

Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva Crne Gore

Poglavlje 29 – Carinska unija

Datumi skrining sastanaka:

Eksplanatorni sastanak: 23-24. maj 2013.

Bilateralni sastanak: 20-21. jun 2013.

I SADRŽAJ POGLAVLJA

Pravna tekovina za carinsku uniju se uglavnom sastoji od propisa koji su direktno obavezujući za države članice, čime se obezbjeđuje funkcionisanje carinske unije i djelotvorna zaštita i kontrola njenih spoljnih granica. Pravna tekovina sadrži Carinski kodeks Evropske unije i odredbe za sprovođenje, Kombinovanu nomenklaturu, zajedničku carinsku tarifu i odredbe o klasifikaciji tarife, oslobođenja od carinskih dažbina, suspenziju dažbina i određene kvote tarifa, kao i druge odredbe kao što su one o carinskoj kontroli robe koja krši prava intelektualne svojine, prekursora za droge, kulturnih dobara, kao i međusobnu administrativnu pomoć u carinskim pitanjima i tranzitu. Države članice moraju da obezbijede da su uspostavljeni neophodni kapaciteti za implementaciju i izvršenje propisa, uključujući linkove s relevantnim kompjuterizovanim carinskim sistemom EU¹. Carinske službe moraju i da obezbijede adekvatne kapacitete za implementaciju i sprovođenje posebnih pravila koja su definisana u povezanim oblastima pravne tekovine, kao što su spoljna trgovina, zdravstvo i odredbe koje se odnose na bezbjednost.

II USKLADENOST DRŽAVE I KAPACITETI ZA SPROVOĐENJE

U ovom dijelu je dat pregled informacija koje je dostavila Crna Gora i razgovora tokom sastanka skrininga. Crna Gora je naznačila da može da prihvati pravnu tekovinu koja se odnosi na carinsku uniju i da je upoznata s obavezama i izazovima koji predstoje kada je u pitanju puno sprovođenje pravne tekovine do datuma pristupanja EU.

II a) Carinski propisi

Opšta carinska pravila i procedure

Glavni zakoni koji se odnose na carinske propise u Crnoj Gori su Carinski zakon („Sl. list CG“ br. 21/08)², Zakon o carinskoj tarifi („Sl. list CG“ br. 28/12), Zakon o carinskoj službi („Sl. list RCG“ br. 29/05), Uredba za sprovođenje Carinskog zakona („Sl. list CG“, br. 38/08), i Pravilnik o obliku, sadržaju, načinu podnošenja i popunjavanja carinske deklaracije i sažete prijave („Sl. list CG“ br. 48/07). Crna Gora je naznačila da su u trenutku skrininga bile u pripremi izmjene i dopune Carinskog zakona planirane za usvajanje tokom 2013. Izmjenama i dopunama se želi postići dodatna harmonizacija određenih odredbi Zakona s primjenjivim EU pravilima.

Carinska teritorija Crne Gore se sastoji od teritorije Crne Gore. Trgovcima je omogućeno da ili imaju direktnu interakciju s Upravom carina ili da to rade preko carinskog posrednika (agenta) koji je ovlašćen od strane Uprave carina. U ovom drugom slučaju, zastupnik može istupati u ime i za račun lica/operatora kojeg zastupa (direktno zastupanje) ili može istupati u svoje sopstveno ime, ali za račun drugog lica/operatora (indirektno zastupanje). Zastupnik mora da ima sjedište ili boravište u Crnoj Gori, izuzev u slučaju tranzita ili deklaracije za privremeni uvoz. Robe koje ulaze ili koje napuštaju carinsku teritoriju Crne Gore su predmet

¹ Na primjer: integrisani sistem tarifa (TARIC, QUOTA, Surveillance, itd), tranzit (NCTS – novi kompjuterizovani sistem za tranzit), kontrola izvoza i uvoza s (ECS – Sistem kontrole izvoza, ICS – Sistem kontrole uvoza), Ekonomski operatori (EOS – Sistem za ekonomske operatore), upravljanje rizikom (RIF) itd.

² Upućivanje na Službeni list Crne Gore je ograničeno na odgovarajuće posljednje izmjene, kako je to dostavljeno od strane crnogorskih nadležnih organa.

mjera carinskog nadzora i carinske verifikacije. Robe ostaju pod carinskim nadzorom sve dok se to smatra neophodnim. Strana roba stiče status domaće robe puštanjem u slobodan promet, plaćanjem carinskog duga i ispunjavanjem svih uslova vezanih za uvoz.

Kada roba stigne u zemlju treba da se preda sažeta deklaracija ili tranzitna deklaracija za privremeno skladištenje. Ovo se može uraditi elektronski. Crna Gora ne primjenjuje koncept sažete deklaracije na osnovu prethodnog odobrenja/prije izlaska koja se dostavlja unaprijed (prije slanja robe).

Nakon ulaska roba se može ocariniti direktno ili privremeno imati koristi od privremenog carinskog režima (*suspensive regime*). Carinska kontrola se sprovodi u skladu sa analizom rizika. Opšta pravila obuhvataju, između ostalog, podnošenje roba carini, sažetu deklaraciju, privremeno skladištenje roba, kao i carinski dozvoljeno postupanje ili upotrebu roba. Carinska deklaracija se mora podnijeti u pisanoj formi ili elektronski na obrascu Jedinственe carinske isprave (JCI). Crna Gora je navela da su kodovi koji se koriste zasnovani na međunarodnim standardima i da su djelimično usklađeni sa SAD obrascem Evropske unije. Tokom 2013, Crna Gora je uspostavila objedinjeni jedinstveni registracioni broj za carinske i poreske svrhe.

