Evropski parlament, Generalni direktorat za notranjo politiko – *From Shadow to Formal Economy: Levelling the Playing field in the Single Market*, 2013).

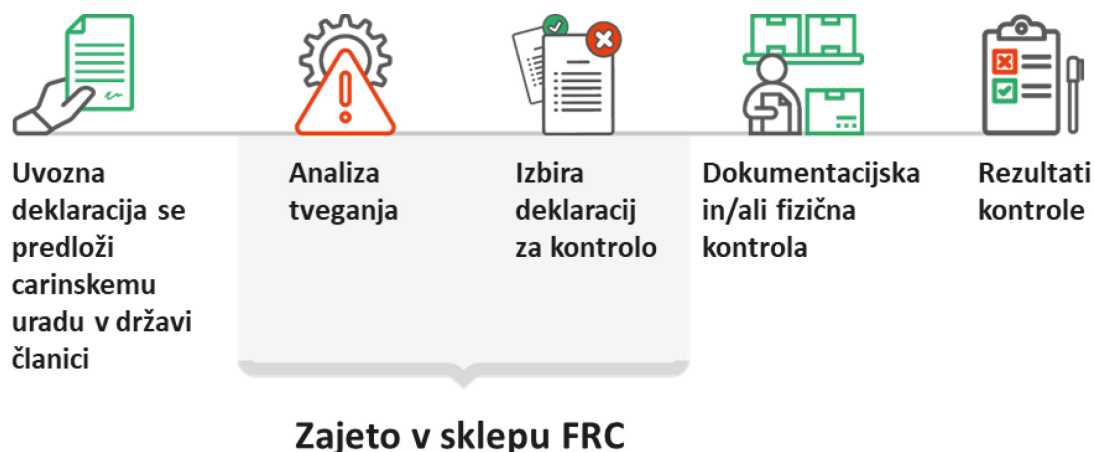
<sup>13</sup> Glej Posebno poročilo št. 19/2017 – Uvozni postopki: pomanjkljivosti v zakonodajnem okviru in neuspešno izvajanje negativno vplivajo na finančne interese EU.

<sup>14</sup> Izvedbeni sklep Komisije z dne 31. maja 2018 o ukrepih za enotno izvajanje carinskih kontrol z vzpostavitvijo skupnih meril in standardov finančnega tveganja v skladu z Uredbo (EU) št. 952/2013 o carinskem zakoniku Unije za blago, prijavljeno za sprostitev v prosti promet.

tem izvedbenim sklepom so bili skupni merila in standardi tveganja za odpravo finančnih tveganj prvič določeni v pravno zavezujočem izvedbenem sklepu.

**14** Cilj sklepa FRC je uskladiti postopke držav članic za analizo tveganja in izbiro uvozov za kontrole<sup>15</sup>. Ne zajema pa postopkov za izvajanje kontrol niti kakovosti in rezultatov kontrol (glej *slika 5*).

### Slika 5 – Področja, obravnavana v sklepu FRC



Vir: Evropsko računsko sodišče

**15** Poleg tega sta Komisija (Generalni direktorat za obdavčenje in carinsko unijo (GD TAXUD)) in delovna skupina, ki jo sestavljajo predstavniki nacionalnih carinskih organov, pripravili smernice, ki dopolnjujejo sklep FRC. Tudi te smernice, ki so jih države članice končno potrdile decembra 2019, so dokument z oznako EU RESTRICTED. Niso pravno zavezujoče in zato tudi ne izvršljive. Ta dokumenta (sklep FRC in smernice) sta okvir, ki ga je Komisija razvila v sodelovanju z državami članicami za določitev skupnih meril in standardov finančnega tveganja, ki se zahtevajo s carinskim zakonikom Unije.

<sup>15</sup> Glej Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu – Drugo poročilo o napredku pri izvajanju strategije in akcijskega načrta EU za obvladovanje tveganja na carinskem področju z dne 20. julija 2018.

**16** Komisija Ursule von der Leyen je julija 2019 napovedala, da namerava okrepiti carinsko unijo, zlasti z „drz[nim] svež[njem] za celovit evropski pristop, da bi okrepili obvladovanje tveganja na carinskem področju in podprli učinkovit nadzor, ki ga izvajajo države članice”<sup>16</sup>. GD TAXUD je septembra 2020 predstavil akcijski načrt za izboljšanje delovanja carinske unije<sup>17</sup>. To je bilo po zaključku revizije Sodišča.

---

<sup>16</sup> Politične usmeritve naslednje Evropske komisije za obdobje 2019–2024.

<sup>17</sup> Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Ekonomsko-socialnemu odboru o strategiji Evropske unije z naslovom Dvig carinske unije na naslednjo raven: akcijski načrt (COM(2020)581 final z dne 28. septembra 2020).

## Obseg revizije in revizijski pristop

**17** Sodišče se je za izvedbo te revizije odločilo zaradi novega regulativnega okvira (glej odstavke **13–15**). V okviru revizije Sodišča je bilo preučeno, kako je Komisija določila skupna merila in standarde finančnega tveganja ter kako države članice ta merila in standarde izvajajo. Sodišče je analiziralo, ali se je z okvirom (sklep FRC in smernice), ki ga je razvila Komisija, izvajajo pa ga države članice, zagotovilo enotno izvajanje carinskih kontrol za zaščito finančnih interesov EU. Zato je ocenilo, ali je bil okvir ustrezen in kako so države članice uporabljale svoje sisteme za obvladovanje tveganja za izbiro uvoznih deklaracij za kontrole. Preučilo je vse korake do izbire uvoznih deklaracij za kontrole in nadaljnje ukrepanje v zvezi s temi kontrolami. V obseg revizije niso bili vključeni kakovost carinskih kontrol in rezultati teh kontrol.

**18** Sodišče je okvir Komisije primerjalo z ustreznimi mednarodnimi standardi in dobrimi praksami (tj. standardi WCO<sup>18</sup> in Mednarodne organizacije za standardizacijo (ISO) 31000:2018, Obvladovanje tveganja – Smernice), da bi ocenilo njegovo primernost za zagotavljanje enotnega izvajanja carinskih kontrol. Preučilo tudi, ali so bile ureditve Komisije za spremljanje, pregledovanje in poročanje zadostne.

**19** Sodišče je obiskalo carinske organe petih držav članic in ocenilo, kako se v njihovih sistemih za obvladovanje tveganja uporabljajo skupna merila in standardi finančnega tveganja za izbiro deklaracij za carinske kontrole. Te države članice je izbralo ob upoštevanju dveh meril: zneskov carinskih dajatev, ki jih poberejo, in lastne kvalitativne ocene tveganja. Sodišče je analiziralo tudi, ali so se zaradi postopkov držav članic carinske kontrole izvajale enotno. Poleg tega je carinskim organom vseh držav članic EU poslalo vprašalnik, da bi zbralo informacije o njihovem dojemanju sedanje ravni usklajenosti carinskih kontrol. Na vprašalnik je odgovorilo vseh 27 držav članic. Sodišče je carinske organe vprašalo o njihovem mnenju glede ustreznosti okvira in o tem, koliko so izvajali skupna merila in standarde finančnega tveganja.

**20** Revizijski obiski so potekali med oktobrom 2019 in januarjem 2020, tj. po roku, določenem v sklepu FRC, do katerega so morale države članice določiti zahtevo za uporabo meril v avtomatizirani analizi tveganja. V tem obdobju je o smernicah, ki vsebujejo tehnične elemente, potrebne za izvajanje sklepa FRC, potekala razprava, zato se v državah članicah še niso uporabljale. Formalno so bile podprte decembra 2019.

---

<sup>18</sup> WCO's Risk Management Compendium.



# Opažanja

## V okviru za obvladovanje tveganja so slabosti

### V sklepu FRC pojem tveganja ni dobro opredeljen

**21** Sodišče je v sklepu FRC ugotovilo slabosti v opredelitvi pojma tveganja. To lahko privede do situacij, v katerih za carinske organe držav članic kontrole tistega uvoza, ki pomeni veliko tveganje za finančne interese EU, niso prioriteta.

### Pravila za države članice niso dovolj stroga

**22** V carinskem zakoniku Unije so navedene zahteve glede skupnih meril in standardov tveganja, ki bi jih bilo treba uporabljati v državah članicah (glej [okvir 1](#)).

#### Okvir 1

##### Skupna merila in standardi tveganja

V skladu s carinskim zakonikom Unije<sup>19</sup> bi morala skupna merila in standardi tveganja vključevati:

- (a) opis tveganj;
- (b) dejavnike ali kazalnike tveganja, ki naj se uporabljajo za izbor blaga ali gospodarskih subjektov za carinsko kontrolo;
- (c) vrsto carinskih kontrol, ki naj jih izvajajo carinski organi; in
- (d) trajanje uporabe carinskih kontrol iz točke (c).

**23** V sklepu FRC je navedenih veliko meril finančnega tveganja in kazalnikov tveganja, ki jih morajo države članice uporabiti pri izbiri kontrol. Merila iz sklepa FRC so področja tveganja, ki jih morajo države članice obravnavati enotno. Kazalnik tveganja je specifičen podatkovni element ali informacija, ki se nanaša na prisotnost tveganja. Na splošno se specifično tveganje ugotavlja na podlagi kombinacije kazalnikov tveganja.

---

<sup>19</sup> Člen 46(7).

