



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.7.2016 r.
COM(2016) 476 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

**Sprawozdanie z postępu prac w zakresie wdrażania strategii UE i planu działania w
zakresie zarządzania ryzykiem celnym**

{SWD(2016) 242 final}

SPIS TREŚCI

1	WPROWADZENIE	3
2	OGÓLNA OCENA	3
2.1	Cel i metodyka.....	3
2.2	Cel 1 – Poprawa jakości danych i przepisów regulujących gromadzenie danych.....	4
2.3	Cel 2 – Zapewnienie dostępności danych dotyczących łańcucha dostaw oraz zagwarantowanie wymiany informacji dotyczących ryzyka i wyników kontroli.....	5
2.4	Cel 3 – Wdrożenie środków kontroli i ograniczania ryzyka tam, gdzie to wymagane („wcześniejsza ocena, kontrola tam, gdzie to wymagane”).....	6
2.5	Cel 4 – Zwiększanie zdolności w celu zapewnienia skutecznego wdrażania ram wspólnego zarządzania ryzykiem celnym oraz zwiększenia zdolności reagowania na nowo stwierdzone zagrożenia	6
2.6	Cel 5 – Promowanie międzyinstytucjonalnej współpracy i wymiany informacji pomiędzy organami celnymi i innymi organami na szczeblu UE i państw członkowskich	8
2.7	Cel 6 – Zacieśnienie współpracy z sektorem handlu.....	10
2.8	Cel 7 – Wykorzystanie potencjału, jaki daje międzynarodowa współpraca celna	11
3.	WSTĘPNE WNIOSKI	11

1 WPROWADZENIE

Rada, w swoich konkluzjach z dnia 4 grudnia 2014 r., w których popiera strategię UE i plan działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym¹ (dalej zwane „strategią” i „planem działania”), zwraca się do Komisji z prośbą o przedstawienie w ciągu 18 miesięcy sprawozdania dotyczącego wdrażania strategii i planu działania oraz osiągniętych rezultatów.

Niniejsze sprawozdanie z postępu prac (dalej zwane „sprawozdaniem”) stanowi odpowiedź Komisji na prośbę Rady.

Ogólnym celem strategii jest wypracowanie wysokiej jakości wielopoziomowego skutecznego i efektywnego podejścia do zarządzania ryzykiem. W strategii określono siedem kluczowych celów, a mianowicie:

- i. poprawa jakości danych i przepisów regulujących gromadzenie danych;
- ii. zapewnienie dostępności danych dotyczących łańcucha dostaw oraz zagwarantowanie wymiany informacji dotyczących ryzyka między organami celnymi;
- iii. wdrożenie środków kontroli i ograniczania ryzyka tam, gdzie to wymagane;
- iv. wzmocnienie zdolności;
- v. promowanie międzysektorowej współpracy i wymiany informacji pomiędzy organami celnymi i innymi organami na szczeblu państw członkowskich i UE;
- vi. zacieśnienie współpracy z sektorem handlu; oraz
- vii. wykorzystanie potencjału, jaki daje międzynarodowa współpraca celna.

W planie działania przedstawiono szereg działań (w sumie 22 działania i 54 poddziałania), które należy zrealizować w odniesieniu do każdego celu. Opracowano harmonogram wdrażania działań, w którym określono 64 rezultaty. Większość działań jest realizowana przez Komisję lub pod jej nadzorem.

We wdrażaniu strategii Komisję wspiera Grupa Koordynacyjna ds. Wdrażania Strategii Zarządzania Ryzykiem, która składa się z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich. Grupa uczestniczyła w przygotowaniu niniejszego sprawozdania.

2 OGÓLNA OCENA

2.1 Cel i metodyka

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiona została ogólna ocena jakościowa wdrażania strategii². Nakreślono postępy dokonane w ramach każdego z siedmiu kluczowych celów i wyciągnięto pewne wstępne wnioski. Ponieważ od rozpoczęcia działań upłynęło niedużo czasu, celem niniejszego sprawozdania nie jest ocena ich wpływu.

¹ COM(2014) 527 final.

² Ze względu na brak ilościowych wskaźników rezultatów nie można było ich wykorzystać do oceny postępów poczynionych w ramach wdrażania strategii.