Carinski dug nastaje kada: (i) je data dozvola za puštanje u slobodan promet ili stavljanje roba u postupak privremenog uvoza uz djelimično oslobađanje od uvoznih dažbina; (ii) je roba nezakonito uvedena u carinsku teritoriju ili iz slobodne zone ili slobodnog skladišta u ostatak carinske teritorije; (iii) je roba nezakonito uklonjena iz carinskog nadzora. Zakon ne pravi razliku između duga povezanog sa uvozom i onog povezanog sa izvozom. Crna Gora zahtijeva garanciju za potencijalni ili postojeći dug, kada je isti iznad 500 eura, ili u formi gotovinskog depozita ili kroz garanta t.j. ovlašćenu poslovnu banku sa sjedištem u Crnoj Gori. Povrat ili otpлата dažbina je obično moguća u roku od 3 godine nakon obavještenja ili plaćanja duga.

Crnogorski zakon sadrži odredbe o puštanju roba u slobodan promet (uvoz), tranzitu, privremenom uvozu i izvozu. Takođe sadrži odredbe o skladištenju, aktivnom/pasivnom oplemenjivanju, preradi pod carinskom kontrolom i slobodnim zonama. Pojednostavljeni postupak je predviđen članom 84 Carinskog zakona putem pojednostavljene deklaracije, komercijalnih ili administrativnih dokumenata (npr. faktura) ili putem lokalnog carinjenja (knjigovodstvene evidencije). Međutim, te procedure nisu još u širokoj upotrebi. Crna Gora je naznačila da planira da u potpunosti harmonizuje pojednostavljeni postupak s pravnom tekovinom EU kroz izmjene Carinskog zakona.

U slučaju spora koji se odnosi na carine, može se podnijeti žalba na prvostepenu odluku u roku od 15 dana žalbenom tijelu Ministarstva finansija. Na rješenje Ministarstva finansija, koje treba da se donese u roku od 30 dana, može se podnijeti žalba Upravnom sudu u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku („Sl. list CG“, br. 32/11).

Kontrola prtljaga i ličnog prtljaga u avio saobraćaju je organizovana, kao i u Evropskoj uniji, preko crvenih i zelenih kanala. Crna Gora je najavila da će se ti kanali osnovati i u morskim lukama za kontrolu pomorskog saobraćaja. Tranzitnim putnicima je omogućen samo pristup tranzitnoj sali i oni su odvojeni od domaćih putnika. Odlazni putnici na međunarodnom aerodromu se kontrolišu na aerodromu odlaska. Ukoliko putnik nastavlja međunarodni put nakon unutrašnjeg leta, kontrola prtljaga se obavlja na aerodromu na kome počinje međunarodni let. Oznake za prtljag su istog tipa kao one koje su definisane konvencijom o međunarodnom saobraćaju (IATA).

Carinski status roba i tranzit

Koncept „carinskog statusa roba“ je definisan članom 5 Carinskog zakona kao domaća i strana roba. Carinski zakon pravi razliku između spoljnog i unutrašnjeg tranzita. Spoljni tranzit se odnosi na kretanja između dva mjesta u carinskoj teritoriji (i) stranih roba bez plaćanja carinskog duga ili (ii) domaćih roba za koje je sproveden izvozni carinski postupak. Unutrašnji tranzit se odnosi na kretanje domaće robe, koja prelazi preko teritorije treće zemlje bez promjene carinskog statusa. Crna Gora je navela da su odredbe Carinskog zakona koje se odnose na tranzit približne pravnoj tekovini EU u pogledu (elektronskog) korištenja dokumenata, dostavljanja garancija, odricanja i pojednostavljene procedure. Kada je u pitanju kompjuterizacija, Uprava carina koristi centralizovani kompjuterizovani sistem za nacionalni tranzit, koji omogućava da se postupak nacionalnog tranzita obavlja elektronski. Ovaj kompjuterski sistem je pouzdan i stabilan.

Crna Gora je potpisnica sljedećih međunarodnih konvencija koja se odnose na tranzit: Konvencije o međunarodnom prevozu roba na osnovu TIR karneta (TIR konvencija) i Konvencije o privremenom uvozu (ATA). TIR i ATA karnete izdaje crnogorska Privredna komora. Pravila koja se odnose na uvoz, izvoz i tranzit roba za snage u okviru komande Organizacije sjevernoatlantskog pakta (NATO) su sadržana u Sporazumu iz 2005. između Srbije i Crne Gore i NATO-a o tranzitnom sporazumu za podršku mirovnim operacijama. Dokument koji se koristi za kretanje tih roba je NATO obrazac 302.

Crna Gora je iskazala interesovanje da postane punopravna članica Konvencije o zajedničkom tranzitu (CTC) i ima status Neformalnog posmatrača pri Zajedničkoj komisiji za CTC. Iako su preduzete neke inicijative na uvođenju novog kompjuterizovanog tranzitnog sistema (NCTS), u trenutku skrininga Uprava carina nije imala jasne rokove ili plan o uspostavljanju sistema.

Carinsko vrednovanje

Crna Gora primjenjuje u svojim carinskim propisima odredbe člana VII Generalnog sporazuma o tarifama i trgovini (GATT) i Sporazuma o sprovođenju člana VII GATT-a. Vrijednost transakcije je osnov za carinsko vrjednovanje. Carinski zakon predviđa određeni broj alternativnih metoda vrednovanja u skladu sa hijerarhijom koja je uspostavljena u članu VII GATT-a. Crna Gora je potvrdila da ne koristi bilo kakve referentne liste za utvrđivanje vrijednosti bilo kog proizvoda i robe. U Crnoj Gori kvarljiva roba može da iskoristi prednosti pojednostavljenog metoda vrednovanja, zato što nema posebnih zakonskih odredbi koje se odnose na pojednostavljene metode vrednovanja. Međutim, kvarljiva roba ima prioritet u carinskom postupku. Kada su u pitanju polovni automobili, nema posebne procedure; često se koriste metodi umanjenja.