**24** Sodišče je ugotovilo, da kazalniki nimajo dovolj strogih pravil za aktivacijo kontrol, zaradi česar jih lahko države članice uporabljajo na različne načine. Razlog za to je, da v opisu meril tveganja niso navedene okoliščine, na podlagi katerih bi se moral kazalnik aktivirati in tako privedi do izbire. To vpliva na profile tveganja, ki so kombinacija meril, na podlagi katerih se lahko, če se uporabijo v zvezi s carinsko deklaracijo, ustvari priporočilo za kontrolo – glej [slika 3](#). Profili tveganja lahko vsebujejo različna merila za aktiviranje v različnih državah članicah, zato se z njimi ne zagotavlja usklajena izbira deklaracij za kontrolo. Ker seznam kazalnikov tveganja, predstavljen za vsako merilo, ni obvezen, jih lahko države članice uporabijo (posamično ali v kombinaciji), kot želijo.

**25** V sklepu FRC niso določena specifična pravila o vrsti in trajanju carinskih kontrol. Odločitev o tem, kakšno kontrolo ali ukrep za preverjanje bodo uporabili, je prepuščena carinskemu organu držav članic. Poleg tega v sklepu ni določeno, kako naj se za izbiro deklaracij (ali podjetij, ki jih je treba revidirati) za kontrole po prepustitvi blaga uporabljajo merila in kazalniki tveganja.

**26** S smernicami naj bi se zagotovila enotna razlaga sklepa FRC. Vanje je vključen opis področij tveganja, poleg tega pa je določeno, kako kombinirati različne kazalnike za ugotovitev splošne ravni tveganja. Vključenih je tudi nekaj kvalitativnih navedb o tem, kako oceniti kazalnike tveganja. Vendar v njih ni poglobljenih opisov s količinsko opredeljivimi kazalniki, ki bi jih carinski organi držav članic lahko uporabili pri svojih analizah tveganja. Navedenih je sicer nekaj primerov, kako bi lahko države članice opredelile tveganega trgovca ali „sumljiv gospodarski subjekt“, vendar ni predpisana natančna metodologija za zagotovitev, da bi vse države članice ta kazalnik tveganja opredelile enako.

**27** V skladu s sklepom FRC se države članice lahko odločijo, kako bodo zmanjšale število kontrol na obvladljivo raven glede na razpoložljive vire. Ta možnost se imenuje „obvladovanje učinka“. V sklepu FRC so navedeni načini, na katere lahko države članice to storijo. Take metode obvladovanja učinka se običajno uporabljajo pri pripravi profila tveganja, pri čemer se uporabljajo ocene, ki jih pripravi analitik tveganja (glej tudi [slika 3](#)).

**28** V sklepu FRC niso določene omejitve za obvladovanje učinka, zato imajo države članice precejšnjo diskrecijsko pravico pri zmanjševanju števila kontrol. Za več meril tveganja so v smernicah navedeni primeri, v katerih se število kontrol ne bi smelo zmanjšati ali bi se lahko zmanjšalo le, če so razlogi jasno razloženi. Vendar so v smernicah tudi v primerih, v katerih naj se število kontrol ne bi zmanjšalo, dovoljene izjeme, ti primeri pa niso specifično opredeljeni.

**29** Poleg obvladovanja učinka se lahko carinski organi odločijo, da ne bodo izvedli kontrol, priporočenih v okviru avtomatiziranega sistema. To je znano kot „neupoštevanje” priporočila (glej tudi [slika 3](#)). Pravila v sklepu FRC ne zadostujejo za zagotovitev doslednosti pri tem neupoštevanju. V smernicah je ugotovljeno, da imajo države članice prakso neupoštevanja priporočil za kontrole. Navedeno je, da neupoštevanje priporočil ni zaželeno v primerih z velikim tveganjem, ter da je treba vse primere dokumentirati in razložiti. Kdaj je neupoštevanje sprejemljivo, pa ni specifično navedeno.

### Okvir nima pomembnih elementov uspešnega sistema za obvladovanje tveganja

**30** V carinskem zakoniku Unije, kompendiju WCO o obvladovanju tveganja in standardu ISO 31000 so navedena načela in elementi, ki bi jih bilo treba vključiti v carinski sistem za obvladovanje tveganja. Sodišče je ugotovilo, da okvir EU ni vseboval naslednjih ključnih elementov uspešnega sistema za obvladovanje tveganja:

- analize tveganja na ravni EU,
- podatkovnega rudarjenja (tako na ravni EU kot tudi na ravni držav članic),
- usklajenega pristopa k naključnemu izbiranju deklaracij za kontrole,
- platform za izmenjavo informacij o vseh tveganih uvoznikih,
- ustreznih metod za obravnavo finančnih tveganj, povezanih z uvozom na podlagi e-trgovanja (veliko število uvoznih deklaracij z majhno vrednostjo).

**31** Različna tveganja se lahko v nekaterih primerih bolje opredelijo in obravnavajo na nacionalni ravni, v drugih primerih pa na ravni EU. V uspešnem okviru za obvladovanje tveganja pa bi moralo biti poskrbljeno za to, da se vsa tveganja obravnavajo na najustreznejši ravni. Ker EU deluje kot carinska unija (v kateri lahko uvozniki prosto izberejo svoj kraj uvoza), bi bila **analiza na ravni EU** primernejša za opredelitev in obravnavanje tveganj, ki zadevajo celo EU. Kot poudarja WCO, centri za ocenjevanje tveganja/ciljno usmerjanje carinskim organom omogočajo, da dinamično opredelijo transakcije, za katere je zelo verjetno, da ne bodo skladne, kar jim omogoča, da se uspešneje odzovejo na primere z največjim tveganjem<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Priloga 4 k zvezku 1 dokumenta *WCO customs risks management compendium*.

**32** V skladu s sklepom FRC so države članice odgovorne za izvedbo analize tveganja in sprejemanje vseh odločitev o relevantnosti podatkov EU in nacionalnih podatkov za namene lastnih sistemov za obvladovanje tveganja. Centri za oceno tveganja so sicer pogosto vzpostavljeni na nacionalni ravni, vendar EU ni ustanovila operativnega centra za obravnavanje finančnih tveganj na ravni EU. Komisija je v svojem carinskem akcijskem načrtu z dne 28. septembra 2020 (glej odstavek **16**) priznala potrebo po uvedbi podatkovne analitike na ravni EU za okrepitev celotne strukture.

**33 Podatkovno rudarjenje** je postopek odkrivanja zanimivih in koristnih vzorcev in razmerij v velikih količinah podatkov. Tako v ISO 31000<sup>21</sup> kot tudi v dokumentih WCO je poudarjena pomembnost podatkovnega rudarjenja v procesu obvladovanja tveganja. Podatkovno rudarjenje je učinkovitejše, če je na voljo več podatkov. Vendar okvir ne vključuje zahteve po izvedbi analize na ravni EU na podlagi podatkov o vseh uvozi v EU. Komisija ni sistematično izvajala takih analiz, da bi odkrila finančna tveganja na carinskem področju. Izvajati je začela pilotni projekt, imenovan „skupne analitske zmogljivosti“ (JAC), za izvedbo analize podatkov na ravni EU. Kot je opisano v **okviru 2**, je bil projekt JAC pozitivna pobuda, vendar so bili njen obseg, zmogljivost in izložki omejeni.

## Okvir 2

### Pilotni projekt JAC

Na podlagi priporočil Sodišča<sup>22</sup> in Evropskega parlamenta so GD BUDG, GD TAXUD in urad OLAF (urad EU za boj proti goljufijam) vzpostavili pilotni projekt JAC za analizo trgovinskih tokov. Obseg tega projekta je bil omejen na analizo uvozov nekaterih izdelkov, na podlagi katere je bilo leta 2019 pripravljenih osem obrazcev EU za podatke o tveganjih (RIF) (glej odstavek **53**). Komisija je pričakovala, da bodo države članice na podlagi tega oblikovale ali posodobile profile tveganja. Spremljanje izidov teh RIF zdaj poteka.

Komisija je septembra 2020 objavila carinski akcijski načrt (glej odstavek **16**), v katerem je predlagala začetek pobude EU za skupne analitske zmogljivosti. Ta pobuda se bo sprva osredotočila na uporabo podatkov, ki so že na voljo, poleg tega pa se bodo v okviru te pobude razvile ustrezne rešitve upravljanja.

<sup>21</sup> ISO 31000:2018, Obvladovanje tveganja – Smernice, str. 3.

<sup>22</sup> Glej letno poročilo za leto 2017, odstavek 4.23, priporočilo 1.

**34** V skladu s sklepom FRC se od držav članic ne zahteva, da pri analizi tveganja uporabljajo tehnike podatkovnega rudarjenja. V smernicah je ta možnost omenjena, vendar jasna metodologija ni opredeljena. Tretjina držav članic je na vprašanje v vprašalniku Sodišča odgovorila, da v okviru EU za finančna tveganja niso dovolj upoštevane napredne tehnike analize podatkov (tj. podatkovnega rudarjenja). Dve od obiskanih držav članic sta ustvarili profile tveganja, ki izhajajo iz preiskav, pri katerih je bilo uporabljeno podatkovno rudarjenje (z uporabo informacij, ki večinoma izhajajo iz nacionalnih podatkovnih zbirk). Ti profili so bili zelo uspešni pri odkrivanju nepravilnosti. Druge tri obiskane države članice pa teh tehnik pri oceni tveganja niso uporabile.