Informacje przedstawione w niniejszym sprawozdaniu uzyskano za pomocą badania przeprowadzonego w Komisji i w państwach członkowskich. Objęło ono wdrażanie poszczególnych działań (zarówno tych, które już rozpoczęto, jak i tych, które dopiero mają zostać rozpoczęte) i umożliwiło Komisji wskazanie przypadków, które zakończyły się powodzeniem, oraz napotkanych wyzwań, a także zgromadzenie uwag i sugestii dotyczących procesu wdrażania w ogólnym aspekcie³.

Badanie pokazuje, że w czasie przygotowywania niniejszego sprawozdania, tj. w ciągu 18 miesięcy procesu wdrażania, w zdecydowanej większości działania i poddziały wskazane w planie działania zostały rozpoczęte i są obecnie realizowane⁴.

W dokumencie roboczym służb Komisji dołączonym do niniejszego sprawozdania przedstawiono dalsze informacje na temat postępów poczynionych w zakresie poszczególnych działań i poddziałów.

2.2 Cel 1 – Poprawa jakości danych i przepisów regulujących gromadzenie danych

W strategii i planie działania wezwano do opracowania ram prawnych, które zapewnią organom celnym i innym właściwym organom dostępność wysokiej jakości danych ładunku przekazywanych z wyprzedzeniem związanych z przemieszczaniem towarów w ramach łańcucha dostaw oraz ich odpowiednie wykorzystanie przez te organy do celów zarządzania ryzykiem. Najważniejszym elementem zapewnienia wysokiej jakości danych jest wprowadzenie metody „gromadzenia danych z wielu źródeł” – zgłaszania informacji dotyczących tego samego określonego zadania od różnych podmiotów – oraz zniesienie istniejących zwolnień w odniesieniu do przesyłek pocztowych i o niskiej wartości. Na ramy prawne składa się unijny kodeks celny⁵ i szczegółowe przepisy zawarte w aktach delegowanych⁶ i wykonawczych⁷. To nowe prawodawstwo ma zastosowanie od dnia 1 maja 2016 r., a opracowanie i aktualizowanie odpowiednich systemów informatycznych niezbędnych do jego wdrożenia nastąpi z zachowaniem terminów określonych w programie prac związanym z unijnym kodeksem celnym⁸.

³ Badanie objęło wszystkie państwa członkowskie i dziesięć służb Komisji (DG ds. Podatków i Unii Celnej, DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, Dyrekcję Generalną ds. Budżetu, DG ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP, DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych, DG ds. Sprawiedliwości i Konsumentów, DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa, DG ds. Mobilności i Transportu, DG ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności oraz Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych).

⁴ Spośród 54 poddziałów wskazanych w strategii i planie działania 41 ukończono lub są one obecnie realizowane (tj. 76 %). Ponadto spośród 64 rezultatów wskazanych w harmonogramie zrealizowano 11 (tj. 17 %), a 34 znajdują się w końcowej fazie realizacji (tj. 53 %).

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (Dz.U. L 269 z 10.10.2013, s. 1).

⁶ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego (Dz.U. L 343 z 29.12.2015, s. 1). Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/341 z dnia 17 grudnia 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do przepisów przejściowych dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego w okresie, gdy nie działają jeszcze odpowiednie systemy teleinformatyczne, i zmieniające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 (Dz.U. L 69 z 15.3.2016, s. 1).

⁷ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/2447 z dnia 24 listopada 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz.U. L 343 z 29.12.2015, s. 558).

⁸ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2016/578 z dnia 11 kwietnia 2016 r. ustanawiająca program prac dotyczący rozwoju i wykorzystywania systemów teleinformatycznych przewidziany w unijnym kodeksie celnym (Dz.U. L 99 z 15.4.2016, s. 6).

Osiągnięto zatem cel polegający na opracowaniu kompletnych ram prawnych określających wymogi w zakresie gromadzenia danych z wielu źródeł i poprawy jakości danych i pozostaje jedynie je wdrożyć.