Carinska klasifikacija i tarifa

Nomenklatura carinske tarife u Crnoj Gori je navedena u Zakonu o carinskoj tarifi („Sl. list CG“, br. 28/12) i usklađena je s Harmonizovanim sistemom Svjetske carinske organizacije i Kombinovanom nomenklaturom Evropske unije. Dodatna klasifikacija u okviru carinske tarife se ostvaruje preko Integrisane carinske tarife Crne Gore (TARICG). Tarifa je objavljena na internet stranici Uprave carina i dostupna je javnosti. Propisi o klasifikaciji koje je usvojila Evropska komisija, kao i pojašnjenja, su uključeni u administrativna uputstva koja se dostavljaju carinskim službenicima.

U skladu sa članom 12 Carinskog zakona, carinski organ izdaje obavezujuće informacije o klasifikaciji robe u carinskoj tarifi (Obavezujuća informacija o tarifi – BTI), što je slično sa sistemom Evropske unije. Pored toga, Crna Gora poštuje i pridržava se odluka o klasifikaciji Evropske unije. BTI se izdaje najkasnije u roku od tri mjeseca od prijema pisanog zahtjeva i važi za period od tri godine. BTI se objavljuje na internet stranici Uprave carina i izdaju se bez naknade.

Crna Gora je postala članica Svjetske trgovinske organizacije 29. aprila 2012. Osnovne stope dažbina su zasnovane na principu najpovlašćenije nacije, što se primjenjuje na uvoz roba iz država članica Svjetske trgovinske organizacije. Carinska tarifa Crne Gore je harmonizovana s prilogom koji se odnosi na koncesije dogovorene kroz pregovore u odjeljku koji se odnosi na tržišni pristup za robe. Pored ugovora sa Svjetskom trgovinskom organizacijom, Crna Gora je sklopila i primjenjuje određeni broj ugovora o povlašćenoj trgovini, tačnije sa EU u sklopu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, sa zemljama članicama Evropskog udruženja za slobodnu trgovinu (EFTA), sporazum o slobodnoj trgovini sa Ruskom Federacijom, sporazum o slobodnoj trgovini sa Ukrajinom, Sporazum o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi (CEFTA) i sporazum o slobodnoj trgovini sa Turskom.

Crna Gora je obavijestila da se tarifnim kvotama administrira po redosljedu podnošenja zahtjeva preko modula u TARICG sistemu, ali zahtjevi za tarifnim kvotama treba da se dostave u pisanom obliku u formi SAD dokumenta. Pored toga, Carinski zakon daje ovlašćenje Vladi da autonomno odobri preferencijalne carinske dažbine za uvoz određenih roba. Međutim, Crna Gora je navela da ova opcija nije korišćena do sada.

Pravila za preferencijalno i nepreferencijalno porijeklo

Nepreferencijalno porijeklo je definisano članovima 23 i dalje Carinskog zakona, dok član 28 zajedno s članom 21 reguliše preferencijalno porijeklo roba.

Nepreferencijalno porijeklo je zasnovano na konceptu proizvoda dobijenih u cjelini ili makar u značajnom dijelu, kroz ekonomski opravdane aktivnosti, koje rezultiraju novim proizvodima, koje predstavljaju bitnu fazu u proizvodnji ili dovode do promjene tarifnog broja. Pored toga, član 25 Carinskog zakona definiše određeni broj procesa koji rezultiraju sticanjem porijekla. Za specifične proizvode (npr. tekstilni proizvodi) primjenjuju se posebna pravila, između ostalog opisivanjem operacija od materijalnog značaja kojima se ne daje status proizvoda s porijeklom i prerade koja nije od materijalnog značaja kojom se daje status proizvoda s porijeklom.

Pravila o preferencijalnom projeklu su zasnovana na odredbama iz svakog pojedinačnog sporazuma o slobodnoj trgovini koji je zaključila Crna Gora, uključujući CEFTA iz 2006, kao i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU. Oni omogućavaju bilateralne ili dijagonale kumulacije porijekla u okviru regiona. Crna Gora je ratifikovala i Regionalnu konvenciju o pan-evropskim-sredozemnim preferencijalnim pravilima porijekla koja je stupila na snagu 1. septembra 2012.

Crna Gora još uvijek nije dala autonomni preferencijal drugim zemljama, ali je navela da je njen Generalni sistem prefrencijala (GSP) u suštini baziran na EU pravilima; Postoje neke razlike jer postojeća pravila nisu još uvijek usklađena sa posljednjim promjenama. Osim toga, Crna Gora je GSP korisnik u sedam zemalja, uključujući SAD i Carinsku uniju Ruske Federacije, Bjelorusije i Kazahstana.

Privredna komora Crne Gore izdaje sertifikat o domaćem porijeklu roba. Carinski zakon takođe predviđa izdavanje obezbeđujuće informacije o porijeklu u roku od 60 dana od prijema potpunog zahtjeva u pisanoj formi. Međutim, Crna Gora nije primila zahtjev za takvu obavezujuću informaciju o porijeklu. Crna Gora je potvrdila da neke odredbe nisu u potpunosti usklađene sa posljednjim izmjenama pravne tekovine u ovoj oblasti, kao što su negativna lista sticanja porijekla ili odredba o nemanipulaciji koja se postepeno uvodi u preferencijalne režime EU da bi zamijenila pravilo direktnog transporta.

Oslobađanje od dažbina

Crna Gora je navela da većina osnova po kojima se može dati oslobođenje od dažbina u Crnoj Gori takođe postoji u pravnoj tekovini EU; međutim, ona predviđa određeni broj osnova po kojima se može vršiti oslobođenje od dažbina koja nisu pokrivena EU pravilima, kao što su robe unijete u Crnu Goru kao investicija od strane stranih investitora u skladu s posebnim pravilima ili putnička vozila za lica s invaliditetom.