**35** Od deklaracij, ki niso bile izbrane avtomatično z uporabo profilov tveganja, države članice naključno izberejo nek odstotek za kontrolo. Taka naključna izbira je ključna za zagotovitev uspešnega okvira kontrol, vključno z ugotavljanjem novih, nezaznanih informacij o tveganju<sup>23</sup>. V sklepu FRC je poudarjena pomembnost **naključnih pregledov**, vendar vanj niso vključena pravila za uskladitev deleža uvozov, ki jih države članice izberejo, ali metode, ki jo uporabijo. V smernicah ni dodatnih navodil o tem, kako naj države članice izvajajo naključno izbiranje.

**36** Obstoječa **platforma „carinski sistem za obvladovanje tveganja“ (CRMS) ni dobro prilagojena** za sistematično **izmenjavo informacij** o tveganih uvoznikih **med državami članicami**. Zato ima vsaka država članica samo informacije o tistih uvoznikih, ki jih je sama ocenila kot tvegane. Ker lahko uvozniki enostavno spremenijo lokacijo, na kateri za uvoz izvedejo carinske postopke, lahko tisti uvozniki, ki v eni državi članici veljajo za tvegane, carinske postopke za uvoz izvedejo v drugi državi članici, v kateri ne veljajo za tvegane, in se tako izognejo kontrolam.

**37 E-trgovanje**<sup>24</sup> je izziv za obvladovanje tveganja na carinskem področju. Ker gre pri e-trgovanju za veliko transakcij majhne vrednosti, uporaba kontrol za vsako posamezno uvozno deklaracijo (za vsako posamezno pošiljko je potrebna carinska deklaracija) ni stroškovno učinkovita. Vendar je tveganje nepravilnosti verjetno precejšnje, veliko število takih uvozov pa pomeni, da bi bil vpliv na finančne interese EU znaten. V okviru, ki je bil vzpostavljen s sklepom FRC in smernicami, se ta pojav ne upošteva dovolj: profili tveganja se uporabljajo za vsako transakcijo (uvoz), države

---

<sup>23</sup> Glej *WCO's Risk Management Compendium* in člen 5(25) carinskega zakonika Unije.

<sup>24</sup> Sodišče je nedavno objavilo poročilo o izzivih v zvezi z e-trgovanjem: Posebno poročilo št. 12/2019 – E-trgovanje: mnogo izzivov v zvezi s pobiranjem DDV in carinskih dajatev še ni bilo odpravljenih.

članice pa lahko z obvladovanjem učinka zmanjšajo število transakcij, za katere se izvedejo kontrole (glej odstavka [27](#) in [28](#)). Komisija je v svojem carinskem akcijskem načrtu (glej odstavek [16](#)) priznala, da so potrebni dodatni ukrepi za zagotovitev uspešnejših carinskih kontrol uvoza v okviru e-trgovanja. Svetovni trendi v e-trgovanju kažejo, da se bo število uvoznih deklaracij majhne vrednosti povečalo.

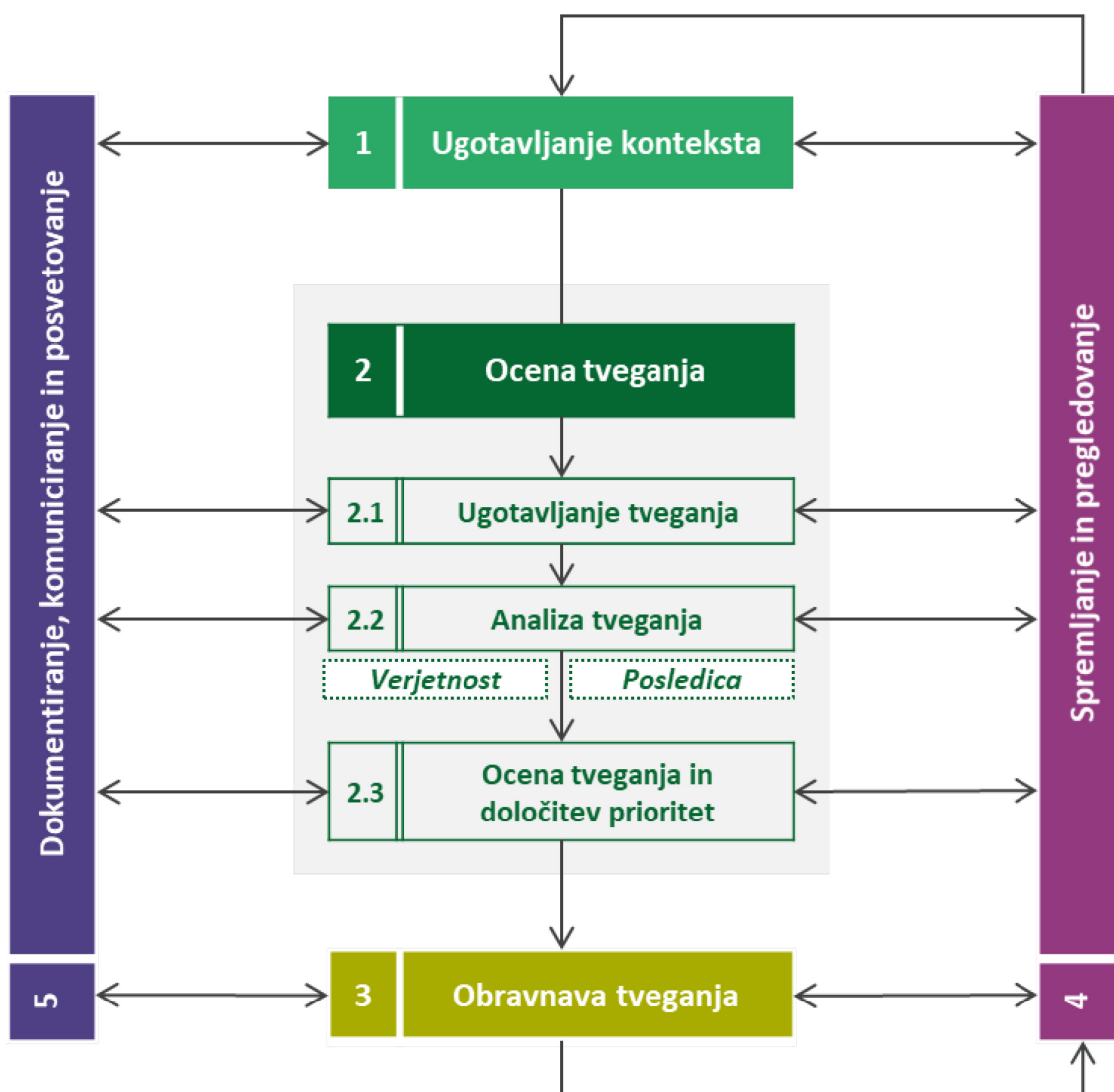
### **V okviru so določene le omejene zahteve glede poročanja, spremljanja in pregleda**

**38** V sklepu FRC so določeni redni časovni presledki, v katerih morajo države članice Komisiji poročati o izvajanju skupnih meril finančnega tveganja. Sodišče je ugotovilo, da so lahko z vidika vzdrževanja uspešnega in posodobljenega sistema ti intervali poročanja predolgi, saj je treba okvir stalno spremljati in pregledovati. Tudi dve od obiskanih držav članic sta podvomili v to, da ta pogostost prispeva k pravočasnemu ukrepanju za izboljšanje skupnih meril tveganja.

**39** Države članice Komisiji vsako leto predložijo informacije o svojih kontrolah kot del okvira za poročanje o uspešnosti carinske unije. Komisija poročila o uspešnosti carinske unije uporablja kot podporo pri spremljanju tega, kako države članice izvajajo sklep FRC. Vendar pa niso najbolj koristna, predvsem zato, ker se pri informacijah o kontrolah ne razlikuje med kontrolami iz finančnih razlogov in kontrolami zaradi varnosti in varovanja. Poleg tega zbrani kazalniki ne omogočajo ocene uspešnosti ukrepov ali profilov za specifična področja tveganja.

**40** WCO je v svojem kompendiju o obvladovanju tveganja poudarila, da se z zagotavljanjem, da se dejavnosti obvladovanja tveganja spremljajo in pregledujejo ter da se rezultati uporabijo kot vložek na ravni politike, prispeva k zagotovitvi dolgoročne uspešnosti obvladovanja tveganja (glej [slika 6](#)).

**Slika 6 – Kako sta spremljanje in pregled vključena v postopek obvladovanja tveganja**



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi *WCO Risk Management Compendium*

**41** Komisija (GD TAXUD) do oktobra 2020 ni vzpostavila postopka za redno spremljanje tega, kako države članice izvajajo okvir. GD BUDG redno obiskuje države članice in izvaja inšpekcijske preglede v zvezi s carinskimi dajatvami. Vendar trenutno ni načrtov, da bi se v te inšpekcijske preglede vključilo tudi to, kako države članice izvajajo sklep FRC. Poleg tega Komisija nima postopkov za obravnavo primerov, v katerih države članice ne upoštevajo sklepa FRC. Glej [okvir 3](#) za poseben primer, ki zadeva Dansko.

### Okvir 3

#### Komisija ni ustrezno nadalje ukrepala glede nizke ravni carinskih kontrol na Danskem

Po inšpekcijskem pregledu na Danskem je GD BUDG leta 2010 ugotovil, da je bila raven kontrol zelo nizka. Poročal je o ugotovitvi v zvezi s to zadevo, ki jo je nadalje spremljal do leta 2015, potem pa jo je zaključil, čeprav Danska ni dosegla nobenih bistvenih izboljšav, za zadevo pa je bilo verjetno, da vpliva na izvajanje sklepa FRC. Komisija od takrat v zvezi s tem ni uradno kontaktirala danskih carinskih organov.