2.3 Cel 2 – Zapewnienie dostępności danych dotyczących łańcucha dostaw oraz zagwarantowanie wymiany informacji dotyczących ryzyka i wyników kontroli

Poprawa jakości danych i przepisów regulujących gromadzenie danych oraz zapewnienie dostępności i wymiany danych dotyczących łańcucha dostaw i informacji dotyczących ryzyka między organami celnymi zależą od opracowania i dostępności niezbędnych systemów informatycznych, tj. w szczególności nowego systemu kontroli importu.

W ramach unijnego kodeksu celnego planuje się również opracowanie lub aktualizację systemów informatycznych na potrzeby innych procedur celnych.

System kontroli importu

Jednym z działań priorytetowych określonych w strategii jest opracowywanie i wdrożenie odpowiednich rozwiązań informatycznych do celów poprawy jakości danych, przepisów regulujących gromadzenie danych i dostępności danych w celu wykrywania zagrożeń bezpieczeństwa w punkcie wprowadzenia towarów. Opracowanie nowego systemu kontroli importu stanowi główny rezultat w ramach tego priorytetu. Przy wsparciu państw członkowskich Komisja przygotowała uzasadnienie biznesowe i dokument koncepcyjny w sprawie podstawy zewnętrznej analizy kosztów i korzyści oraz studiów wykonalności⁹.

Nowy system kontroli importu wniesie istotne udoskonalenia w zarządzaniu ryzykiem celnym w UE. Wspólne repozytorium danych ładunku przekazywanych z wyprzedzeniem stanowi główny element i podstawowy warunek wymaganych udoskonań jakości i dostępności danych. Przy wprowadzeniu metody gromadzenia danych z wielu źródeł i oczekiwanym wzroście ilości danych ładunku przekazywanych z wyprzedzeniem – od około 40 mln deklaracji rocznie w obecnym systemie do około 400 mln w ramach nowego systemu kontroli importu – zdecentralizowane podejście byłoby bardzo uciążliwe dla organów celnych i sektora handlu. Już w ramach analizy kosztów i korzyści przeprowadzonej w 2013 r. i kolejnej analizy możliwych rozwiązań ustalono, że wyłącznie scentralizowane podejście może zaspokoić potrzebę wysokiego poziomu dostępności systemu i że zapewni ono zharmonizowane podejście w zarządzaniu ryzykiem celnym w zakresie danych ładunku przekazywanych z wyprzedzeniem. Wspólne repozytorium umożliwi przechowywanie i przetwarzanie zwiększonej ilości danych ładunku przekazywanych z wyprzedzeniem i pozwoli wszystkim państwom członkowskim w każdym wybranym łańcuchu dostaw na skuteczne i efektywne przeprowadzanie oceny ryzyka przy bezpośrednim i jednoczesnym wykorzystaniu informacji z repozytorium. Umożliwi również wymianę informacji dotyczących ryzyka i wyników kontroli pomiędzy państwami członkowskimi.

Chociaż opóźniono rozpoczęcie oficjalnego etapu opracowywania wersji 2.0 systemu kontroli importu, trwają prace nad dostarczeniem odpowiedzi na nierozstrzygnięte pytania związane z budżetem, zarządzaniem, strategią i planowaniem wdrożenia, trybem

⁹ Uzasadnienie biznesowe i dokumenty koncepcyjne przedstawiono na posiedzeniu Grupy ds. Polityki Celnej w dniu 3 grudnia 2015 r.

pracy, specjalnym aktem wykonawczym dla systemu informatycznego i zdolnością projektu. W dalszym opracowywaniu i wdrażaniu systemu należy postępować zgodnie z pragmatycznym stopniowym podejściem (z wykorzystaniem „podstawowych elementów”).

2.4 Cel 3 – Wdrożenie środków kontroli i ograniczania ryzyka tam, gdzie to wymagane („wcześniejsza ocena, kontrola tam, gdzie to wymagane”)

Postępy poczynione w tym obszarze wiążą się w znacznej części z postęпами poczynionymi w ramach działań już trwających w czasie przyjmowania strategii, a mianowicie działań związanych z zakazami i ograniczeniami. Wydano szereg arkuszy informacyjnych (we współpracy z państwami członkowskimi) w odniesieniu do wybranych aktów prawnych, którymi ustanowiono zakazy i ograniczenia w przywozie i wywozie towarów, które mają być kontrolowane na zewnętrznej granicy UE. W arkuszach informacyjnych przedstawiono opis ram legislacyjnych, rolę organów celnych oraz kontrole dokumentów i kontrole fizyczne, jakie należy stosować. Na ich podstawie określa się harmonogram kontroli celnych i to, czy potrzebne są dalsze zalecenia dla organów celnych i innych organów.