Roba koja se nalazi u ličnom prtljagu putnika je izuzeta do vrijednosti od 150 eura ili do određene specificirane količine za duvan, alkoholna pića i parfeme. Male pošiljke nekomercijalne prirode ukupne vrijednosti do 150 eura su takođe izuzete, osim alkohola i duvanskih proizvoda.

Član 181a Carinskog zakona predviđa mogućnost otvaranja slobodnih carinskih prodavnicama na aerodromima i u morskim lukama koje su otvorene za međunarodni saobraćaj. Odredbe o uslovima i obavljanju prodaje su definisane Uredbom o slobodnim carinskim prodavnicama („Sl. list CG“, br. 50/09).

Crna Gora je navela da namjerava da uskladi propise o oslobađanju od dažbina s pravnom tekovinom do januara 2014, ali je takođe htjela da zadrži osnove za oslobađanja koji nisu obuhvaćeni pravnom tekovinom do dana pristupanja EU.

Bezbjednosi aspekti Carinskog zakona

Član 14 Carinskog zakona predviđa da se carinski nadzor i kontrola obavljaju na osnovu analize rizika.

Zemlja je pristupila SAFE okviru Svjetske carinske organizacije koji se odnosi na olakšavanje bezbjedne globalne trgovine i Carinski zakon predviđa koncept i korišćenje ovlašćenih ekonomski operatora. Međutim, koncept još nije primijenjen jer su odredbe za sprovođenje u pripremi i planira se da postanu operativne u 2014. Elektroski sistem analize rizika je prvi put uveden 2007. i unaprijeđen 2013; on omogućava utvrđivanje ciljanog rizika kod svih carinskih postupaka (uključujući izvoz) i sistem carinskih informacija kroz crveni (5%), zeleni (92%) i žuti (3%) kanal. Crna Gora tvrdi da je njen sistem kompatibilan za povezivanje s EU sistemom za upravljanje rizicima.

Prava intelektualne svojine

Zakonski okvir u ovom polju se sastoji od Carinskog zakona i Uredbe o postupanju carinskog organa s robom za koju postoji sumnja da povrjeđuje prava intelektualne svojine („Sl. list CG“, br. 33/11), uz dopunu kroz posebne zakone kojima se uređuje zaštita prava intelektualne svojine u Crnoj Gori (vidjeti poglavlje 7 – zakoni o intelektualnoj svojini). Crna Gora je članica Sporazuma o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine pri Svjetskoj trgovinskoj organizaciji. Ona je navela da je prethodno pomenuta Uredba usklađena sa

Regulativom Savjeta (EC) No 1383/2003 i povezanim EU odredbama, kao i s osnovnim principima Sporazuma o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine pri Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (TRIPS).

Carinske mjere koje se odnose na prava intelektualne svojine se mogu staviti u okvir svih carinskih postupaka i pokreću se po službenoj dužnosti (po sopstvenoj inicijativi carinskog organa) ili nakon zahtjeva imaooca prava. Kada je u pitanju ovaj drugi slučaj, ne plaća se naknada za pokretanje radnji; važi godinu dana. Carinski organ odmah obavještava imaooca prava i podnosioca deklaracije (imaoca robe) nakon suspenzije carinskog postupka i privremenog zadržavanje robe. Imalac prava treba da dostavi odgovor i ako je primjenjivo otpočne sudski postupak u roku od 10 radnih dana (tri radna dana za hitne situacije, npr. kvarljiva roba). Imalac prava ima mogućnost da izvrši inspekciju robe pod carinskim nadzorom.

U slučaju postupka po službenoj dužnosti, Uprava carina može da suspenduje postupak carinjenja robe u odnosu na koji je prikupila zadovoljavajuće dokaze da je prekršeno pravo intelektualne svojine. Imalac prava se obavještava u pisanoj formi o privremenom zadržavanju i mogućem kršenju prava intelektualne svojine i daje mu se rok od tri radna dana da napravi zahtjev za suspendovanje. Ukoliko se takav zahtjev ne dostavi, carinski postupak se nastavlja i roba se može ocariniti.

Imaoci prava prihvataju odgovornost za sve rashode koji se odnose na skladištenje i čuvanje robe i koji se odnose na štete koje mogu nastati tokom postupka u slučaju da se naknadno utvrdi da predmetna roba nije kršila prava intelektualne svojine. Crnogorski propisi takođe predviđaju pojednostavljeni postupak, gdje se roba može uništiti u sklopu carinske kontrole bez sudskog postupka, nakon dogovora između imaooca prava i podnosioca deklaracije.

Propisi o pravima intelektualne svojine izuzimaju, između ostalog robe nekomercijalne prirode u ličnom prtljagu putnika u granicama oslobođenje za neplaćanje dažbina (čija vrijednost ne prelazi 150 eura), gdje nema materijalnih naznaka koje upućuju da je roba dio komercijalnog prometa.

Crna Gora je navela da su postupak i primjenjivi rokovi usklađeni s EU propisima.

Kulturna dobra

Pravni osnov u ovoj oblasti je Zakon o kulturi („Sl. list CG“ br. 49/08), kao i Zakon o zaštiti kulturnih dobara („Sl. list CG“ br. 49/10, a vidjeti i poglavlje 26 – Obrazovanje i kultura, za upućivanje na međunarodne konvencije). Ministarstvo kulture je nadležni organ za izdavanje izvoznih licenci za privremeni ili stalni izvoz kulturni dobara. Crna Gora je priznala da pravni okvir još uvijek nije usklađen s pravnom tekovinom, uključujući razliku između kulturnih dobara i umjetničkih djela.

Kontrola gotovog novca na granici

Pravni okvir za kontrolu prekograničnih transfera gotovog novca sastoji se od Zakona o tekućim i kapitalnim poslovima sa inostranstvom („Sl. list CG“, br. 40/11) i Zakona o sprječavanju pranja novca i finansiranja terorizma („Sl. list CG“ br. 14/12).