Poleg tega je dansko računsko sodišče (Rigsrevisionen) leta 2017 objavilo poročilo<sup>25</sup>, v katerem je nadalje obravnavalo kritiko Komisije iz leta 2010. V tem poročilu je med drugim zaključek, da so ravni kontrol ostale zelo nizke, da je v sistemu za obvladovanje tveganja več pomanjkljivosti in da ni naključnih pregledov.

**42** RIF EU so spletni obrazci, s katerimi si službe Komisije z državami članicami izmenjujejo informacije o tveganju (glej odstavek **53**). Čeprav se od držav članic v zakonodaji ne zahteva, da zagotovijo povratne informacije o teh obrazcih, je ustrezno spremljanje RIF EU pomembno za zagotovitev doslednega obvladovanja tveganj. Razen dela, opravljenega v okviru pilotnega projekta JAC (glej **okvir 2**) in inšpekcijskih pregledov GD BUDG v zvezi s carinskimi dajatvami v izbranih državah članicah, Komisija ni nadalje ukrepala, da bi ugotovila, ali so države članice ustrezno obravnavale tveganja, ugotovljena v RIF EU. Komisija ni redno analizirala povratnih informacij, ki so jih predložile države članice, in ni sprejela ukrepov za obravnavo neukrepanja nekaterih držav članic.

**43** Pri analizi Sodišča se je pokazalo, da leta 2019 tri države članice niso predložile nobenih povratnih informacij, medtem ko so jih štiri države članice predložile le za nekaj RIF EU. V skoraj polovici (43 %) primerov, v katerih so države članice predložile povratne informacije, niso navedle, ali so oblikovale ali posodobile profil tveganja za obravnave zadeve, opisane v RIF EU, oz. ali so že imele profil tveganja, s katerim se je obravnavala ta zadeva.

<sup>25</sup> Poročilo št. 7/2017, december 2017: *Rigsrevisionens beretning om SKATs kontrol og vejledning på toldområdet.*



**44** Za zagotovitev uspešnega obvladovanja tveganja na carinskem področju so pomembne ustrezne ureditve za pregledovanje za izboljšanje delovanja okvira. V zvezi s tem WCO navaja, da bi bilo treba oblikovati trden okvir z merili za pregledovanje in da bi morale take ocene zajemati vse elemente obvladovanja tveganja.

**45** Ustanovljena je bila strokovna skupina, sestavljena iz delegatov iz vseh carinskih organov držav članic in Komisije, za razpravljanje o zadevah v zvezi z obvladovanjem tveganja na carinskem področju v EU. V skladu s smernicami bi morala ta skupina po potrebi opraviti pregled glavnih zadev, povezanih z izvajanjem okvira. Vendar Komisija še ni razvila jasne politike glede pregledovanja za sklep FRC in smernice, v kateri bi bili določeni mejniki in merila.

## Okvir ne vodi do enotnega izvajanja carinskih kontrol

### Države članice imajo še vedno različne prakse obvladovanja tveganja

**46** Pet obiskanih držav članic je menilo, da so sistemi za obvladovanje tveganja, ki so jih razvile pred uvedbo sklepa FRC, večinoma že skladni z določbami sklepa FRC. Po njihovem mnenju bi za zagotovitev popolne skladnosti s sklepom FRC zadostovalo nekaj manjših prilagoditev. Te države članice so svoje okvire za obvladovanje tveganja večinoma prilagodile tako, da so opredelile svoje obstoječe profile in jih povezale z ustreznimi merili finančnega tveganja (samo ena država članica je oblikovala nekaj profilov tveganja za merila, ki še niso bila vključena v njene obstoječe profile). Sodišče je ugotovilo tudi, da države članice pri opredeljevanju profilov tveganja in povezovanju z merili iz sklepa FRC niso uporabile vseh priporočenih kazalnikov. Zato države članice uporabljajo različna merila za izbiro carinskih deklaracij za kontrolo.

**47** Obiskane države članice zaradi izvajanja sklepa FRC niso pričakovale povečanja svojih kontrolnih zmogljivosti. Pristop k obvladovanju tveganja, ki so ga uporabljale pred sprejetjem sklepa FRC, se ni bistveno spremenil, niti niso pričakovale, da se bo spremenil. V *okviru 4* sta dva primera pripomb teh držav o učinku uvedbe sklepa FRC in smernic na njihove sisteme za obvladovanje tveganja.

#### Okvir 4

### Stališča držav članic o spremembah njihovih sistemov za obvladovanje finančnega tveganja na carinskem področju zaradi izvajanja sklepa FRC

Ena obiskana država članica je menila, da je njen sistem že v celoti skladen s sklepom FRC. Po njenem mnenju niti sklep niti smernice ne vsebujejo vsebinskih informacij o postopku analize tveganja, temveč le širok okvir. V sklepu FRC so po mnenju te države članice zgolj koncipirane njene obstoječe metode za analizo finančnega tveganja.

Neka druga država članica je navedla, da je sklep FRC formalizirano nadaljevanje obstoječih dejavnosti carinske uprave na finančnih področjih.

**48** 17 od 27 držav članic (63 %) je v odgovorih na vprašalnik, ki ga je Sodišče poslalo pred potrditvijo smernic, navedlo, da izvajanje sklepa FRC ne bo povzročilo bistvenih sprememb njihovih sistemov za obvladovanje tveganja. Večina od desetih držav članic, ki so omenile, da bi morale uvesti znatne spremembe, je navedla, da bi bil glavni izziv posodobitev njihovih sistemov IT.

**49** Poleg tega so države članice, ki jih je Sodišče obiskalo, profile tveganja uporabljale le pri kontrolah pred prepustitvijo blaga. Za kontrole po prepustitvi blaga se niso izvajale sistematične analize tveganja z uporabo profilov tveganja, ki temeljijo na merilih iz sklepa FRC (glej odstavek **25**).

**50** Države članice uporabljajo različne pristope k zmanjšanju števila kontrol na obvladljivo raven. V obiskanih državah članicah se je obvladovanje učinka v profilih tveganja za izbiro deklaracij za kontrolo pogosto uporabljalo kot del avtomatiziranega sistema za analizo tveganja. Čeprav so uporabljale večino metod ali vse metode, predpisane v sklepu FRC, so se načini uporabe teh metod bistveno razlikovali.









**51** Na *sliki 7* so za obiskane države članice predstavljeni ukrepi za obvladovanje učinka, ki se uporabljajo za profile tveganja v zvezi z navajanjem prenizke vrednosti neke skupine proizvodov iz specifične države izvora. Iz nje je razvidno, da za isto uvozno deklaracijo v nekaterih državah članicah obstaja priporočilo za kontrolo, v drugih pa ne. Na primer, uvoz neke teže proizvodov (z vrednostjo, nižjo od mejne vrednosti, ki se uporablja v posamezni državi članici):

- ne bi bil izbran v državi članici B, ker je njegova teža pod mejno vrednostjo,

- o v državah članicah A in D bi lahko bil izbran, ne pa nujno, saj se odstotek kontrol razlikuje glede na razliko med prijavljeno vrednostjo in mejno vrednostjo ter glede na uvoznika,
- o bi bil izbran v državah članicah C in E, ker se v okviru obvladovanja učinka teža ne uporablja kot merilo. Vendar je verjetnost neupoštevanja priporočil za kontrole v teh dveh državah članicah veliko večja kot v drugih treh državah članicah.

### Slika 7 – Ukrepi za obvladovanje učinka, ki se uporabljajo v profilih tveganja za prenizko navedeno vrednost proizvodov iz specifične države izvora



Država članica	Nekateri subjekti izključeni (ali znižan odstotek kontrol)	Mejna vrednost za težo	Druga znižanja odstotkov in neupoštevanje priporočil za kontrole
A		50 kg	Odstotek kontrol na podlagi drugih kazalnikov tveganja.
B		1 000 kg	n. r.
C			Visoka raven neupoštevanja priporočil za kontrole (več kot 50 %).
D			Višji odstotki kontrol v specifičnih primerih.
E			Visoka raven neupoštevanja priporočil za kontrole (skupaj 25 %).

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij, zbranih v državah članicah

**52** Pogostost neupoštevanja priporočil za kontrole, navedeni razlogi ter spremljanje in nadaljnje ukrepanje v zvezi z neupoštevanjem se med obiskanimi državami članicami bistveno razlikujejo. Delež priporočil za kontrole, ki niso bila upoštevana, je bil od 1,6 %

do 60 %. Na [sliki 8](#) je opisano, kako te države članice upravljajo neupoštevanje priporočil za kontrole. Ker ni pravil ali pogojev za neupoštevanje priporočil za kontrole, imajo države članice popolno diskrecijsko pravico glede izvedbe priporočenih kontrol. Med državami članicami se razlikujejo tudi postopki za utemeljitev neupoštevanja priporočil za kontrole: v nekaterih je neupoštevanje mogoče samo, če so izpolnjene nekatere vnaprej določene karakteristike, v drugih pa se utemeljitev predloži za vsak primer posebej (glej odstavek [29](#)).