Służby Komisji przygotowały wytyczne, aby zapewnić wsparcie na potrzeby opracowania lub przeglądu unijnych aktów prawnych dotyczących sposobu, w jaki należy zaplanować zaangażowanie organów celnych oraz w jaki należy uwzględniać zarządzanie ryzykiem celnym.

2.5 Cel 4 – Zwiększanie zdolności w celu zapewnienia skutecznego wdrażania ram wspólnego zarządzania ryzykiem celnym oraz zwiększenia zdolności reagowania na nowo stwierdzone zagrożenia

Mimo wielu działań prowadzonych na bieżąco, które służą zwiększeniu zdolności państw członkowskich i UE w zakresie wdrażania obecnych ram zarządzania ryzykiem celnym, postępy były nieznaczne. Chociaż państwa członkowskie aktywnie działały na rzecz określenia niespójności we wdrażaniu ram wspólnego zarządzania ryzykiem na szczeblu krajowym i znalezienia sposobów przeciwdziałania tym słabościom, występują problemy dotyczące zdolności państw członkowskich do wdrażania rozwiązań i możliwości UE pod względem zapewnienia państwom członkowskim odpowiedniego wsparcia w zakresie zdolności do prowadzenia analizy ryzyka za pośrednictwem inicjatywy związanej z ustanowieniem nowego systemu kontroli importu.

W 2015 r. eksperci Komisji i państw członkowskich ocenili i ustalili potrzebę wprowadzenia ulepszanego systemu informatycznego do celów wymiany informacji dotyczących ryzyka, tj. systemu zarządzania ryzykiem celnym nowej generacji.

Zarówno na szczeblu państw członkowskich, jak i na szczeblu UE oceniono wspólne kryteria ryzyka. Państwa członkowskie uruchomiły projekty pilotażowe, aby ocenić i sprawdzić wdrażanie wspólnych kryteriów ryzyka. Jednocześnie testowano narzędzia i projekty eksploracji danych z wykorzystaniem danych dostępnych na szczeblu UE na potrzeby analizy danych. Celem tych testów było określenie prawdopodobnych dalszych możliwości zarządzania ryzykiem i lepsze ukierunkowanie, w szczególności w zakresie transportu kontenerowego.

W ramach trwającego procesu opracowywania wspólnych kryteriów w odniesieniu do pełnego zakresu ryzyka Komisja i państwa członkowskie przystąpiły do prac nad definicjami różnych rodzajów ryzyka finansowego oraz nad przeglądem istniejących

kryteriów ryzyka w odniesieniu do bezpieczeństwa, w szczególności bezpieczeństwa ładunku lotniczego.

Komisja i państwa członkowskie podjęły również działania, aby zapewnić zharmonizowane wdrażanie kryteriów ryzyka.

Monitorowanie i ocena wdrażania umożliwiły im osiągnięcie synergii z wynikami realizacji unii celnej.

2.6 Cel 5 – Promowanie międzyinstytucjonalnej współpracy i wymiany informacji pomiędzy organami celnymi i innymi organami na szczeblu UE i państw członkowskich

Odnotowano ogólną poprawę współpracy międzyinstytucjonalnej, w szczególności w obszarach polityki innych niż celne.

Przykładowo opracowano metodykę wymiany informacji dotyczących ryzyka między organami celnymi a organami nadzoru rynku w obszarze bezpieczeństwa produktów. Zarys tej metodyki udostępniono państwom członkowskim w grudniu 2015 r.¹⁰

Poprawę można osiągnąć dzięki współpracy między organami celnymi i innymi organami kontroli granic w kwestii wymiany informacji w odniesieniu do kontroli towarów przewożonych przez podróżnych lub członków załogi. Kwestię tę nakreślono w komunikacie z kwietnia 2016 r. „Sprawniejsze i bardziej inteligentne systemy informacyjne do celów zarządzania granicami i zapewnienia bezpieczeństwa”¹¹.

Trwa obecnie ocena współpracy między organami celnymi i strażą graniczną, w tym wdrażania wytycznych z kwietnia 2013 r.¹². Wstępne wyniki wskazują, że poziom współpracy jest ogólnie wysoki i że ustalono zbiór dobrych praktyk.

W dniach 7–8 maja 2015 r. zorganizowano w Rydze seminarium wysokiego szczebla na temat kontroli pasażerskich, aby usprawnić zintegrowane zarządzanie granicami między organami celnymi a innymi organami. Podczas seminarium określono program dalszych prac i współpracy między organami celnymi a innymi organami kontroli granic, w tym udostępnianie z wyprzedzeniem danych pasażerów do użytku organów celnych. Aby usprawnić współpracę z Fronteksem¹³ podjęto formalny dialog ze szczególnym uwzględnieniem funkcji wchodzących w zakres działań ramowych agencji i tych organów celnych, w tym zarządzania ryzykiem celnym.

Sekcja zarządzania ryzykiem Komitetu Kodeksu Celnego oceniła konsekwencje, jeżeli chodzi o organy celne, wymiany informacji przewidzianej w dyrektywie w sprawie wykorzystania danych dotyczących przelotu pasażera (dane PNR) i dyrektywie w sprawie danych pasażera przekazywanych przed podróżą (API). Zagwarantowanie organom celnym uczestnictwa w krajowych jednostkach do spraw informacji o pasażerach lub dostępu do tych danych zgodnie z dyrektywą (UE) 2016/681¹⁴ jest ważne z punktu widzenia skutecznego i efektywnego nadzoru organów celnych nad towarami w przepływie pasażerów. Uznaje się, że dane odgrywają bardzo ważną rolę w identyfikacji zagrożeń związanych z bagażem pasażerów (lub środkami pieniężnymi przewożonymi przez pasażerów), i pozwalają one organom celnym na przeprowadzenie ukierunkowanych i opartych na analizie ryzyka kontroli przy wjeździe, co przyczynia się

¹⁰ Współpraca między organami celnymi a organami nadzoru rynku w zakresie zarządzania ryzykiem w obszarze bezpieczeństwa produktów i kontroli zgodności przywożonych towarów.

¹¹ COM(2016)205, 6.4.2016.

¹² Wytyczne dotyczące współpracy między strażami granicznymi i administracjami celnymi na granicach zewnętrznych, kwiecień 2013 r.

¹³ Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 132).

do walki z poważnymi przestępstwami i przestępczością zorganizowaną, terroryzmem i finansowaniem terroryzmu przy jednoczesnym zachowaniu ochrony danych i prywatności.

Zapewnienie współpracy z innymi organami ścigania (w tym w niektórych przypadkach między działami odpowiadającymi za kontrole celne / zarządzanie ryzykiem a działami odpowiadającymi za dochodzenia w ramach administracji celnej) jest nadal wyzwaniem. W okresie sprawozdawczym nacisk położono na lepszą komunikację i wyjaśnienie roli zarządzania ryzykiem oraz istniejących i prawdopodobnych przyszłych możliwości organów celnych. W efekcie nastąpiła poprawa pod względem wzajemnego zrozumienia różnych obowiązków organów celnych i innych organów ścigania, konieczne są jednak dalsze starania.

Zakres wymiany informacji do celów wzajemnej pomocy między organami celnymi państw członkowskich i między tymi organami a Komisją rozszerzono wraz ze zmianą rozporządzenia w sprawie wzajemnej pomocy¹⁵. Zmienione rozporządzenie stanowi poszerzoną podstawę prawną w odniesieniu do szeregu działań, których celem jest osiągnięcie lepszego podporządkowania się podmiotów gospodarczych przepisom prawa celnego i prawodawstwa rolnego. Dostęp do danych zgromadzonych na podstawie zmienionego rozporządzenia do celów zarządzania ryzykiem usprawniłoby zarządzanie ryzykiem celnym na szczeblu państw członkowskich i UE.

Jednym ze sposobów, w jaki organy celne przyczyniły się do wdrożenia Europejskiej agendy bezpieczeństwa¹⁶, jest opracowanie szczegółowych zasad dotyczących ryzyka (wspólnych kryteriów ryzyka) dla bezpieczeństwa ładunku lotniczego. Uzgodniono wstępny zestaw wspólnych kryteriów ryzyka. Ponieważ kryteria w dziedzinie ładunku lotniczego dotyczą nie tylko organów celnych, lecz również innych organów, w ich opracowanie zostały zaangażowane odpowiednie służby Komisji, Centrum Analiz Wywiadowczych UE oraz krajowe organy celne i krajowi eksperci ds. lotnictwa cywilnego i walki z terroryzmem. Wspólne kryteria ryzyka dla ładunku lotniczego opierają się zatem na multidyscyplinarnym, międzysektorowym wkładzie wszystkich odpowiednich stron i będą uzupełniały istniejące środki bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym w zakresie ładunku i przesyłek pocztowych jako dodatkowy poziom zabezpieczeń. Ponieważ nowe zasady dotyczące ryzyka będą stosowane na podstawie nowego systemu kontroli importu, nie zostaną one wdrożone przed końcem 2020 r.

Strategia stanowi również wsparcie dla wdrażania strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego i jej planu działania, które Rada przyjęła w dniu 16 grudnia 2014 r. W szczególności wdrożenie wspólnego mechanizmu wymiany informacji (CISE), który opracowano jako meta-projekt do celów zacieśnionej współpracy i wymiany informacji między organami cywilnymi i wojskowymi, aby dalej poprawiać powszechną morską orientację sytuacyjną i wymianę danych. Aby zwiększać bezpieczeństwo łańcucha dostaw i wspierać oparty na analizie ryzyka nadzór nad przepływem towarów w obszarze morskim, CISE promuje wymianę informacji między różnymi organami zaangażowanymi w walkę z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną (np.

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) 2015/1525 z dnia 9 września 2015 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego (Dz.U. L 243 z 18.9.2015, s. 1) wejdzie w życie w dniu 1 września 2016 r. podobnie jak akty wykonawcze Komisji: rozporządzenie (UE) 2016/345 (Dz.U. L 65 z 11.3.2016, s. 38) i rozporządzenie 2016/346 (Dz.U. L 65 z 11.3.2016, s. 40).

¹⁶ COM(2015) 185 final.

przemycie towarów, handlem bronią i narkotykami oraz transgranicznymi przepływami wpływów pieniężnych z nielegalnego handlu). O zacieśnienie współpracy międzyagencyjnej zwrócono się do odpowiednich agencji UE¹⁷. Przedoperacyjny projekt sprawdzający „EUCISE2020” jest testem CISE przeprowadzanym na dużą skalę do roku 2017–2018, po którym nastąpi faza stopniowego wdrażania do 2020 r.

Każdy z wyżej wskazanych sposobów wymiany informacji będzie zapewniał poszanowanie praw podstawowych, a w szczególności prawa do prywatności i prawa do ochrony danych osobowych.

2.7 Cel 6 – Zacieśnienie współpracy z sektorem handlu

Dzięki wzmocnieniu koncepcji upoważnionego przedsiębiorcy (AEO) nastąpiła już poprawa w zakresie współpracy między organami celnymi a sektorem handlu. Zmiany w koncepcji upoważnionego przedsiębiorcy wprowadzono unijnym kodeksem celnym oraz aktami delegowanymi i wykonawczymi do niego, a zmiany te wymusiły aktualizację wytycznych dotyczących upoważnionych przedsiębiorców¹⁸.

Grupa ds. sieci AEO, utworzona w 2007 r. w celu monitorowania wdrażania koncepcji upoważnionego przedsiębiorcy, uruchomiła swoją drugą inicjatywę w zakresie monitorowania w 2013 r., która ma zapewnić prawidłowe i jednolite stosowanie zasad dotyczących upoważnionych przedsiębiorców. W wyniku monitorowania potwierdzono, że koncepcja upoważnionego przedsiębiorcy ma mocne podstawy i funkcjonuje we właściwy sposób. Państwa członkowskie opracowały solidne procedury gwarantujące wysoką jakość, skuteczność i spójność zarządzania tą koncepcją.

W 2015 r. utworzono dwie konkretne grupy docelowe w ramach systemu zarządzania ryzykiem celnym do celów wymiany informacji dotyczących ryzyka i związanych z procesami i procedurami stosowanymi wobec AEO: jedną grupę do celów wymiany danych szczególnie chronionych w procesie stosowanym wobec AEO, a drugą grupę do celów wymiany informacji na temat nieprawidłowości w kraju partnerskim AEO.

Postępy, takie jak poszerzanie wiedzy na temat łańcuchów dostaw, były znacznie wolniejsze w tym obszarze niż w innych.

Utworzenie ram prawnych w celu zapewnienia dostępności danych wysokiej jakości do celów zarządzania ryzykiem zrodziło pytanie o to, czy i jak dane przekazane przez przedsiębiorstwa handlowe i zawarte w deklaracjach celnych dotyczących paczek pocztowych (tj. deklaracji CN23) mogłyby zostać udostępnione i wykorzystane ponownie przy przedkładaniu przywózowej deklaracji skróconej do celów bezpieczeństwa i deklaracji celnej. Ta dyskusja ma również znaczenie ze względu na wciąż rosnącą liczbę małych przesyłek wysyłanych w wyniku transakcji handlu elektronicznego. Organy celne, operatorzy pocztowi, organizacje branżowe i partnerzy międzynarodowi (USA, Kanada i Chiny) państw członkowskich byli zaangażowani w analizowanie wariantów dostępnych w ramach światowego modelu pocztowego Światowego Związku Pocztowego. Niezależnie od wybranego wariantu ważne jest, aby był on w stanie funkcjonować w ramach nowego systemu kontroli importu.

¹⁷ Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego, EFCA, FRONTEX, EDA, EUROPOL i Europejski Urząd Nadzoru.

¹⁸ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/aeo_guidelines_pl.pdf

2.8 Cel 7 – Wykorzystanie potencjału, jaki daje międzynarodowa współpraca celna

Podjęto szereg działań, które są obecnie realizowane, w celu usprawnienia zarządzania ryzykiem łańcucha dostaw w oparciu o współpracę międzynarodową.

Do przykładów działań, które zakończyły się powodzeniem, zaliczają się przegląd Ram Norm (SAFE) Rady Współpracy Celnej¹⁹, opracowanie międzynarodowych norm, np. w zakresie danych ładunku lotniczego przekazywanych przed załadunkiem²⁰, i opracowanie wzajemnego uznania koncepcji upoważnionego przedsiębiorcy (AEO)²¹. W przygotowaniu jest szereg projektów związanych z wymianą informacji z państwami niebędącymi członkami UE (np. w kontekście projektu pilotażowego „Inteligentne i bezpieczne szlaki handlowe” (ang. „Smart and Secure Trade Lanes”) realizowanego we współpracy z Chinami²²). Projekty te będą jednak wymagały utworzenia sprawnie działających systemów informatycznych, jeżeli mają się powieść.

3. WSTĘPNE WNIOSKI

Reforma zarządzania ryzykiem celnym jest działaniem wymagającym znacznych zasobów. Aby osiągnąć rezultaty, potrzeba czasu. Chociaż podjęto wiele działań, postępy rozkładają się nierównomiernie.

Najbardziej zauważalne postępy poczyniono w przypadku działań, które wchodzą w zakres kompetencji organów celnych, chociaż były one mniejsze w przypadku tych działań, które wymagają ściślejszej współpracy między organami celnymi a innymi organami, w szczególności współpracy z organami ścigania i bezpieczeństwa.

Na tym etapie procesu wdrażania główne wyzwanie wiąże się z zagadnieniami informatycznymi. Chociaż wskazano wykonalne rozwiązania służące np. zapewnieniu dostępności danych, wymianie informacji i zautomatyzowaniu analizy ryzyka, skuteczne wdrożenie zależy zarówno od aktualizacji istniejących systemów informatycznych, jak i opracowania i rozmieszczenia nowych systemów (przez państwa członkowskie przy wsparciu Komisji lub bez tego wsparcia albo przez Komisję).

Niewystarczające finansowanie w zakresie opracowywania wymaganych systemów informatycznych stanowi główny problem stojący na przeszkodzie dalszym postępom, zwłaszcza jeżeli chodzi o system kontroli importu. W rozporządzeniu ustanawiającym

¹⁹ W cyklu przeglądu Ram Norm (SAFE) Rady Współpracy Celnej, zatwierdzony przez Radę Współpracy Celnej w czerwcu 2015 r., wprowadzono zmiany w Ramach Norm (SAFE) Rady Współpracy Celnej, w tym w zakresie danych ładunku lotniczego przekazywanych przed załadunkiem.

²⁰ Tj. w ramach wspólnej grupy roboczej *Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO)* i Rady Współpracy Celnej ds. informacji dotyczących ładunku lotniczego.

²¹ Porozumienia w sprawie wzajemnego uznania AEO obowiązują w Norwegii, Szwajcarii, Andorze, USA, Japonii i Chinach; trwają negocjacje z Kanadą. System zautomatyzowanej wymiany danych do celów wzajemnego uznania został wdrożony w Chinach, Japonii, Szwajcarii i USA.

²² Projekt pilotażowy „Inteligentne i bezpieczne szlaki handlowe” (ang. „Smart and Secure Trade Lanes”, SSTL), uruchomiony w 2006 r., ma na celu kontrolę szczególnych zaleceń dotyczących bezpieczeństwa wydawanych w Ramach Norm SAFE Rady Współpracy Celnej na potrzeby wymiany handlowej między UE a Chinami. W 2014 r. grupa ekspertów projektu SSTL ds. systemów informatycznych opracowała nowe narzędzie informatyczne do celów wymiany danych, które umożliwi wymianę danych na większą skalę, co w rezultacie podniesie znaczenie tej wymiany.

program „Cła 2020” uznano za europejski system informacyjny, jednak budżet programu „Cła 2020” nie wystarcza na pokrycie kosztów wdrożenia rozwiązań informatycznych.

Podobne ograniczenia zasobów występują na szczeblu państw członkowskich. W niektórych państwach członkowskich uzasadnienie dla dodatkowych zasobów potrzebnych do opracowania niezbędnych systemów informatycznych ze względu na liczbę przetwarzanych deklaracji może stwarzać trudności.

W przypadku braku dodatkowych zasobów nie będzie można wdrożyć do końca 2020 r. szeregu działań, których wdrożenie przewidziano w strategii i planie działania. Opóźnienie miałoby również wpływ na realizację zobowiązań w zakresie aspektów celnych w kontekście Europejskiej agendy bezpieczeństwa.

Należy również dokonać dalszej analizy wpływu nowego prawodawstwa unijnego dotyczącego ochrony danych, w szczególności w odniesieniu do organów ścigania.

Na tym etapie procesu wdrażania Komisja nie zaleca wprowadzania żadnych zmian w strategii i planie działania.

Zewnętrzne wydarzenia i rozwój sytuacji²³ nieuwzględnione w harmonogramie wdrażania strategii i planu działania mogą mieć jednak wpływ na wdrażanie oraz mogą wymagać zmian w określonych działaniach i ustalenia priorytetów niektórych poddziałań. Harmonogram wymaga zatem aktualizacji.

Uwzględnione zostaną zalecenia Rady i Parlamentu Europejskiego oraz wpływ na prawa podstawowe.

Konieczne będzie szczegółowe zbadanie dostępności zasobów potrzebnych do pełnej realizacji potrzeb w zakresie zarządzania ryzykiem celnym określonych w strategii i planie działania, w tym w odniesieniu do wspierania transgranicznej analizy ryzyka we wszystkich procedurach celnych.

²³ Np. ataki terrorystyczne w Paryżu w 2015 r. i w Brukseli w 2016 r., specjalne sprawozdanie nr 24/2015 Trybunału Obrachunkowego „Zwalczanie wewnątrzwspólnotowych oszustw związanych z VAT: wymagane dalsze działania”.