Crna Gora je navela da ona primjenjuje, slično EU, referentnu vrijednost od 10.000 eura (ili ekvivalent u drugim valutama) kao prag za deklarisanje gotovog novca na granici. Mogu se primijeniti novčane kazne za iznos gotovog novca preko ovog praga koji nije prijavljen.

Carinski službenici imaju ovlaštenja da sprovode kontrole i pretražuju putnike, prtljag i vozila na cijeloj carinskoj teritoriji, podnose zahtjeve za prekršajni postupak i da dostavljaju podatke o transferu gotovog novca Upravi za spriječavanje pranja novca i finansiranja terorizma i Centralnoj banci. Posebni sporazum omogućavaju saradnju s državama članicama Evropske unije.

Prekursori za droge

Crnogorski pravni osnov u ovoj oblasti je Zakon o kontroli proizvodnje i prometa supstanci koje se mogu upotrijebiti u proizvodnji opojnih droga i psihotropnih supstanci („Sl. list CG“, br. 83/09). Lista prekursora nad kojima se vrši monitoring se utvrđuje Odlukom o kontrolnoj listi za izvoz i uvoz robe (Sl. list CG, br. 25/13). Crna Gora je potpisnica UN konvencije o opojnim drogama i psihotropnim supstancama i UN Konvencije o nelegalnoj trgovini opojnim drogama i psihotropnim supstancama.

Ministarstvo zdravlja ili Agencija za lijekove i medicinska sredstva izdaju licence za trgovinu, koje važe tri do pet godina u zavisnosti od kategorije supstance. Licence za uvoz, izvoz ili tranzit se moraju iskoristiti u roku od 30 dana i automatski se prosljeđuju elektronski Upravi carina. U junu 2013, crnogorska Uprava carina je potpisala Protokol o saradnji s Agencijom za lijekove i medicinska sredstva kako bi se ojačali kapaciteti za sprovođenje propisa i međuagencijsku saradnju. Do sada Uprava carina nije zaplijenila niti jedan prekursor. Pored toga, nije prijavljena nikakva proizvodnja ili promet percursorima unutar Crne Gore ili izvoz tih supstanci. U slučaju uvoza, svi prekursori su direktno završili kod krajnjeg korisnika.

Međusobna administrativna pomoć i međunarodna carinska saradnja

Crna Gora je članica Svjetske carinske organizacije od 2006, a Svjetske trgovinske organizacije od 2012. Pored toga, zemlja je potpisnica određenog broja međunarodnih konvencija, kao što su UN TIR konvencija, UN konvencija o harmonizaciji graničnih kontrola roba, kao i konvencija Svjetske carinske organizacije o pojednostavljivanju i harmonizaciji carinskih postupaka (revidirana Kjoto konvencija, Opšti Aneks) i konvencija Svjetske trgovinske organizacije ATA i Istanbulske konvencije. Crna Gora je ratifikovala 26 sporazuma o međusobnoj saradnji u carinskim pitanjima i saraduje s OLAF-om i međunarodnim organizacijama kao što su Centar za jugoistočnu Evropu za sprovođenje zakona, CEFTA i MARINFO. Ona je takođe potpisnica memoranduma o razumijevanju s privatnim kompanijama, kao što su avio kompanije i špediterski agenti, kojima se između ostalog obuhvataju i informacije prije dolaska.

Crna Gora saraduje u međusobnoj pomoći s državama članicama EU u skladu s Protokolom 6 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (Protokol o međusobnoj administrativnoj pomoći u carinskim pitanjima) i održava određeni broj drugih sporazuma o carinskoj saradnji s trećim zemljama, uključujući CEFTA. Ona je takođe članica Inicijative za saradnju u jugoistočnoj Evropi i razmjenjuje podatke prije dolaska sa trećim zemljama u regionu preko sistema elektronske razmjene podataka prije dolaska (SEED). Tokom perioda 2010-2012, Crna Gora je učestvovala u 13 međunarodnih zajedničkih carinskih operacija. Crna Gora je obavijestila da će naredna ICT strategija predvidjeti razvoj njenog IT carinskog sistema u skladu sa odredbama i alatima koji su uključeni u Regulativu Savjeta (EC) No 515/97 o međusobnoj pomoći.

Na kraju, Uprava carina ima važeće sporazume o sardnji sa drugim crnogorskim institucijama.

II b) Administrativni i operativni kapaciteti

Organizacija Uprave

Crnogorska Uprava carina je administrativna organizacija u sklopu Ministarstva finansija Crne Gore; njom rukovodi Direktor. U vrijeme skringa, sastojala se od 385 radnih mjesta sa 721 pozicijom. Od tih 721 pozicija, samo je 546 trenutno popunjeno od strane Uprave carina. Uprava carina je odgovorna za 24 granična prelaza i 12 terminala unutar njene teritorije, uključujući dva međunarodna aerodroma, kao i dvije veće komercijalne (Bar) i putničke (Kotor) luke. Slobodna zona je uspostavljena u luci Bar.

U skladu sa postojećim sistemom, carinjenje robe se može obaviti samo na terminalima unutar teritorije (s izuzetkom dnevnih novina, cigli, bitumena i drugih jednostavnih roba koje ne zahtijevaju bilo kakve konkretne licence i dozvole za uvoz). Robe koje pristižu na granicu se stavljaju pod carinsku kontrolu u tim kancelarijama. Sve ove kancelarije mogu da ocarine bilo koju vrstu roba i da sprovedu sve carinske postupke. Uprava carina naplaćuju akcizne dažbine samo u tački uvoza. Zaključeni su sporazumi o integrisanom upravljanju granicom s policijom i zdravstvenim službama i sprovedene su zajedničke akcije. Naknade se plaćaju samo za vanredne usluge, npr. carinjenje van radnog vremena ili van redovnog radnog mjesta. Crna Gora je navela da su ukinute sve druge administrativne takse/naknade. Analiza uzoraka za potrebe klasifikacije je eksternalizovana na javne laboratorije sa ISO akreditacijom.