### Slika 8 – Neupoštevanje priporočil za carinske kontrole v obiskanih državah članicah

 **Da**    
  **Ne**    
  **Odobritev je potrebna, vendar ne odobritev hierarhije**

Država članica	Zahteva se izpolnjevanje vnaprej določenih karakteristik	Obvezen vnos utemeljitve v sistem	Obvezna odobritev hierarhije
A			
B			
C			
D			
E			

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij, zbranih v državah članicah

## Države članice informacije o tveganju prepoznajajo in obravnavajo na različne načine

**53** V izvedbeni uredbi<sup>26</sup> carinskega zakonika Unije je navedeno, da je treba pri izvajanju skupnih meril in standardov tveganja za obveščanje med carinskimi organi ter med carinskimi organi in Komisijo uporabljati elektronski sistem<sup>27</sup>. Glavni orodji IT, ki se uporabljata pri obvladovanju tveganja na ravni EU, sta carinski sistem za obvladovanje tveganja (CRMS) in informacijski sistem za boj proti goljufijam (AFIS). Sistem CRMS omogoča izmenjavo informacij o tveganju po vsej EU z uporabo spletnih obrazcev, imenovanih RIF. RIF lahko pošlje država članica ali Komisija (RIF EU). Sistem AFIS je sistem, v katerega urad OLAF vnaša obvestila o medsebojni pomoči (zahteve, naj države članice ukrepajo v odziv na tveganja, ugotovljena v preiskavah urada OLAF). Ti sistemi vsebujejo informacije o tveganjih, ki jih morajo države članice uporabiti v svojih nacionalnih sistemih za analizo tveganja.

**54** Pet obiskanih držav članic je navedlo, da RIF držav članic po njihovem mnenju niso vedno dovolj jasni, kar pomeni, da niso bili koristni pri oblikovanju profila tveganja, ter da ti RIF običajno vključujejo tako ponavljajoča se kot tudi enkratna tveganja. Poleg tega je 21 držav članic (78 %) v svojih odgovorih na vprašalnik Sodišča menilo, da bi se z bolj poglobljeno obravnavo informacij o tveganjih na ravni EU (npr. tako, da bi Komisija izvedla predhodno analizo RIF, ki jih pošljejo države članice) omogočala učinkovitejša in bolj usklajena analiza tveganja.

**55** Države članice si informacije o tveganju v obvestilih o medsebojni pomoči ali RIF razlagajo na različne načine. Profili tveganja, ustvarjeni v odziv na obvestila o medsebojni pomoči za nekatere proizvode, za katere je bila navedena prenizka vrednost, iz specifične države izvora, se na primer med državami članicami zelo razlikujejo. Obstajajo tudi precejšnje razlike med profili tveganja, ki jih različne države članice ustvarijo v odziv na RIF EU, pripravljene po analizi podatkov v okviru pilotnega projekta Komisije JAC. Od obiskanih držav je samo ena država članica uvedla ukrepe za zmanjšanje kontrol uvoza s kodami in državami izvora, omenjenimi v RIF EU.

---

<sup>26</sup> Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/2447 z dne 24. novembra 2015 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje nekaterih določb Uredbe (EU) št. 952/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o carinskem zakoniku Unije (UL L 343, 29.12.2015, str. 558–893).

<sup>27</sup> Prav tam, člen 36.

**56** V okviru niso vključena pravila za uskladitev naključne izbire (glej odstavek 35). Sodišče je v obiskanih državah članicah opazilo različne pristope, kot je navedeno na **sliki 9**. Odstotki naključnega izbora (tj. delež deklaracij, ki niso bile izbrane na podlagi profilov tveganja, temveč se naključno izberejo za preglede) se med državami članicami razlikujejo (ti odstotki so v obiskanih državah članicah od 0,0067 % do 0,5 %). Različni pristopi npr. pomenijo, da je za nek pooblaščen gospodarski subjekt 74-krat bolj verjetno, da bo izbran za naključne preglede v eni od obiskanih držav članic kot v neki drugi. V dveh državah članicah je veliko število deklaracij izključenih iz postopka naključnega izbiranja, ker se za poenostavljene deklaracije (glej odstavek 59) ne uporablja niti izbiranje na podlagi tveganja niti naključno izbiranje.

### Slika 9 – Odstotek naključno izbranih deklaracij, ki se je v obiskanih državah članicah uporabljal leta 2019



Država članica	Deklaracije, za katere se uporablja odstotek			Dodatne podrobnosti
	Standardna	Poenostavljena	Dodatna	
A				Različni odstotki glede na vrsto deklaracije
B				Vsak carinski urad lahko prilagodi odstotek naključne izbire
C	Naključno izbiranje deklaracij za kontrolo ni avtomatizirano.			Carinski uradi izvajajo nekaj naključnih pregledov
D				Različni odstotki glede na vrsto pregleda (fizični ali dokumentarni)
E				

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij, zbranih v državah članicah

## Izmenjava informacij o tveganih uvoznikih med državami članicami ni sistematična

**57** Sodišče je v odstavku **36** poudarilo, da obstoječa platforma za izmenjavo informacij o tveganih uvoznikih med državami članicami ni dobro prilagojena. Ugotovilo je tudi, da si obiskane države članice informacij o teh tveganih uvoznikih niso sistematično izmenjevale z drugimi državami članicami v okviru obvladovanja tveganja.

**58** Poleg tega države članice uporabljajo različne metode za klasifikacijo uvoznikov kot sumljivih gospodarskih subjektov, pa tudi to, kako te informacije uporabljajo za svoje profile tveganja, se razlikuje. Nekatere države članice imajo seznam sumljivih gospodarskih subjektov, ki se uporablja za več profilov tveganja, da se poveča število kontrol teh trgovcev. Druge države članice pa neposredno v vsakem profilu tveganja navedejo, za katere trgovce bi bilo potrebnih več (ali manj) kontrol. Države članice tudi različno opredeljujejo in identificirajo sumljive gospodarske subjekte. Nekatere države članice jih identificirajo na podlagi posameznih primerov, druge pa uporabljajo avtomatiziran postopek.

## V nekaterih državah članicah se avtomatizirana analiza tveganja ne uporablja za vse deklaracije (standardne in poenostavljene)

**59** Blago se carini predloži s standardno deklaracijo, ki vsebuje vse zakonsko zahtevane podrobnosti. Vendar se za nekatere uvoznike uporablja sistem poenostavljenih deklaracij, v okviru katerega jim nekaterih podrobnosti ali dokumentov ni treba predložiti, včasih pa lahko uvoz preprosto zgolj vnesejo v svoje finančne evidence. V takih primerih mora uvoznik v določenem roku vložiti dopolnilno deklaracijo, ki vsebuje vse podrobnosti, ki se zahtevajo v standardni deklaraciji. Odstotek poenostavljenih deklaracij je bil v obiskanih državah članicah med 25 % in 95 % vseh predloženih deklaracij.

**60** Dve obiskani državi članici niti za poenostavljene deklaracije niti za z njimi povezane dopolnilne deklaracije ne uporabljata avtomatizirane analize tveganja z uporabo profilov tveganja na podlagi sklepa FRC. To ni v skladu z zahtevami iz sklepa FRC in pomeni, da je iz okvira za avtomatizirano analizo tveganja popolnoma izključeno znatno število uvozov. Druge tri obiskane države članice uporabljajo profile tveganja vsaj za dopolnilne deklaracije. Na *sliki 10* je navedeno, kako obiskane države članice uporabljajo avtomatizirano analizo tveganja za poenostavljene in dopolnilne deklaracije.

## Slika 10 – Kako obiskane države članice uporabljajo avtomatizirano analizo tveganja za poenostavljene in dopolnilne deklaracije



Država članica	Avtomatizirana analiza tveganja	
	za poenostavljene deklaracije	za dopolnilne deklaracije
A		
B		
C		
D		
E		

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij, zbranih v državah članicah

**61** V eni od obiskanih držav članic je Sodišče lahko analiziralo informacije, navedene v uvoznih deklaracijah za izbrane proizvode v okviru standardnih in poenostavljenih postopkov. Iz primera v *okviru 5* je razvidno, da se lahko v nekaterih državah članicah znesek pobranih carin zmanjša, če se za poenostavljene deklaracije ne uporabi avtomatizirana analiza tveganja.

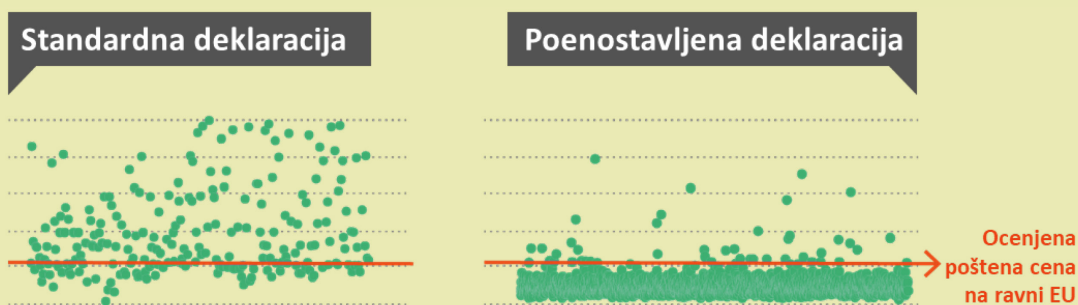


## Okvir 5

### Tveganje navedbe prenizke vrednosti pri poenostavljenih deklaracijah

V eni obiskani državi članici se standardne in poenostavljene carinske deklaracije vložijo v dveh ločenih sistemih IT. Sodišče je analiziralo uvoze štirih vrst blaga, proizvedenega v neki državi, evidentirane v teh dveh sistemih julija in avgusta 2019, in ugotovilo, da je bila za dve od teh vrst blaga prijavljena vrednost na kilogram uvoženega blaga za poenostavljene deklaracije sistematično nižja kot za standardne deklaracije. Za poenostavljene deklaracije so bile cene uvoženega blaga zgoščene v grozdih (glej sliko spodaj) pod ocenjenimi poštenimi cenami (tj. meja, pod katero obstaja tveganje, da je bila navedena prenizka vrednost, in je treba deklaracijo izbrati za kontrolo).

Na naslednjih diagramih je prikazana izrazita razlika v porazdelitvi deklarirane vrednosti/kg za eno kategorijo proizvodov glede na vrsto deklaracije. Če bi se v tem primeru uporabila metodologija za ugotavljanje tveganja navedbe prenizke vrednosti, bi bilo treba za kontrolo izbrati približno dve tretjini poenostavljenih deklaracij. Ker pa država članica za poenostavljene deklaracije ne uporablja avtomatizirane analize tveganja, jih njen sistem ni označil za kontrolo.



*Opomba:* Ker je navedba teže v sistemu IT za poenostavljene deklaracije zaokrožena na najbližji kilogram, je Sodišče iz te analize izključilo deklaracije za blago, ki je bilo lažje od vnaprej določene teže in bi lahko pomenilo umetno tveganje navedbe prenizke vrednosti.

## Zaključki in priporočila

**62** V okviru revizije je bila izvedena analiza tega, ali se je z okvirom za obvladovanje tveganja (na podlagi sklepa FRC in dopolnilnih smernic), ki ga je razvila Komisija, v sodelovanju z državami članicami zagotovilo enotno izvajanje carinskih kontrol za zaščito finančnih interesov EU. Izvajanje sklepa FRC in smernic je pomemben korak proti enotni uporabi carinskih kontrol. Vendar je Sodišče prišlo do zaključka, da z okvirom ni zagotovljena zadostna usklajenost izbiranja deklaracij za kontrole, da bi se zaščitili finančni interesi EU. Razlog za to so predvsem slabosti v zasnovi, ki državam članicam omogočajo bistvene razlike pri njegovem izvajanju. Zato bi se lahko gospodarski subjekti, ki ne upoštevajo pravil, usmerjali v vstopne točke v EU z nižjimi ravni kontrol.

**63** Uvozi, ki pomenijo višjo raven tveganja za finančne interese EU, morda niso prioriteta (glej odstavek [21](#)). Sklep FRC ni dovolj podroben, ne vključuje vseh zahtev iz carinskega zakonika Unije in državam članicam pri izvajanju daje preveliko diskrecijsko pravico, vključno z načini za zmanjšanje števila kontrol. Smernice niso pravno zavezujoče ter ne vsebujejo jasnih in natančnih navodil o specifičnih zadevah (glej odstavke [22–29](#) in [35](#)). Na ravni EU ni platform ali podatkovnih zbirk za sistematično izmenjavo informacij o vseh tveganih uvoznikih (glej odstavek [36](#)). Okvir nima ustreznih orodij za obravnavo tveganj pri e-trgovanju (glej odstavek [37](#)). Obstoječe ureditve spremljanja in pregledovanja ne zadostujejo (glej odstavke [38–45](#)). Informacije EU o tveganju ne vključujejo vedno jasnih navodil za to, kako naj države članice pripravijo profile tveganja (glej odstavke [53–56](#)). V nekaterih državah članicah se za znatno število uvozov v EU ne uporablja avtomatizirana analiza tveganja (glej odstavke [59–61](#)).

### Priporočilo 1 – Izboljšati enotno izvajanje carinskih kontrol

---

Komisija naj s podporo ali odobritvijo držav članic izboljša enotno izvajanje carinskih kontrol, in sicer tako, da sprejme spodaj navedene ukrepe:

- (a) okrepi naj pravila za države članice, in sicer naj npr. doda navodila in podrobnosti v okvir, med drugim o postopkih in merilih, ki jih morajo države članice uporabljati pri zmanjševanju števila kontrol (vključno z neupoštevanjem priporočil za kontrole), načinu uporabe okvira za kontrole po prepustitvi blaga ter načinu uporabe naključnega izbiranja, poleg tega pa naj nekatera pravila, ki so zdaj vključena v smernice, prenese v sklep FRC;

- (b) uvede naj določbe v sklep FRC in pravila v smernice, da se zagotovi ustrezno upoštevanje tveganj, povezanih z uvozom v okviru e-trgovanja;
- (c) izboljša naj kakovost informacij o tveganju, zlasti: z zahtevo po večji jasnosti in več podrobnostih v RIF, ki jih pripravijo države članice, z zagotavljanjem podrobnih navodil za uporabo RIF EU in obvestil o medsebojni pomoči ter z nadaljnjim spremljanjem izvajanja RIF v državah članicah, vključno z zahtevo po obveznih povratnih informacijah iz držav članic;
- (d) oceni naj, koliko so v profile tveganja, ki jih pripravijo države članice, vključene različne vrste deklaracij (standardne in poenostavljene), in zagotovi, da se obstoječe vrzeli ustrezno odpravijo;
- (e) razvije, izvaja in vzdržuje naj podatkovne zbirke o tveganju na ravni EU, ki jih lahko uporabijo države članice, kot so sezname sumljivih gospodarskih subjektov;
- (f) določi naj dobre ureditve za spremljanje in pregledovanje izvajanja okvira v državah članicah.

**Časovni okvir: leto 2022.**

**64** Na ravni EU ni ustrezne analize finančnih tveganj na carinskem področju, ki bi temeljila na podatkih o vseh uvozi v EU (glej odstavke 30–34). V sedanjem okviru so določena splošna merila in kazalniki, ki jih morajo države članice uporabljati pri svoji analizi tveganja, oblikovanje podrobnih profilov tveganja za izbiro uvozov za kontrole pa je prepuščeno njim. Z okvirom ni bil zagotovljen celosten pristop za obvladovanje finančnih tveganj na ravni EU. Zaradi njega se postopki držav članic še niso dovolj spremenili, da bi se ustrezno zaščitili finančni interesi EU (glej odstavke 46–52).

## **Priporočilo 2 – Razviti in izvajati celovite analitične in usklajevalne zmogljivosti na ravni EU**

---

Komisija naj vzpostavi osrednjo funkcijo na ravni EU, da bi bolje usmerjala splošna prizadevanja na področju carinskih kontrol. V okviru te funkcije naj se združi strokovno znanje Komisije in držav članic za analizo glavnih finančnih tveganj na carinskem področju in določitev najboljšega načina za njihovo obravnavo.

Komisija naj analizira, kako bi to lahko izvedla uspešno in trajnostno. Potencialni scenariji bi lahko vključevali: dajanje več odgovornosti obstoječim delovnim skupinam na carinskem področju, uvedbo specifične službe v nekem GD (ali medresorske službe GD TAXUD, GD BUDG in urada OLAF) ali razvoj namenske agencije EU.

Vloga osrednje funkcije naj vključuje:

- (a) opredelitev, na primer v smislu pomembnosti, tveganj, za katera naj se uporabi celosten pristop (tveganja, ki zadevajo EU), in v sodelovanju z državami članicami zagotavljanje, da se ta tveganja ustrezno obravnavajo;
- (b) razvije in izvaja naj uspešne zmogljivosti za podatkovno rudarjenje za izvedbo analize podatkov na ravni EU in opredelitev tveganj, ki zadevajo EU;
- (c) preuči naj načine za razvoj orodij IT za obvladovanje tveganja, ki bi bila združljiva z uvoznimi sistemi držav članic in njihovimi sistemi za obvladovanje tveganja, da bi se omogočila neposredna in avtomatična uporaba priporočil za kontrole za tveganja, ki zadevajo EU.

**Časovni okvir: leto 2023.**

To poročilo je sprejel senat V, ki ga vodi Tony Murphy, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourggu 23. februarja 2021.

*Za Evropsko računsko sodišče*

Klaus-Heiner Lehne  
*Predsednik*

## Kratice in okrajšave

**AFIS:** informacijski sistem za boj proti goljufijam

**BND:** bruto nacionalni dohodek

**CRMS:** carinski sistem za obvladovanje tveganja

**DDV:** davek na dodano vrednost

**EU:** Evropska unija

**GD BUDG:** Generalni direktorat za proračun

**GD TAXUD:** Generalni direktorat za obdavčenje in carinsko unijo

**ISO:** Mednarodna organizacija za standardizacijo

**IT:** informacijska tehnologija

**JAC:** skupna analitska zmogljivost

**OLAF:** Evropski urad za boj proti goljufijam

**PDEU:** Pogodba o delovanju Evropske unije

**RIF:** obrazec za podatke o tveganjih

**Sklep FRC:** izvedbeni sklep o merilih in standardih v zvezi s finančnimi tveganji

**WCO** Svetovna carinska organizacija

## Glosar

**Carinska deklaracija:** uradni dokument s podrobnostmi o blagu, ki se predloži za uvoz, izvoz ali drug carinski postopek.

**Carinska unija:** rezultat sporazuma med skupino držav o prosti trgovini med njimi in zaračunavanju skupne tarife za uvoz iz drugih držav.

**Carinske kontrole:** postopek za preverjanje skladnosti s carinskimi predpisi EU in drugo ustrezno zakonodajo.

**Informacija o tveganju:** informacija o morebitnem tveganju, ki se lahko uporabi za oblikovanje profilov tveganja.

**Izpad carin:** razlika med uvoznimi dajatvami, ki se pričakujejo za gospodarstvo kot celoto, in dejansko pobranim zneskom.