Tokom 2013, Crna Gora je usvojila Poslovnu Strategiju Uprave carina 2013-2015, kojom se definišu strateški ciljevi za ovaj period, a koja sadrži i Akcioni plan. Oformljena je strateška grupa za upravljanje i organizaciju primjene Carinskih standarda (*blueprints*) Evropske komisije za razvoj crnogorske Uprave carina, u skladu sa najboljom praksom Evropske unije. Tokom 2012, Uprava carina je usvojila novi etički kodeks za carinske službenike. Besplatna, anonimna i povjerljiva telefonska linija za prijavljivanje nelegalnih aktivnosti koje se odnose na carine i korupciju nije često korišćena, ali bez obzira na to informacije dobijene ovim putem su dovele do otkrivanja nepravilnosti.

Kompjuterizacija

Uprava carina Crne Gore intenzivno koristi informacione tehnologije za upravljanje carinskim postupcima, uključujući i dio vezan za analizu rizika. Svih 36 carinskih kancelarija je povezano na centralni IT sistem. Međutim, carinski i poreski IT sistemi nisu integrisani.

U prethodne tri godine oko 99% svih carinskih deklaracija i 55% nacionalnih tranzitnih postupaka (rastući trend) je obrađeno elektronski. Informacije prije dolaska/ulaska se razmjenjuju u kontekstu SEED-a sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Kosovom i Srbijom. Crna Gora još uvijek nije dio Novog kompjuterizovanog tranzitnog sistema, što je preduslov za pristupanje Konvenciji o zajedničkom tranzitu.

Crna Gora je naznačila da je trenutno u postupku izrade nove IT strategije za Upravu carina koja će obuhvatiti period do 2020. Ministarstvo finansija treba da odobri ovu strategiju i da je podrži Vlada. Crna Gora je navela da smatra da mobilizacija finansijskih sredstava za ispunjavanje EU uslova u ovoj oblasti predstavlja izazov.

III PROCJENA STEPENA USKLAĐENOSTI I KAPACITETA ZA SPROVOĐENJE

Generalno, propisi Crne Gore u oblasti carinske unije su u velikoj mjeri usklađeni s pravnom tekovinom. Međutim, identifikovane su određene razlike/odstupanja kod kojih je potrebna dodatna harmonizacija. Crna Gora treba da se fokusira na dodatno jačanje svojih administrativnih kapaciteta i da obezbijedi jednoobraznu i efikasnu primjenu pravila. Kada je u pitanju kompjuterizacija, Crna Gora treba da izradi sveobuhvatnu strategiju o uspostavljanju neophodnih IT sistema za razmjenu informacija s državama članicama EU do trenutka pristupanja.

III a) Carinski propisi

Opšta carinska pravila i procedure

Nivo usklađenosti je visok. Identifikovane su sljedeće glavne razlike/odstupanja od pravne tekovine EU:

- Format Jedinstvenog administrativnog dokumenta treba da bude u potpunosti usklađen s EU odredbama. Određeni broj podataka i kodova koji se koriste u crnogorskom obrascu još uvijek nisu usklađeni s EU modelom.
- Crna Gora ne zahtijeva sažetu deklaraciju prije dolaska i prije izlaska prije izvoza. Crna Gora planira da izmijeni odredbe Carinskog zakona kroz sljedeći set amandmana, koji su trenutno u postupku usvajanja.
- Zakon o slobodnim zonama nije u potpunosti usklađen s pravnom tekovinom u oblasti Carinske unije. Na primjer, robe kao što je benzin i hrana koje se koriste ili potroše u okviru zone su izuzete od carinskih dažbina, što nije u skladu sa EU praksom.
- Kada je u pitanju carinski dug i garancije, identifikovano je samo nekoliko otvorenih pitanja kod kojih se zahtijevaju radnje da bi se postigla puna harmonizacija. To uključuje pitanja koja se odnose na vrijeme koje je potrebno da se carinske dažbine unesu u računovodstvene evidencije, slučajeve kada se ti unosi ne vrše, suspendovanje rokova koji se odnose na komunikaciju u vezi sa carinskim dugom u slučaju podnošenja žalbe ili instrumente plaćanja koji nisu samo jednostavno odlaganje plaćanja.

Carinski status roba i tranzit

Dostignut je dobar nivo harmonizacije; Identifikovane su sljedeće glavne razlike između pravne tekovine i crnogorskog Carinskog zakona:

- Crna Gora treba da uspostavi Novi kompjuterizovani tranzitni sistem kako bi postala članica Konvencije o zajedničkom tranzitu (CTC) i time postala u potpunosti usklađena s pravnim i administrativnim zahtjevima Evropske unije.
- Crnogorska roba trenutno zadržava svoj „domaći status“ ukoliko se ponovo uveze u periodu od 3 godine.

Carinsko vrjednovanje

Nivo usklađenosti crnogorskih propisa je vrlo visok.

Carinska klasifikacija i tarifa

Nivo usklađenosti crnogorskih propisa o klasifikaciji i tarifama je visok. Međutim, postoji nekoliko razlika, uključujući:

- Crnogorski carinski propisi ne uključuju odredbe koje se odnose na gornji prag tarifa. Crna Gora planira da to uvede kroz prestojeće izmjene Carinskog zakona, koje su trenutno u postupku usvajanja.
- Carinski zakon ne predviđa izvozne carinske dažbine (iako takve dažbine trenutno ne koristi ni Evropska unija).