**Obvladovanje tveganja:** sistematično ugotavljanje tveganj in sprejemanje ukrepov za njihovo ublažitev, odpravo ali zmanjšanje njihovega učinka.

**Pooblaščen gospodarski subjekt:** oseba ali družba, ki se šteje za zanesljivo in je zato upravičena do ugodnosti v okviru carinskih operacij.

**Profil tveganja:** kombinacija meril tveganja, s pomočjo katerih je mogoče ugotoviti carinske deklaracije, pri katerih je tveganje višje in ki jih je treba obravnavati pri carinskih kontrolah.

**ODGOVORI EVROPSKE KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA  
RAČUNSKEGA SODIŠČA: „CARINSKE KONTROLE: NEZADOSTNA  
USKLAJENOST OVIRA FINANČNE INTERESE EU“**

**POVZETEK**

I. Evropska komisija je v zadnjih letih sodelovala z državami članicami z namenom izboljšanja okvira za obvladovanje tveganja na carinskem področju, da bi okrepila kontrole in zagotovila pobiranje zakonitih carinskih dajatev. To je privedlo do pomembnih mejnikov, zlasti sprejetja sklepa o merilih finančnega tveganja leta 2018 in smernic, ki ga dopolnjujejo, leta 2019. Poleg tega je Komisija sodelovala z državami članicami z namenom izboljšanja navodil za carinsko revizijo. Komisija je dejavna tudi v različnih strokovnih skupinah z državami članicami, namenjenih opredelitvi najboljših praks in obravnavanju ugotovljene pomanjkljivosti. Vendar je treba, kot je poudarjeno v tem revizijskem poročilu, opraviti še veliko dela, da bomo dosegli enotno uporabo skupnega okvira za obvladovanje tveganja. Komisija trenutno pripravlja novo strategijo obvladovanja tveganja, v kateri bodo predlagani ukrepi za doseg tega cilja. Komisija pričakuje, da bodo države članice podprle ta cilj in pozdravile predloge, ki jih bo pripravila Komisija.

**UVOD**

05. Komisija izvaja inšpekcijske preglede, da bi zagotovila usklajeno uporabo carinske zakonodaje EU v vseh državah članicah in zaščito finančnih interesov Unije. Države članice, ki ne izvajajo kontrol in s tem povzročijo izgube tradicionalnih lastnih sredstev, tvegajo, da bodo odgovorne za izgube, to pa je zanje spodbuda za skrbno ravnanje, da bi se tako izognile odgovornosti.

12. Čeprav carinska vrzel ni bila ocenjena, Komisija v svojih inšpekcijskih pregledih tradicionalnih lastnih sredstev in nadaljnjih ukrepih po njih redno ugotavlja zneske izgubljenih carin. Zadevni zneski se izterjajo od držav članic in poberejo v korist proračuna EU. Pomanjkljivosti, ugotovljene med inšpekcijskimi pregledi Komisije, in ustrezne izgube tradicionalnih lastnih sredstev se uporabijo za ciljno usmerjanje njenega letnega programa inšpekcijskih pregledov v državah članicah.

Poleg tega je Komisija odkrila mehanizem goljufije, ki povzroča izgube tradicionalnih lastnih sredstev za proračun EU zaradi navajanje prenizke vrednosti tekstila in obutve s poreklom iz Ljudske republike Kitajske. Medtem ko so potekali inšpekcijski pregledi in naknadna analiza, je GD BUDG v svojih letnih poročilih o dejavnostih za leti 2018 in 2019 izrazil pridržek. Komisija je zdaj razvila metodologijo za količinsko opredelitev teh izgub tradicionalnih lastnih sredstev. Njeno izvajanje bi zagotovilo, da državam članicam ne bi bilo treba nadomestiti izgub tradicionalnih lastnih sredstev, nastalih zaradi te specifične goljufije z navajanjem prenizkih vrednosti, s prispevki iz naslova BND.

**OPAŽANJA**

24. Komisija poudarja, da so elementi, ki jih je Evropsko računsko sodišče navedlo v tem odstavku, opredeljeni v smernicah. Komisija namerava ustrezne elemente prenesti v sklep.

28. Komisija se strinja, da je obvladovanje učinka, ki ga omenja Evropsko računsko sodišče v tem odstavku, opisano v smernicah in da bi bilo treba nekatere elemente prenesti v sklep, da se zagotovi kontrola nad največjimi tveganji.

29. Komisija namerava zagotoviti, da bodo v sklep FRC dodani skupni ukrepi v zvezi z neupoštevanjem in da bodo specifični ukrepi, ki so trenutno opisani v smernicah, preneseni v sklep.

30. Komisija je prišla do enakega zaključka kot Evropsko računsko sodišče v tem odstavku in je v svojem carinskem akcijskem načrtu, objavljenem septembra 2020, priznala potrebo po razvoju podatkovnega rudarjenja in analize podatkov na ravni EU (skupne analitske zmogljivosti). Komisija namerava obravnavati nova tveganja, povezana z e-trgovanjem, in razviti novo strategijo

obvladovanja tveganja, v kateri bodo obravnavani ugotovljeni manjkajoči elementi učinkovitega sistema za obvladovanje tveganja.

32. Skupni odgovor Komisije na odstavka 32 in 33:

V carinskem akcijskem načrtu, objavljenem septembra 2020, je poudarjena potreba po razvoju podatkovnega rudarjenja in analize podatkov na ravni EU (skupne analitske zmogljivosti).

36. Komisija poudarja, da je glavna težava dejstvo, da države članice sistema za obvladovanje tveganja na carinskem področju (CRMS) ne uporabljajo za sistematično izmenjavo informacij.

38. Komisija je v letih 2019 in 2020 spremljala posebne vidike izvajanja sklepa FRC (preferencialno poreklo, obrazci EU za podatke o tveganjih v okviru pilotnega projekta „skupne analitske zmogljivosti“ (JAC RIF), kontrole po prepustitvi blaga, stanje elektronskega izvajanja kazalnikov iz sklepa), vendar priznava, da je treba posodobiti sklep FRC in smernice, ki ga dopolnjujejo, da se doda strukturiran mehanizem spremljanja.

41. Glej odgovor Komisije na odstavek 38.

Okvir 3. Komisija je decembra 2020 uradno stopila v stik z danskimi carinskimi organi v okviru nadaljnjega ukrepanja v zvezi z nizko ravno carinskih kontrol, odsotnostjo naključnih pregledov in pomanjkljivostmi v sistemu za obvladovanje tveganja.

Danski organi so februarja 2021 obvestili Komisijo, da je dansko računsko sodišče (Rigsrevisionen) novembra 2020 objavilo poročilo o nadaljnjem ukrepanju v zvezi z ukrepi, ki jih je sprejela danska carinska agencija. Danski organi navajajo, da dansko računsko sodišče v poročilu o nadaljnjem ukrepanju ugotavlja, da je danska carinska agencija podvojila število pregledov in si prizadevala izpolniti priporočilo Evropske komisije, naj ponovno preuči svojo raven pregledov. Danski organi navajajo tudi, da dansko računsko sodišče meni, da so sprejeti ukrepi zadovoljivi, zato je novembra 2020 zaključilo ta del zadeve.

42. Komisija je države članice zaprosila za povratne informacije o tem, kako so izvajale obrazce EU RIF v okviru pilotnega projekta JAC in novega sistema REX. Komisija namerava analizirati, kako so države članice vključile druge obrazce RIF o finančnih tveganjih v svoj sistem za obvladovanje tveganja, med pregledom in obiski za spremljanje.

45. Prvi cikel pregleda se bo začel leta 2021 in naj bi privedel do predlaganih posodobitev sklepa FRC in/ali smernic, ki ga dopolnjujejo, da se zagotovi jasen in strukturiran postopek.

Okvir 4. Komisija z obžalovanjem ugotavlja, da države članice niso v celoti preučile posledic, ki bi jih moral imeti sklep FRC za njihov nacionalni sistem za obvladovanje tveganja. Obžalovanja vredno je tudi, da države članice niso uporabile vseh priporočenih kazalnikov, kar je privedlo do neenotne uporabe meril pri izbiri carinskih deklaracij za kontrolo. Na žalost države članice za kontrolo po prepustitvi blaga niso izvedle sistematičnih analiz tveganja, medtem ko sklep FRC zajema vse vrste kontrol, ne glede na to, ali se izvedejo pred sprostitvijo blaga ali po njej. Komisija bo te pomanjkljivosti obravnavala v novi strategiji obvladovanja tveganja.

55. Komisija poudarja, da so bili obrazci RIF, izdani za projekt JAC, pilotni obrazci z omejenimi informacijami zaradi eksperimentalne narave projekta. V zvezi s sporočili o medsebojni pomoči veljavna zakonodaja (člen 18 Uredbe 515/97) določa, da morajo države članice sporočiti svoje ukrepe Komisiji po prejemu informacij v obliki sporočila o medsebojni pomoči. Vendar ukrepi, ki se predlagajo državam članicam, pomenijo nabor priporočil, ki ne ustrezajo nujno vsem državam članicam v vsakem primeru. Obveznosti držav članic se torej lahko razlikujejo glede na vsebino sporočila o medsebojni pomoči, glede na to, ali temelji na preiskavi, sektorju ali trendih ali kombinaciji navedenih.



56. Carinski okvir za obvladovanje tveganja mora vključevati naključni izbor, kot je opisano v členu 46(2) CZU. Vendar namerava Komisija še naprej razvijati skupna pravila v zvezi z naključnimi pregledi v okviru za obvladovanje finančnega tveganja.