Pravila o porijeklu

Pravila o utvrđivanju nepreferencijalnog porijekla su slična s EU pravilima, ali nisu identična. Kako bi se postigla puna usklađenost u pogledu nepreferencijalnog porijekla, Crna Gora treba između ostalog da riješi sljedeća pitanja:

- Kada su u pitanju odredbe o dokazima koje treba dostaviti za potrebe nepreferencijalnog porijekla, propisi Crne Gore sadrže opšte uslove za prezentaciju potvrde. Takva obaveza postoji samo u EU propisima za sprovođenje posebnih uvoznih aranžmana za poljoprivredne ili ribarske proizvode (uglavnom kvote zasnovane na sporazumu s trećom zemljom na koju se to odnosi).
- Propisi Crne Gore definišu cijeli set detaljnih odredbi o izdavanju potvrda za potrebe izvoza, uključujući duplikate i potvrde koje se izdaju naknadno. To nije slučaj sa propisima EU.
- Crna Gora treba u potpunosti da uskladi svoje propise s Aneksima 9 do 11 Regulative Komisije (EC) br 2454/93.
- Propisi Crne Gore uključuju negativnu listu za sticanje porijekla, što nije u skladu s EU pravilima.

Kako bi se postigla puna usklađenost kada je u pitanju preferencijalno porijeklo, Crna Gora treba između ostalog da riješi sljedeća pitanja:

- Domaće robe koje se izvezu i ponovo uvezu u Crnu Goru u roku od 3 godine zadržavaju svoje domaće porijeklo; u EU takve robe gube svoje preferencijalno EU porijeklo nakon što napuste carinsku teritoriju.
- GSP pravila o porijeklu nisu još uvijek usklađena sa nedavnim promjenama propisa u EU. Razlike uključuju vrste kumulacije, opšte pravilo tolerancije, minimalnu listu aktivnosti (negativna lista) i pravilo nemanipulacije.

Oslobađanje od dažbina

Iako je crnogorski zakon u velikoj mjeri harmonizovan s EU pravilima o oslobađanju od dažbina, Crna Gore treba naročito da riješi sljedeće razlike:

- Crna Gora daje oslobođenje u nekoliko okolnosti koje nisu predviđene pravnom tekovinom, ili nisu usklađene s njima, između ostalog: putnička vozila za lica s invaliditetom, robe unesene u Crnu Goru kao investicija od strane stranih investitora u

skladu s posebnim zakonom, robe koje se nalaze u ličnom prtljagu putnika, robe koje se koriste za restauraciju spomenika, oprema koju uvoze državni organi.

Bezbjednosni aspekti Carinskog zakona

Carinski propisi Crne Gore definišu da se carinski nadzor i kontrola sprovode selektivno na osnovu analize rizika. Uvoz, izvoz i tranzitne pošiljke su predmet automatskog skrininga rizika, kroz profile rizika, u trenutku dostavljanja relevantne deklaracije.

Međutim, pristup Crne Gore u pogledu analize rizika prije dolaska/prije odlaska u ovom trenutku nije usklađen s pravnom tekovinom.

Za pomorski i avio sektor, podaci koji se dobijaju prije dolaska su uglavnom zasnovani (i sastoje se od) na otpremnicama/komercijalnim dokumentima i nisu usklađeni s pravnom tekovinom u smislu Aneksa 30A uz Odredbe za implementaciju Carinskog kodeksa EU. Analiza rizika nije automatizovana ni u jednom slučaju. Kada je u pitanju pomorski dolazni saobraćaj u luci Bar, nema pravnog zahtjeva koji je analogan Ulaznoj sažetoj deklaraciji (Crna Gora dobija informacije prije dolaska od špediterskih agenata putem faksa ili emaila na osnovu dobrovoljnog memoranduma o razumijevaju, za svaki brod i tovar). Za dolazni avio saobraćaj takođe ne postoji proces Ulazne sažete deklaracije (podaci prije dolaska se dostavljaju iz trgovonskih izvora putem email-a, u skladu s dobrovoljnim aranžmanima, koji obuhvataju 2/3 ukupnog avio saobraćaja). Kada je u pitanju kopnena granica, Crna Gora dobija podatke prije dolaska kroz recipročni SEED sistem, koji uključuje automatizovane funkcije analize rizika. On obuhvata izvoz, uvoz i tranzitne pošiljke, uključujući kretanje TIR i ATA karneta i kretanje praznih transportnih vozila. Međutim, ovi podaci se obezbjeđuju iz carinskih uprava susjednih zemalja na osnovu deklaracija koje dobijaju, a ne od podnosioca deklaracija na osnovu podataka iz Aneksa 30A.

Crna Gora prepoznaje potrebu za dalji razvoj sistema i procesa kako bi se pridržavala pravne tekovine u ovoj oblasti i posebno identifikuje NCTS, kao i sistema za kontrolu uvoza i izvoza (ICS i ECS) kao „aplikacije koje treba da se pripreme“.

Koncept Ovlašćenih ekonomskih operatora je uveden u Carinski zakon, iako kriterijumi nisu u potpunosti usklađeni s pravnom tekovinom. Pored toga, program još uvijek ne funkcioniše, jer Crna Gora treba da usvoji potrebne odredbe za implementaciju.

Treba stimulisati olakšavanje trgovine za koju treba stvoriti kompletan pravni osnov. Crna Gora je informisala da planira da usvoji AEO odredbe koje su u potpunosti usklađene s pravnom tekovinom naredne godine. Treba ohrabriti korišćenje pojednostavljenih procedura u okviru posebnih ovlašćenja. Uprava treba dodatno da ojača kapacitete za upravljanje rizikom i da unaprijedi nivo saradnje s organima nadležnim za trgovinu i drugim državnim organima.

Prava intelektualne svojine

Ova oblast je u velikoj mjeri usklađena, ali treba da se harmonizuje s nedavnim promjenama pravne tekovine u ovoj oblasti:

- Rok za odgovore od nosioca prava u skladu sa procedurom po službenoj dužnosti treba da se revidira i uskladi s pravnom tekovinom.

- EU je usvojila novu Regulativu o carinskom sprovođenju prava intelektualne svojine, koja će se primjenjivati od 1. januara 2014. Crna Gora treba da shodno tome uskladi svoje propise.

Kulturna dobra

Crnogorski zakon u ovoj oblasti nije usklađen s pravnom tekovinom. Postoje razlike u pogledu definicija i konceptualnog pristupa kulturnim dobrima. Crna Gora će trebati da napravi značajne izmjene u svojim propisima u ovoj oblasti, uključujući otklon od razlike između kulturnih dobara i umjetničkih djela.

Kontrola gotovog novca na granici

Crnogorski propisi su u velikoj mjeri usklađeni s pravnom tekovinom kada je u pitanju oblast kontrole gotovog novca na granicama. Koriste se iste definicije i pragovi kako je to navedeno u EU Regulativi (EC) 1889/2005. Crna Gora vrši i razmjenu informacija o kontroli gotovine s Upravom za spriječavanje pranja novca i Centralnom bankom; obrazac koji se koristi za Centralnu banku treba da se uskladi s EU Obrascem za prijavljivanje gotovog novca. Uvedene su kazne koje se primjenjuju u slučaju neispunjavanja obaveze prijavljivanja. Pored toga, propisi se trenutno revidiraju kako bi se uključile odredbe koje se odnose na konfiskovanje gotovog novca.

Perkursori za droge

Opšti pravni okvir za monitoring perkursora za droge, koji je zanosvan na članu 12 UN konvencije iz 1998. o nelegalnoj trgovini opojnim drogama i psihotropnim supstancama postoji u Crnoj Gori. Međutim, kako bi se ovaj propis u potpunosti uskladio s pravnom tekovinom trebaće da se sprovede određeni broj značajnih promjena, posebno u vezi sa obavještanjem prije izvoza. Pored toga, treba obezbijediti neophodni okvir za supstance koje nisu definisane u propisu. Nadležni organi u EU vrlo blisko saraduju sa hemijskom industrijom, a ovo treba razviti i u Crnoj Gori (npr. izdavanje smjernica). Lista supstanci nad kojim treba vršiti monitoring je već usklađena s EU listom.

Međusobna administrativna pomoć i međunarodna carinska saradnja

Crna Gora saraduje s EU u carinskim pitanjima u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Kada su u pitanju ugovori koje se Crna Gora sklopila s trećim zemljama, Crna Gora je potvrdila svoju spremnost da ih uskladi s pravnom tekovinom ili da ih se odrekne ukoliko nisu usklađeni s pravnom tekovinom (vidjeti i poglavlje 30 – Vanjski odnosi).

Kada je u pitanju razmjena informacija, Crna Gora sada može da koristi neke IT alate koje je obezbijedio OLAF (*Pošta za brokere za međusobnu pomoć - Mutual Assistance Broker (MAB) Mail*, Jedinica za koordinaciju virtuelnih operacija - *Virtual Operation Coordination Unit (OCU)*). Od prvog dana pristupanja, Crna Gora mora da koristi sve IT alate koje obezbjeđuje OLAF u skladu s Regulativom Savjeta (EC) br 515/97 (Carinski informacioni sistem (CIS) i Baza podataka za identifikaciju carinskih datotaka (FIDE)).

III.b. Administrativni i operativni kapaciteti

Organizacija Uprave

Od prvog dana pristupanja, Uprava carina Crne Gore će morati da upravlja sa i kontroliše granice Crne Gore, koje će tada u velikoj mjeri biti spoljne granice Unije, u potpunosti u skladu s pravnom tekovinom EU. Uprava carina Crne Gore će morati da uspostavi sve neophodne instrumente kako bi razvila jasne i efikasne funkcije carinske kontrole u lukama, aerodromima, kopnenim granicama, i kancelarijama unutar zemlje, koje će biti u mogućnosti da omogućavaju protok legitimnih putnika i trgovine, a da se istovremeno obezbijedi naplata nacionalnih i EU prihoda i da se zaštite domaći državljani i državljani EU.

Uprava carina Crne Gore treba da nastavi da razvija svoj pravni sistem i administrativne strukture kako bi se carinski propisi dodatno sprovodili i unaprijedili.

Kompjuterizacija

EU zahtijeva da su carinske procedure kompjuterizovane i da se IT sistemi koji se koriste od strane carinskih uprava povežu sa EU sistemima u ovoj oblasti.

Kada su u pitanju tranzitne procedure, Crna Gora će trebati da obezbijedi da njen nacionalni tranzitni IT sistem bude kompatibilan i povezan s Novim kompjuterizovanim tranzitnim sistemom EU. Ovo je preduslov za članstvo u Konvenciji o zajedničkom tranzitu, a preporučuje se da Crna Gora pristupi istoj prije pristupanja EU. Kada su u pitanju tarife i kontrole izvoza/uvoza, biće potrebno da se Crna Gora poveže sa nekoliko IT sistema EU kako bi se garantovala ispravna primjena eksternih tarifa EU i komercijalne politike EU i sigurnosnih mjera.

Trenutno Crna Gora nema IT sistem koji je povezan s EU sistemima. Crna Gora je u procesu izrade sveobuhvatne strategije IT interoperabilnosti kako bi riješila ovo pitanje. Potrebni su značajni resursi kako bi se obezbijedilo da se razmjena kompjuterizovanih podataka između Uprave carina Crne Gore i EU pripremi i postane operativna do trenutka pristupanja.

Crna Gora će možda htjeti da razmotri integrisanje carinskog IT sistema i poreskog IT sistema kako bi dodatno unaprijedila efikasnost.