57. Glej odgovor Komisije na odstavek 36.

58. Glej odgovor Komisije na odstavek 36.

60. Komisija z obžalovanjem ugotavlja, da ne izvajajo vse države članice avtomatizirane analize tveganja niti pri poenostavljenih deklaracijah niti z njimi povezanih dopolnilnih deklaracijah z uporabo profilov tveganja na podlagi sklepa FRC. To res ni v skladu z zahtevami iz sklepa FRC.

### **ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA**

62. Komisija priznava, da je treba posodobiti sklep FRC in smernice, ki ga dopolnjujejo, in da bi moral sklep vsebovati elemente iz smernic, kar bi okrepilo zasnovo okvira za obravnavanje finančnih tveganj.

63. Komisija priznava, da je treba sklep FRC posodobiti, da bo vseboval elemente iz smernic, kar bi zagotovilo enotnejše izvajanje v državah članicah. Komisija priznava tudi potrebo po posodobitvi okvira, da bi zapolnili vrzeli in odpravili slabosti, ki jih je ugotovilo Sodišče (npr. spremljanje in pregledovanje, e-trgovanje, jasnost informacij o tveganju, poenostavljeni postopki, kontrole po prepustitvi blaga). Komisija bo to oceno izvedla s pregledom in obiski za spremljanje.

### **Priporočilo 1 – Izboljšati enotno izvajanje carinskih kontrol**

Komisija razume, da v uvodnem odstavku tega priporočila izraz „s sprejetjem ukrepov“ pomeni, da bi morala Komisija pripraviti potrebne predloge ter si prizadevati pridobiti podporo in po potrebi odobritev držav članic.

(a) Ob upoštevanju pojasnil v zvezi z uvodnim odstavkom priporočila Komisija sprejema del (a) priporočila.

Komisija namerava posodobiti in dopolniti sklep FRC ter prenesti ustrezne elemente iz smernic v sklep.

(b) Ob upoštevanju pojasnil v zvezi z uvodnim odstavkom priporočila Komisija sprejema del (b) priporočila.

Komisija namerava v sklep FRC in smernice, ki ga dopolnjujejo, vključiti e-trgovanje.

(c) Ob upoštevanju pojasnil v zvezi z uvodnim odstavkom priporočila Komisija sprejema del (c) priporočila.

Komisija namerava izboljšati navodila državam članicam o kakovosti informacij, potrebnih v obrazcu RIF, da bi se zagotovila njegova enotna uporaba.

Komisija namerava uvesti letno spremljanje kakovosti obrazcev RIF in njihove uporabe v državah članicah.

Komisija namerava uvesti pravne spremembe za zagotovitev obveznih povratnih informacij o informacijah o tveganju (RIF).

(d) Ob upoštevanju pojasnil v zvezi z uvodnim odstavkom priporočila Komisija sprejema del (d) priporočila.

Komisija namerava v smernicah pojasniti uporabo sklepa FRC za poenostavljene deklaracije in način uporabe člena 234 IA CZU, ki carinskim organom omogoča, da začasno opustijo uporabo poenostavitve v primeru ugotovljenih tveganj.

(e) Ob upoštevanju pojasnil v zvezi z uvodnim odstavkom priporočila Komisija sprejema del (e) priporočila.

Komisija namerava avtomatizirati prenos podatkov iz sistema CRMS v sisteme držav članic (prenos seznamov sumljivih gospodarskih subjektov).

(f) Ob upoštevanju pojasnil v zvezi z uvodnim odstavkom priporočila Komisija sprejema del (f) priporočila.

Komisija namerava opredeliti kazalnike za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti meril ter jih vključiti v sklep FRC.

Poleg tega namerava Komisija opraviti pregled stanja izvajanja sklepa FRC in bo izvedla študijske obiske v državah članicah.

64. Komisija priznava, da je treba sklep FRC posodobiti, da bo vseboval elemente iz smernic, povezane z vsebino in uporabo kazalnikov tveganja ter obvladovanjem učinka. Okvir mora vključevati tudi razsežnost EU pri obvladovanju tveganj. V carinskem akcijskem načrtu, objavljenem septembra 2020, je poudarjena potreba po razvoju podatkovnega rudarjenja in analize podatkov na ravni EU (skupne analitske zmogljivosti). Nova strategija obvladovanja tveganja se bo osredotočila zlasti na te vidike in predlagala načine za obravnavanje tveganj z vidika EU.

### **Priporočilo 2 – Razviti in izvajati celovite analitske in usklajevalne zmogljivosti na ravni EU**

Komisija sprejema priporočilo.

Komisija bo pripravila potrebne predloge in si prizadevala pridobiti podporo in po potrebi odobritev držav članic.

Kar zadeva vzpostavitev osrednje funkcije, kot je bilo napovedano v carinskem akcijskem načrtu, namerava Komisija okrepiti svojo analitsko zmogljivost z razvojem skupnih analitičnih zmogljivosti.

Kar zadeva potrebno analizo, namerava Komisija izvesti dolgoročno oceno učinka na upravljanje.

(a) V zvezi z vlogo take funkcije, priporočene v točki (a), namerava Komisija opredeliti tveganja, ki zadevajo EU, vključno s tveganji, za katera obstajajo razlogi za bolj celosten pristop (tj. tveganja, ugotovljena na ravni EU na podlagi trdnih dokazov, ki zahtevajo strožji pristop glede kontrol). To so tveganja, ki jih je mogoče opredeliti le na ravni EU.

(b) Kar zadeva vlogo take funkcije, priporočene v točki (b), namerava Komisija, kot je bilo napovedano v carinskem akcijskem načrtu, okrepiti svojo analitsko zmogljivost z razvojem skupnih analitskih zmogljivosti, ki bodo vključevale te funkcije.

(c) Kar zadeva vlogo take funkcije, priporočeno v točki (c), bo Komisija v okviru carinskega akcijskega načrta preučila, katere pravne in informacijske spremembe so potrebne za razvoj informacijskih orodij za obvladovanje tveganja, ki bodo združljiva z uvoznimi sistemi in sistemi za obvladovanje tveganja v državah članicah, da bi omogočili neposredno in avtomatsko uporabo priporočil o kontrolah za tveganja, ki zadevajo EU. Komisija bo na tej podlagi začela potrebne pravne spremembe in spremembe na področju informacijske tehnologije.

# Revizijska ekipa

V posebnih poročilih Sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat V – Financiranje in upravljanje EU –, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Tony Murphy. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Jan Gregor, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Werner Vlasselaer, ataše v njegovem kabinetu Bernard Moya, vodilni upravni uslužbenec Alberto Gasperoni, vodja naloge José Parente ter revizorja Diana Voinea in Csaba Hatvani. Jezikovno podporo je zagotovil Michael Pyper.



# Časovnica

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	24. 9. 2019
Uradno posredovanje osnutka poročila Komisiji (ali drugemu revidirancu)	23. 12. 2020
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	23. 2. 2021
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugih revidirancev) v vseh jezikih	15. 3. 2021

## AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2021.

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe se izvaja s sklepom [Decision of the European Court of Auditors No 6-2019](#) o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov.

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). To pomeni, da je ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo spremembe. Oseba, ki dokumente ponovno uporabi, ne sme potvoriti njihovega prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane določljive fizične osebe, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih strani, je treba pridobiti dodatne pravice. Kadar je pridobljeno dovoljenje, to razveljavi zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeno v politiko Sodišča glede ponovne uporabe in zanje nimate licence.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

### Uporaba logotipa Evropskega računskega sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabiti brez njegove predhodne privolitve.

PDF	ISBN 978-92-847-5792-3	1977-5784	doi:10.2865/637395	QJ-AB-21-005-SL-N
HTML	ISBN 978-92-847-5756-5	1977-5784	doi:10.2865/784	QJ-AB-21-005-SL-Q

V carinski uniji EU morajo države članice enotno izvajati carinske kontrole, da se uvozniki, ki goljufajo, ne bi usmerjali na vstopne točke na mejah z nižjo ravno kontrol. V skladu s carinskim zakonikom Unije mora Komisija sprejeti potrebne ukrepe za zagotovitev, da države članice enotno izvajajo carinske kontrole. Komisija je za doseg tega cilja nedavno sprejela izvedbeni sklep o merilih in standardih v zvezi s finančnimi tveganji. Priložene so mu smernice, ki so jih podprle države članice. Ta dokumenta sta okvir za obvladovanje finančnega tveganja na carinskem področju.

Sodišče je s to revizijo ocenilo, ali so bili ta sklep in smernice, ki jih je razvila Komisija za uporabo v državah članicah, zasnovani tako, da se zagotavlja usklajen izbor uvoznih deklaracij za kontrolo, in to, kako jih države članice izvajajo.

Sodišče je prišlo do zaključka, da je izvajanje novega okvira za obvladovanje finančnega tveganja na carinskem področju pomemben korak proti enotnemu izvajanju carinskih kontrol. Vendar okvir ni zasnovan dovolj dobro, da bi se zagotovilo, da države članice usklajeno izbirajo kontrole. Poleg tega države članice sklep in smernice izvajajo na različne načine.

Sodišče daje Komisiji priporočila za okrepitev enotnega izvajanja carinskih kontrol ter razvoj in izvajanje celovitih analitičnih in usklajevalnih zmogljivosti na ravni EU. Za doseg napredka bosta potrebni podpora in po potrebi odobritev držav članic.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO  
RAČUNSKO  
SODIŠČE



Urad za publikacije  
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: [eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx)

Spletišče: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors