KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.6.2018
COM(2018) 442 final

2018/0232 (COD)

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

ustanawiające program „Cła” na rzecz współpracy w dziedzinie ceł

{SEC(2018) 295 final} - {SWD(2018) 321 final} - {SWD(2018) 322 final}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

W dniu 2 maja 2018 r. Komisja przyjęła pakiet dotyczący kolejnych wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027[1]. Komisja wystąpiła z propozycją nowego, nowoczesnego długoterminowego budżetu, ściśle dostosowanego do priorytetów politycznych Unii 27 państw członkowskich. Proponowany budżet łączy nowe instrumenty ze zmodernizowanymi programami, aby efektywnie realizować priorytety Unii. W oparciu o te podstawy Komisja proponuje nowy program „Cła" w dziale budżetu „Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa". Program ten będzie wspierał działania organów celnych oraz współpracę między nimi, jak opisano w komunikacie dołączonym do wniosku w sprawie wieloletnich ram finansowych[2].

Niniejszy wniosek przewiduje jako datę rozpoczęcia stosowania dzień 1 stycznia 2021 r. i jest przedstawiany Unii składającej się z 27 państw członkowskich, zgodnie z notyfikacją o zamiarze wystąpienia z Unii Europejskiej i Euratomu przekazaną przez Zjednoczone Królestwo na podstawie art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej, otrzymaną przez Radę Europejską w dniu 29 marca 2017 r.

• Przyczyny i cele wniosku

Unia celna jest od 50 lat ważnym przykładem pomyślnej integracji w UE. Jest ona jednym z niewielu obszarów wchodzących w zakres wyłącznych kompetencji UE, bez którego zniesienie granic wewnętrznych nie byłoby możliwe. UE jest największym blokiem handlowym na świecie, a jej udział w całym światowym handlu wynosi 15 %. Łączna liczba zgłoszeń celnych w ostatnich pięciu latach stale rośnie, osiągając w 2016 r. poziom 313 mln lub 10 zgłoszeń na sekundę, przy czym 98 % zgłoszeń celnych dokonywanych jest drogą elektroniczną.

Organy celne pomagają chronić interesy finansowe Unii i państw członkowskich, a w swojej roli jako strażnika granic zewnętrznych UE w odniesieniu do towarów chronią również społeczeństwo przed terroryzmem, zagrożeniami dla zdrowia i środowiska i innymi rodzajami zagrożeń. Organy celne stosują wykaz ponad 60 aktów prawnych spoza obszaru ceł odnoszących się między innymi do produktów podwójnego zastosowania, broni palnej, prekursorów narkotykowych, przepływu środków pieniężnych, prawa własności intelektualnej, zdrowia publicznego, ochrony konsumentów i bezpieczeństwa produktów, ochrony przyrody i środowiska naturalnego. Organy celne odgrywają również kluczową rolę w zapewnianiu integralności łańcucha dostaw oraz udaremnianiu organizacjom terrorystycznym swobodnego przemieszczania swoich środków. Przyszły system kontroli przywozu 2 (ICS2) na potrzeby zarządzania ryzykiem celnym przyczyni się zdecydowanie do bezpieczeństwa Unii, jej obywateli i przedsiębiorstw. Ponadto nowe wyzwania wynikające z szybko rozwijających się technologii (cyfryzacja, powszechne usieciowienie, internet rzeczy, łańcuch bloków) oraz modeli biznesowych (handel elektroniczny, optymalizacja łańcucha dostaw), ograniczenie poziomu publicznych środków finansowych, rosnący wolumen handlu światowego oraz ciągłe zagrożenia ze strony przestępczości międzynarodowej i zagrożenia dla bezpieczeństwa nieustannie zwiększają presję na poprawę funkcjonowania unii celnej i rozszerzenie zakresu zadań, które powinny być wykonywane przez organy celne.

---

[1] COM(2018) 322 final.

[2] COM(2018) 321 final.

Od 2016 r. nowe ramy prawne w dziedzinie ceł wyznacza unijny kodeks celny. Główne cele unijnego kodeksu celnego to zaprzestanie stosowania procedur opartych na dokumentacji papierowej i cyfryzacja kontaktów między przedsiębiorstwami a organami celnymi, a także wzmocnienie zarządzania ryzykiem pod kątem uprzedniego informowania o ładunku. W tym kontekście w ramach unijnego kodeksu celnego uruchomiono projekt masowej cyfryzacji zakładający wdrożenie w większości do 2020 r. 17 różnych systemów elektronicznych. Niektóre systemy będą uruchamiane stopniowo do 2025 r. Te systemy elektroniczne dotyczą wszystkich procedur celnych i będą tym samym odgrywać kluczową rolę dla funkcjonowania unii celnej. Po jego pełnym wdrożeniu unijny kodeks celny przyczyni się do zwiększenia konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw i osiągnięcia istotnej równowagi między kontrolami celnymi a ułatwianiem legalnego przepływu towarów przewożonych tranzytem przez Unię, przywożonych do Unii i z niej wywożonych.

Zbliżające się wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE oznacza konieczność usunięcia Zjednoczonego Królestwa jako państwa członkowskiego ze wszystkich istniejących elektronicznych systemów celnych finansowanych z programu „Cła 2020". Te implikacje i koszty trudno jednak dokładnie oszacować i nie są one ujęte w niniejszym dokumencie, ponieważ na obecnym etapie toczących się między UE a Zjednoczonym Królestwem negocjacji są one w dużej mierze nieznane.

Realizacja wszystkich tych aspektów będzie możliwa jedynie poprzez intensywną współpracę operacyjną pomiędzy administracjami celnymi państw członkowskich, a także pomiędzy nimi a innymi organami, przedsiębiorstwami i innymi osobami trzecimi. Proponowany program, który jest następcą programu „Cła 2020", będzie wspierał współpracę w dziedzinie ceł.

Współpraca celna i budowanie zdolności będą dotyczyły po pierwsze działań na rzecz tworzenia sieci kontaktów i budowania kompetencji w zasobach ludzkich, a po drugie działań na rzecz budowania zdolności w dziedzinie technologii informacyjnej (IT). Pierwszy z tych elementów usprawni wymianę dobrych praktyk i wiedzy operacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi i innymi państwami uczestniczącymi w programie, ze szczególnym naciskiem na ustrukturyzowaną współpracę opartą na projektach umożliwiającą prowadzenie głębokich i zintegrowanych form współpracy między państwami uczestniczącymi, torując w ten sposób drogę dla dalszego rozwoju unii celnej. Drugi element umożliwia natomiast finansowanie w ramach programu pełnego pakietu infrastruktury i systemów IT, w tym cyfryzacji kontaktów pomiędzy przedsiębiorcami a organami celnymi, a także wzmocnienie zarządzania ryzykiem, co pozwoli administracjom celnym Unii osiągnąć status w pełni funkcjonalnych administracji elektronicznych.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Obecny wniosek jest zgodny z unijnym kodeksem celnym[3] i innymi przepisami, które organy celne mają obowiązek stosować.

Obecny wniosek jest również zgodny z aktualnym programem „Cła 2020", którego celem jest wspieranie funkcjonowania i modernizacji unii celnej, aby wzmacniać rynek wewnętrzny w drodze współpracy między państwami uczestniczącymi, ich organami celnymi i przedstawicielami tych organów. Ponadto obecny wniosek zapewni operacyjne, organizacyjne, metodologiczne i budżetowe ramy dla realizacji celów i działań unijnej polityki celnej.

[3] 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).

W tym sensie wniosek stanowi kontynuację obecnego programu. Przyniesie on jednak większą intensywność w sposobie prowadzenia współpracy, większą liczbę systemów elektronicznych oraz możliwość uwzględnienia pewnego poziomu innowacji.

- **Spójność z innymi obszarami polityki Unii**

Wniosek jest spójny z innymi politykami Unii, w szczególności z innymi zaproponowanymi programami działań i funduszami UE, które realizują podobne cele w powiązanych dziedzinach kompetencji.

Program jest ściśle powiązany z nowym instrumentem „Sprzęt do Kontroli Celnej" (jednym z dwóch komponentów nowego Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami), w ramach którego będzie się wspierać zakup, utrzymanie i modernizację kwalifikującego się sprzętu. Program „Cła" będzie można natomiast wykorzystać do wspierania wszystkich powiązanych z tym działań, takich jak działania w formie współpracy dotyczącej oceny potrzeb sprzętowych, szkolenia w odniesieniu do zakupionych urządzeń itp.

Oprócz tego celem programu „Cła" jest między innymi wspieranie organów celnych w ochronie interesów finansowych UE i ma on powiązania z działaniami prowadzonymi przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w celu ochrony interesów finansowych Unii zgodnie z art. 325 TFUE oraz programem UE w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Powstaną synergie między wspomnianym programem, który realizuje w szczególności cel, jakim jest ochrona interesów finansowych Unii, a programem „Cła", który wspiera prawidłowe funkcjonowanie unii celnej i przyczynia się w ten sposób do ochrony tych interesów finansowych. Główny punkt ciężkości każdego z tych programów będzie zatem inny, ale będzie istniała możliwość prowadzenia wzajemnie uzupełniających się działań. Będą również możliwe synergie z działaniami prowadzonymi przez Prokuraturę Europejską i z programem „Sprawiedliwość" w ramach Funduszu „Sprawiedliwość, Prawa i Wartości" w odniesieniu do szkoleń w zakresie stosowania prawa celnego UE.

Program „Cła" ma również na celu zapewnienie bezpieczeństwa produktów i ochrony konsumentów europejskich, a także zapewnienie równych warunków działania dla unijnych przedsiębiorstw. W związku z tym wiąże się on z inicjatywami Programu na rzecz jednolitego rynku mającymi na celu wzmocnienie nadzoru rynku i zadbanie o to, by na rynek UE wprowadzane były tylko produkty bezpieczne i zgodne z przepisami.

W celu stawienia czoła zagrożeniom bezpieczeństwa i zwalczania działalności przestępczej możliwe byłoby zbadanie możliwości wytworzenia synergii z Funduszem Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Korzyści skali mogłyby wynikać zwłaszcza ze współpracy między agencjami, udostępnienia sprzętu do kontroli celnej i działań z zakresu budowania zdolności.

Ponadto istnieją wyraźne synergie na poziomie operacyjnym z programem Fiscalis, który wspiera współpracę w dziedzinie opodatkowania. W dziedzinie systemów elektronicznych prowadzona jest wymiana inspiracji i wspólne finansowanie wspólnych komponentów, takich jak infrastruktura centrów danych i wspólna sieć łączności. Istnieją identyczne podejścia do zarządzania IT i wspólnych horyzontalnych mechanizmów wsparcia. Stosowany jest ten sam rodzaj wspólnych działań i podobne podejście do budowania potencjału ludzkiego i szkoleń. Zarządzanie programem w odniesieniu do wniosku, zarządzania, zarządzania działaniami, aktów wykonawczych i monitorowania wyników jest w pełni ujednolicone. Ponadto pojawia się coraz większa potrzeba wspólnych działań dotyczących zarówno podatków, jak i ceł, w szczególności w dziedzinie handlu elektronicznego.

W decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 70/2008/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie eliminowania papierowej formy dokumentów w sektorach ceł i handlu

przewidziano wieloletni plan strategiczny (MASP) w dziedzinie ceł w celu koordynacji opracowywania i funkcjonowania elektronicznych systemów celnych, które są w głównej mierze finansowane z programu. Aby zapewnić spójność i koordynację między omawianym programem a MASP, do niniejszego rozporządzenia zostaną włączone odpowiednie przepisy wspomnianej decyzji. W związku z tym aktualna decyzja w sprawie elektronicznych systemów celnych[4] zostanie w nowym wniosku uchylona, a wniosek ten stanie się podstawą wieloletniego planu strategicznego dla elektronicznych systemów celnych (MASP-C).

I wreszcie w dziedzinie IT możliwe są dalsze synergie z różnymi inicjatywami unijnymi, takimi jak program „Cyfrowa Europa”[5], wszystkimi programami, w których wykorzystuje się (istotne) systemy elektroniczne, inicjatywą dotyczącą ponownego wykorzystania elementów składowych[6] instrumentu „Łącząc Europę”, europejskimi ramami interoperacyjności[7], planem działania na rzecz normalizacji ICT[8], planem działania dotyczącym FinTech[9], programu „Horyzont Europa”[10], pracą Unijnego Obserwatorium i Forum ds. Łańcucha Bloków[11] i innymi inicjatywami dotyczącymi nadużyć finansowych i zagrożeń dla cyberbezpieczeństwa.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Wniosek wymaga połączenia kilku podstaw prawnych, ponieważ może mieć on szereg różnych, lecz wzajemnie powiązanych celów:

– art. 33 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w którym wzywa się do podjęcia działań unijnych w odniesieniu do współpracy celnej i unii celnej UE;

– art. 114 TFUE, w którym wzywa się do podjęcia działań unijnych w odniesieniu do rynku wewnętrznego; oraz

– art. 207 TFUE, w którym wzywa się do podjęcia działań unijnych w odniesieniu do wspólnej polityki handlowej.

Art. 33 TFUE jest przewidziany jako kontynuacja współpracy celnej w ramach obecnego programu. Ponadto w celu rozważenia i uwzględnienia wielu różnych zadań, jakie organy celne muszą wykonywać na granicach w wielu dziedzinach innych niż sama tylko współpraca celna, wniosek opiera się również na art. 114 TFUE i na art. 207 TFUE.

Działanie na szczeblu UE jest również konieczne ze względu na zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych, w szczególności w ramach Światowej Organizacji Handlu.

• Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)

Działanie na szczeblu unijnym, a nie na szczeblu krajowym, jest konieczne z następujących względów:

---

4 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 70/2008/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie eliminowania papierowej formy dokumentów w sektorach ceł i handlu (Dz.U. L 23 z 26.1.2008, s. 21).

5 COM(2018) 434.

6 https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/CEF+Digital+Home

7 COM(2017)134.

8 https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/ict-standardisation_pl

9 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/fintech_pl#action-plan

10 https://ec.europa.eu/info/designing-next-research-and-innovation-framework-programme/what-shapes-next-framework-programme_pl

11 https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-commission-launches-eu-blockchain-observatory-and-forum

– unia celna wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji Unii. Przekazując swoje uprawnienia Unii, państwa członkowskie uzgodniły, że działania w dziedzinie ceł będą realizowane lepiej na poziomie Unii. Same unijne ramy prawne nie zapewniają jednak w stopniu wystarczającym właściwego funkcjonowania unii celnej. Muszą one być uzupełnione środkami wspomagającymi, przewidzianymi w programie „Cła", w celu zapewnienia stosowania unijnych przepisów prawa celnego w sposób spójny i zharmonizowany.

– Wiele działań w dziedzinie ceł ma charakter transgraniczny; są one prowadzone z udziałem wszystkich państw członkowskich, które odczuwają ich skutki, i dlatego działania te nie mogą być skutecznie i sprawnie realizowane przez poszczególne państwa członkowskie samodzielnie. Działanie na szczeblu Unii jest konieczne w celu wzmocnienia europejskiego wymiaru prac organów celnych, jak również w celu unikania zakłóceń na rynku wewnętrznym i wspierania skutecznej ochrony granic zewnętrznych UE.

– W tym względzie działanie Unii jest uzasadnione w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania i dalszego rozwoju unii celnej i jej wspólnych ram regulacyjnych, ponieważ okazuje się to być najbardziej efektywną i najskuteczniejszą reakcją na niedociągnięcia i wyzwania występujące w procesie realizacji unii celnej i współpracy w dziedzinie ceł.

• **Proporcjonalność**

Działanie na szczeblu UE jest o wiele bardziej efektywne niż w przypadku, gdyby pozostawiono je w gestii państw członkowskich.

Zdecydowana większość proponowanego budżetu zostanie przeznaczona na działania w zakresie budowania zdolności w dziedzinie IT. Podstawą współpracy w dziedzinie ceł jest bardzo dobrze zabezpieczona specjalna sieć łączności. Ta wspólna sieć gwarantuje, że każda administracja krajowa musi tylko raz podłączyć się do wspólnej infrastruktury, by móc dokonywać wymiany dowolnego rodzaju informacji. Gdyby tego typu infrastruktura nie była dostępna, państwa członkowskie musiałyby łączyć się 26 razy z systemami krajowymi każdego z pozostałych państw członkowskich. Wybrane podejście opiera się na modelu architektury informatycznej, w którym europejskie systemy elektroniczne stanowią kombinację elementów wspólnych i krajowych. Model ten uznano za bardziej korzystny od w pełni scentralizowanego modelu architektury informatycznej, ponieważ pozostawia on część odpowiedzialności budżetowej po stronie państw członkowskich, które będą opracowywać krajowe komponenty elektroniczne na poziomie krajowym, uwzględniając również krajowe preferencje, wymogi i ograniczenia. Zwiększenie interoperacyjności i wzajemnych połączeń na korzyść rynku wewnętrznego udaje się dzięki temu uzyskać w sposób proporcjonalny.

Komisja pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające zgodnie z warunkami określonymi w Traktatach. Koordynacja ze strony Komisji powinna odbywać się we współpracy z krajowymi organami celnymi, z wyspecjalizowanymi przedstawicielami, na szczeblu operacyjnym i w perspektywie długoterminowej, mając na uwadze stojące przed Unią obecne i przyszłe wyzwania zidentyfikowane w dziedzinie ceł. Rozmaite fora i narzędzia programu stanowią właściwe ramy dla sprawowania przez Komisję jej roli koordynującej w obszarze ceł.

- **Wybór instrumentu**

Zgodnie z wnioskiem wynikającym z oceny skutków interwencja UE w postaci programu finansowania jest właściwa. Komisja proponuje program będący następcą programu „Cła 2020".

3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Oceny retrospektywne / oceny adekwatności obowiązującego prawodawstwa**

We wniosku uwzględniono zalecenia końcowej oceny programu „Cła 2013" oraz wstępne wyniki trwającej śródokresowej oceny programu „Cła 2020". Ustalenia końcowej oceny programu „Cła 2013"[12] były ogólnie pozytywne, jeśli chodzi o wkład programu „Cła 2013" w realizację celów na poziomie polityki i ułatwienie organom celnym działania jako jeden podmiot. Największe korzyści można podsumować w następujący sposób:

– zwiększenie bezpieczeństwa i ochrony, w tym pełne wdrożenie systemu kontroli przywozu i systemu zarządzania ryzykiem celnym, a także włączenie do programu systemu upoważnionego przedsiębiorcy (AEO) i elektronicznego systemu przedsiębiorców;

– ułatwienie wymiany handlowej, co w ramach unii celnej umożliwia przyspieszenie przemieszczania, zwalniania i odprawy towarów, w tym towarów w tranzycie, przy jednoczesnym zagwarantowaniu bezpieczeństwa towarów;

– ochrona interesów finansowych UE dzięki zastosowaniu scentralizowanych baz danych i zwiększeniu skuteczności systemów zarządzania ryzykiem.

Oceniono, że osiągnięcia dokonane w okresie objętym przeglądem nie były zwykłym dalszym rozwojem aktualnych już tendencji. Wręcz przeciwnie, były one istotne i przełomowe (zwłaszcza w odniesieniu do wprowadzenia elektronicznych systemów związanych z bezpieczeństwem i ochroną) i wskazywały na główne zmiany w kierunku realizacji głównych celów programu.

W ocenie zawarto silne argumenty przemawiające za unijną wartością dodaną tego programu, w szczególności w odniesieniu do jego roli we wspieraniu wdrażania unijnych przepisów na szczeblu krajowym. Elektroniczne systemy finansowane w ramach programu uzupełniają inicjatywy krajowe i odnoszą się głównie do wdrażania takich przepisów. Doprowadziło to do zmniejszenia kosztów administracyjnych, które wynikałyby z konieczności samodzielnego opracowania podobnych systemów elektronicznych przez każde państwo członkowskie z osobna. Sieć współpracy wspieraną poprzez wspólne działania w programie uznano również za zasadniczą z wielu powodów, w tym ze względu na zapewnienie spójnego stosowania wspólnego prawodawstwa, rozpowszechnianie najlepszych praktyk oraz budowanie zaufania niezbędnego organom administracji, by mogły one działać tak, jakby stanowiły one jedną administrację.

12 https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/customs_2013_final_evaluation_report.pdf

Wstępne ustalenia trwającej śródokresowej oceny programu „Cła 2020” można podsumować w następujący sposób[13]:

– adekwatność: z poziomu zainteresowania administracji krajowych w czynnym uczestnictwie w programie wynika, że działania w ramach programu odpowiadają rzeczywistym potrzebom. Wizyty robocze zostały ocenione przez organy krajowe jako najbardziej użyteczny rodzaj wspólnych działań, a kolejne miejsca zajęły seminaria, warsztaty, grupy projektowe i nowo wprowadzone zespoły ekspertów;

– skuteczność: organy celne podzielają zdanie, że wspólne działania w ramach programu przyczyniły się do poprawy wymiany informacji między organami administracji. Moduły szkoleniowe opracowane w ramach programu doprowadziły do wypracowania bardziej jednolitego podejścia do stosowania prawa celnego UE wśród państw uczestniczących;

– efektywność: procedury przygotowywania cyklu programowania i rocznych programów prac były ogólnie pozytywne. Jeśli chodzi o ramy monitorowania wyników, ich wdrożenie uznano w przeważającej mierze jako pozytywne. Chociaż uzyskane dane pochodzą głównie od zainteresowanych podmiotów, to wydaje się, że są one systematycznie gromadzone i przynoszą użyteczne informacje. Nie jest jednak jasne, w jakim zakresie ramy monitorowania wyników są wykorzystywane do podejmowania decyzji w zakresie zarządzania lub są wykorzystywane jako system wczesnego ostrzegania do sterowania interwencjami programu. Istnieje potrzeba uproszczenia obecnego systemu monitorowania, w szczególności w odniesieniu do liczby wskaźników oddziaływania i długości formularza wypełnianego po przeprowadzeniu działań;

– spójność: istnieje powszechna zgoda co do wkładu wspólnych działań w inicjatywy krajowe w postaci wspierania spójnego stosowania przepisów UE oraz zarządzania europejskimi systemami elektronicznymi. Zgłaszano również, że wspierane inicjatywy w ramach programu są uzupełnieniem inicjatyw na szczeblu krajowym;

– wartość dodana UE: krajowe administracje celne ogólnie pozytywnie oceniły stopień, w jakim program osiąga wyniki, których osiągnięcie nie byłoby możliwe przez administracje krajowe działające w pojedynkę. Duża część respondentów, którzy wypełnili kwestionariusze oceny, stwierdziła również, że program ma zasadnicze znaczenie dla budowania zaufania i przyczynia się do zbieżności między administracjami celnymi państw członkowskich UE i innych państw uczestniczących (państwa kandydujące i potencjalni kandydaci). We wstępnych rozmowach wskazano także na przyrost skuteczności dzięki połączeniu zasobów, zwłaszcza w dziedzinie IT (korzyści skali i obniżenie kosztów prac rozwojowych). We wstępnych wnioskach wskazuje się również na wyzwania dla organów krajowych związane z dostosowywaniem założeń krajowych do unijnych wymogów w dziedzinie ceł: rozbieżne interesy mogą w niektórych przypadkach stanowić barierę dla wykorzystania wartości dodanej UE, a w kilku przypadkach organy krajowe wyraziły również swoje niezadowolenie z faktu, że muszą dostosowywać swoje założenia do mniej zaawansowanych krajowych administracji celnych.

[13] W odniesieniu do IT dostępnych jest niewiele wyników, gdyż w momencie sporządzania tej oceny skutków odpowiedzi na kwestionariusz dotyczący IT i studia przypadku nie zostały jeszcze ostatecznie przeanalizowane.

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

By podeprzeć ocenę skutków, Komisja zleciła wykonanie analizy zewnętrznej, która obejmowała specjalne konsultacje służące zebraniu opinii od zainteresowanych stron w szerszym zakresie. Biorąc pod uwagę szczególny zakres programu (jedynymi bezpośrednimi beneficjentami są administracje celne), konsultacje te koncentrowały się na administracjach celnych i były prowadzone w formie dyskusji w grupie projektowej, wizyt w państwach członkowskich / studiów przypadku oraz ankiet tematycznych. Działania te zostały uzupełnione rozmowami ze stowarzyszeniami przedsiębiorców, podmiotami gospodarczymi, przedstawicielami świata nauki, jak również uczestnikami programu „Cła 2020" i organizacjami międzynarodowymi (jak np. Rada Współpracy Celnej).

Przeprowadzono otwarte konsultacje społeczne w sprawie funduszy UE w dziedzinie inwestycji, badań i innowacji, MŚP i jednolitego rynku. Zebrano w nich poglądy obywateli między innymi na temat wyzwań politycznych i potrzeb interwencji UE w odniesieniu do unii celnej.

- **Wiedza ekspertów zewnętrznych**

Komisja zleciła wykonanie analizy zewnętrznej, by podeprzeć tę ocenę skutków informacjami ilościowymi i jakościowymi. Celem tego zlecenia było: (1) określenie najważniejszych sił napędowych kształtujących sektor ceł w okresie po 2020 r., problemów napotykanych przez unię celną i administracje celne państw członkowskich oraz celów dotyczących podejmowania interwencji na poziomie UE w oparciu o stwierdzone siły napędowe i problemy; (2) określenie możliwych wariantów strategicznych UE dla osiągnięcia celów i wdrożenia przyszłej unijnej interwencji finansowej oraz ocena gospodarczych, społecznych i środowiskowych skutków określonych wariantów; oraz (3) porównanie poszczególnych wariantów według ustalonych kryteriów (takich jak efektywność, skuteczność, adekwatność, spójność) i sporządzenie ich rankingu w oparciu o uzasadnione argumenty.

Analiza zewnętrzna oraz związane z nią konsultacje potwierdziły, że dla administracji celnych nadchodzą trudne czasy i że istnieje potrzeba ustanowienia ambitnego programu skupionego wokół dwóch głównych wymiarów, a mianowicie: z jednej strony kontynuacji i intensyfikacji budowania zdolności (w zakresie IT i zasobów ludzkich) i działań w formie współpracy na rzecz jednolitej interpretacji i realizacji unii celnej, a z drugiej strony wzmocnienia współpracy operacyjnej i skuteczniejszych działań innowacyjnych.

- **Ocena skutków**

W dniu 27 kwietnia 2018 r. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej wydała pozytywną opinię na temat towarzyszącej niniejszemu wnioskowi oceny skutków, wydając zalecenie dotyczące dalszej poprawy sprawozdania w odniesieniu do niektórych kluczowych aspektów, takich jak wyszczególnienie dalszych elementów systemów elektronicznych w celu uzasadnienia zwiększenia budżetu oraz wyjaśnienie uproszczenia zasad monitorowania i wskaźników, które będą stosowane dodatkowo poza wskaźnikami przewidzianymi w podstawie prawnej.

Te dwa aspekty zostały uwzględnione w ostatecznej wersji oceny skutków. Aby uzasadnić znaczne zwiększenie budżetu, przedstawiono wyjaśnienia dotyczące kontekstu prawnego (obowiązków wynikających w szczególności z unijnego kodeksu celnego) oraz złożoności europejskich systemów elektronicznych. Wskaźniki dotyczące danych na temat skuteczności wykonania zostaną uproszczone, ponieważ ta część systemu monitorowania nakładała znaczne obciążenia na administracje i na DG TAXUD, a nie prowadziła do uzyskania znaczącej poprawy, jeśli chodzi o koncepcję programu i zarządzanie nim.

Przeanalizowano cztery główne scenariusze:

– scenariusz odniesienia dla UE-27: Unia musiałaby dokonać przeglądu swoich przepisów prawa celnego i wycofać znaczną część usprawnień operacji celnych, które przyniosło przyjęcie w 2016 r. nowego UKC. Mogłoby to mieć skutki dla międzynarodowych zobowiązań UE i zagrażałoby to również realizacji innych celów polityki UE, w szczególności agendy bezpieczeństwa;

– scenariusz masy krytycznej: po wdrożeniu nie byłby możliwy żaden dalszy rozwój i współpraca byłaby ograniczona do wspierania wdrażania UKC. Byłby to w istocie krok wstecz w odniesieniu do funkcjonowania IT i operacji celnych;

– scenariusz „ciągłość plus": niezbędne minimum dla unii celnej (by nadal funkcjonować i przynosić rezultaty) oraz następny logiczny krok (po przyjęciu UKC);

– scenariusz strukturalnej centralizacji: centralizacja – czy to stopniowa czy też od razu pełna strukturalna – mogłaby zwiększyć skuteczność działania administracji celnych w UE i przyczynić się do realizacji celów programu. Oznaczałaby ona jednak zmianę modelu operacyjnego, co wymaga przygotowania i jest zatem w odniesieniu do kolejnych wieloletnich ram finansowych w znacznym stopniu nierealistyczne.

Po analizie na szczeblu politycznym wybranym wariantem jest scenariusz „ciągłość plus". Aby osiągnąć maksymalne korzyści z unii celnej i rynku wewnętrznego, należy jeszcze bardziej optymalizować obecne mechanizmy współpracy i narzędzia: zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami UE w ramach Światowej Organizacji Handlu administracje celne państw członkowskich powinny współpracować i działać tak, jakby były jednym podmiotem. Byłoby to zgodne z przesłaniami politycznymi zawartymi w ostatnim komunikacie Komisji „Rozwój unii celnej UE i zarządzanie nią". Osiągnięcie tego wszystkiego w czasach zwiększonych oczekiwań wobec Unii co do realizacji jej podstawowych zasad, do których należy także unia celna, jest zatem z politycznego i gospodarczego punktu widzenia niezmiernie ważne. Decyzja ta znalazła również odzwierciedlenie w pakiecie dotyczącym wieloletnich ram finansowych na okres po 2020 r. przedstawionym przez Komisję w dniu 2 maja 2018 r.[14].

W następstwie uwagi technicznej ze strony Rady ds. Kontroli Regulacyjnej uwzględniono dodatkowy wskaźnik dotyczący stopnia wdrożenia UKC, umożliwiający wgląd w rozwój systemów elektronicznych w ramach UKC, które są wspierane przez program i pochłaniają znaczną część jego budżetu.

• **Uproszczenie**

Bieżący program został już dostosowany do podejścia polegającego na skoncentrowaniu się głównie na produktach i rezultatach. Zastosowano w nim wszystkie uproszczenia, na które wskazano w poprzednich ocenach. Główne dodatkowe uproszczenie, którego konieczność stwierdzono, polegałoby na szerszym stosowaniu kwot ryczałtowych / kosztów jednostkowych oraz możliwości przyjmowania wieloletnich programów prac w celu uniknięcia corocznego obciążenia administracyjnego związanego z procedurą komitetową.

• **Prawa podstawowe**

Wniosek nie ma szczególnego wpływu na prawa podstawowe.

[14] COM(2018) 321 final.

4. WPŁYW NA BUDŻET

Harmonogram przeglądu unijnych programów finansowania jest związany z wnioskiem dotyczącym nowych wieloletnich ram finansowych przedłożonym w dniu 2 maja 2018 r.[15]. Zgodnie z tym wnioskiem niniejsze rozporządzenie w sprawie programu „Cła" uwzględnia ramy budżetowe w wysokości 950 mln EUR (według cen bieżących) na lata 2021–2027.

Program „Cła" będzie realizowany w trybie zarządzania bezpośredniego i w oparciu o priorytety. Przy udziale zainteresowanych stron stworzono programy prac określające priorytety na dany okres.

Program „Cła" będzie miał wpływ na dochody Unii i państw członkowskich. Nawet jeśli tego efektu nie można skwantyfikować, program ułatwi i usprawni pracę wykonywaną przez organy celne przy poborze należności celnych oraz podatku VAT i podatku akcyzowego przy przywozie. Poprzez poprawę jakości pracy osiągniętą dzięki współpracy i budowaniu zdolności w zakresie IT i zasobów ludzkich administracje celne będą bardziej skuteczne, jeśli chodzi o ochronę interesów finansowych Unii i jej państw członkowskich.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Wpływ proponowanego programu „Cła" zostanie oceniony w ramach oceny śródokresowej i końcowej, a także bieżącego monitorowania zestawu kluczowych wskaźników skuteczności działania na wysokim szczeblu. Oceny te będą przeprowadzane zgodnie z pkt 22 i 23 Porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 13 kwietnia 2016 r.[16], w którym trzy instytucje potwierdziły, że ocena obowiązującego ustawodawstwa i polityk powinna stanowić podstawę dla oceny skutków poszczególnych wariantów dalszych działań. Ocenie będą podlegać wyniki instrumentu w terenie i będzie się ona opierać na wskaźnikach i poziomach docelowych oraz szczegółowej analizie stopnia, w jakim instrument można uznać za odpowiedni, skuteczny, wydajny, spójny z innymi strategiami UE i zapewniający wystarczającą wartość dodaną UE. Oceny będą obejmowały wnioski z dotychczasowych doświadczeń, aby umożliwić wykrycie ewentualnych luk i problemów lub dalsze usprawnienie działań lub ich rezultatów oraz zmaksymalizowanie ich wpływu. Będą one również obejmowały identyfikację i kwantyfikację kosztów regulacyjnych, korzyści i oszczędności.

System sprawozdawczości dotyczącej oceny powinien zapewniać wydajne, skuteczne i terminowe gromadzenie danych na potrzeby oceny programu, a także dane na odpowiednim poziomie szczegółowości; takie dane i informacje powinny być przekazywane Komisji w sposób zgodny z innymi przepisami prawa, na przykład, w razie potrzeby, dane osobowe należy anonimizować. W tym celu na odbiorców środków unijnych nakłada się proporcjonalne wymogi dotyczące sprawozdawczości.

Rezultaty i produkty programu będą regularnie poddawane ocenie w ramach kompleksowego systemu monitorowania opartego na zdefiniowanych wskaźnikach, mając na uwadze rozliczalność za uzyskanie odpowiedniego stosunku wartości do ceny.

---

15 COM(2018) 322 final.

16 Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r.; Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1-14.

Dane służące do zmierzenia skuteczności wykonania będą pobierane z różnych systemów elektronicznych i narzędzi do gromadzenia danych. Głównymi narzędziami przewidzianymi obecnie są formularze wypełniane po przeprowadzeniu działań, formularze oceny wydarzeń i regularne sondaże funkcjonariuszy celnych.

Z uwagi na to, że program odgrywa rolę wspierającą, pomagając administracjom uczestniczących państw w wymianie informacji i zwiększaniu ich zdolności, system monitorowania koncentruje się na obserwacji postępów działań w ramach programu w zakresie wskaźników na poziomie produktów. Tam, gdzie to możliwe, monitorowanie polega również na obserwacji wskaźników w dziedzinach związanych z ogólnymi celami programu.

Raz w roku Komisja sporządza sprawozdanie zawierające podsumowanie postępów programu w osiąganiu celów programu działania i związane z nimi wskaźniki produktu i rezultatu.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Rozdział I – Przepisy ogólne

Proponowany program zapewni wsparcie dla unii celnej i organów celnych w celu ochrony interesów finansowych i gospodarczych Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, ochrony Unii przed nieuczciwym i nielegalnym handlem przy równoczesnym wspieraniu legalnej działalności gospodarczej, zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony Unii i jej mieszkańców oraz utrzymania należytej równowagi pomiędzy kontrolami celnymi a ułatwianiem legalnej wymiany handlowej. Cel ten został dostosowany, by umożliwić udzielanie wsparcia unii celnej i organom celnym w bardziej kompleksowy sposób, jeśli chodzi o cały zakres ich zadań określonych w unijnym kodeksie celnym, i mając na uwadze pojawiające się potrzeby, jak opisano to szczegółowo w ocenie skutków.

Podobnie jak trwający obecnie program „Cła 2020” nowy program będzie otwarty na uczestnictwo państw członkowskich, państw przystępujących, państw kandydujących i potencjalnych kandydatów. Zgodnie z ogólną polityką Unii możliwość uczestnictwa w programie przy spełnieniu określonych warunków będą miały również państwa objęte europejską polityką sąsiedztwa i państwa trzecie zgodnie z warunkami ustanowionymi w szczegółowych porozumieniach zawartych między Unią a tymi państwami.

Podobnie jak w przeszłości program zapewni finansowanie w dowolnej formie przewidzianej w rozporządzeniu finansowym, w szczególności w postaci dotacji, zamówień i zwrotu kosztów. Jeżeli zostanie to uznane za właściwe, można również rozważyć nagrody za konkretne działania, a szczegółowe kryteria realizacji i procedury zostaną w takim przypadku uszczegółowione w programach prac.

Sekcja II – Kwalifikowalność

Rodzaje działań uznawanych za kwalifikowalne do uzyskania finansowania w ramach programu są w zasadzie podobne do działań objętych obecnym programem. Ich typologia została jednak uproszczona, a ich liczba ograniczona w celu zapewnienia większej elastyczności. Orientacyjny wykaz znajdujący się w załączniku 1 stanowi przegląd konkretnych działań, które mogłyby być finansowane w ramach programu.

W oparciu o wnioski z dotychczasowych doświadczeń zdobytych w ramach obecnego programu „Cła 2020” przy pomocy narzędzia, jakim są zespoły eksperckie, wniosek przewiduje szczególny nacisk na ustrukturyzowaną współpracę opartą na projektach, która ma na celu pobudzanie ściślejszej współpracy operacyjnej umożliwiającej stworzenie głębokich i zintegrowanych form współpracy między państwami uczestniczącymi, torując w ten sposób drogę dla dalszego rozwoju unii celnej.

Nowością w stosunku do obecnego programu „Cła 2020” jest włączenie działań uzupełniających lub wspierających działania służące realizacji celów nowo utworzonego instrumentu „Sprzęt do Kontroli Celnej”, który jest częścią Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami. W szczególności, instrument „Sprzęt do Kontroli Celnej” będzie wspierał jedynie zakup, utrzymanie i modernizację kwalifikującego się sprzętu, natomiast program „Cła” będzie wspierał wszelkie działania z tym powiązane, takie jak działania z zakresu współpracy dotyczącej oceny potrzeb sprzętowych lub, w odpowiednich przypadkach, szkolenia w odniesieniu do zakupionego sprzętu.

Biorąc pod uwagę znaczenie globalizacji, w programie nadal będzie przewidziana możliwość zaangażowania jako ekspertów zewnętrznych przedstawicieli organów rządowych, w tym organów z państw trzecich, jak również przedstawicieli organizacji międzynarodowych, przedsiębiorców lub społeczeństwa obywatelskiego, jeżeli będzie to korzystne dla działań służących realizacji celu programu.

Rozdział III – Dotacje

Realizacja programu będzie się odbywać za pośrednictwem najczęściej stosowanych mechanizmów wydatkowania środków z budżetu Unii, a mianowicie zamówień i dotacji. Jeśli chodzi o dotacje, wniosek przewiduje, że nie będą stosowane zaproszenia do składania wniosków w przypadku, gdy kwalifikującymi się podmiotami są organy celne.

Podobnie jak w przeszłości w ramach programu należy finansować działania aż do 100 % ze względu na ich znaczną unijną wartość dodaną. W przypadku gdy dane działania wymagają przyznania dotacji, stopa współfinansowania mająca zastosowanie zostanie określona w programach prac.

Rozdział IV – Przepisy szczegółowe dotyczące działań w zakresie budowania zdolności w dziedzinie IT

Przepisy tego rozdziału mają na celu zapewnienie lepszych ram i zarządzania w zakresie działań dotyczących budowania zdolności teleinformatycznych prowadzonych w ramach programu. Opierając się na doświadczeniach z poprzednich programów „Cła” i mając na uwadze coraz większą liczbę europejskich systemów elektronicznych, zaproponowano pewne nowości. Wprowadzono ulepszoną definicję „elementów wspólnych” i „elementów krajowych” europejskich systemów elektronicznych, która lepiej odzwierciedla realia systemów elektronicznych i ich funkcjonalności. Wyszczególniono zadania ciążące z jednej strony na Komisji, a z drugiej strony na państwach członkowskich. Ponadto wieloletni plan strategiczny w dziedzinie ceł (MASP-C), który ma być sporządzony przez Komisję w partnerstwie z państwami członkowskimi, pozwoli na lepsze planowanie zasobów budżetowych i ludzkich, zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblu UE. Wprowadzono dodatkowe obowiązki sprawozdawcze, aby umożliwić lepsze monitorowanie działań dotyczących budowania zdolności teleinformatycznych.

Rozdział V – Programowanie, monitorowania, ocena i kontrola

Z uwagi na średnio- i długoterminowy charakter celów i w oparciu o doświadczenia zdobyte z biegiem czasu programy prac powinny obejmować kilka lat. Jest to nowością w stosunku do obecnego programu „Cła 2020”, który przewiduje roczne programy prac. Przejście z rocznych programów prac na wieloletnie programy prac zmniejszy obciążenie administracyjne zarówno po stronie Komisji, jak i państw członkowskich.

W załączniku 2 dodano wykaz podstawowych wskaźników w celu poprawy monitorowania programu i jego realizacji od samego początku. Komisja będzie uprawniona do przyjęcia aktów delegowanych w celu opracowania przepisów dotyczących ram monitorowania

i oceny, w tym poprzez wprowadzenie zmian do załącznika 2 w celu zmiany lub uzupełnienia wykazu wskaźników w stosownych przypadkach.

Ocenę śródokresową i końcową przeprowadza się w terminie pozwalającym na uwzględnienie ich wyników w procesie decyzyjnym.

Rozdział VI – Wykonywanie przekazanych uprawnień i procedura komitetowa

Komisja jest uprawniona do przyjmowania przekazanych uprawnień w odniesieniu do przeglądu ram monitorowania wyników i związanych z nimi wskaźników.

Komisję będzie wspierał Komitet ds. Programu „Cła” (procedura sprawdzająca).

Rozdział VII – Przepisy przejściowe i końcowe

Zapewnione będzie przekazywanie spójnych, skutecznych i proporcjonalnych informacji różnorodnym grupom odbiorców, w tym mediom i ogółowi społeczeństwa.

2018/0232 (COD)

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

ustanawiające program „Cła” na rzecz współpracy w dziedzinie ceł

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 33, 114 i 207,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego[1],

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Program „Cła 2020” ustanowiony na mocy rozporządzenia (UE) nr 1294/2013[2] i programy będące jego poprzednikami przyczyniły się w znacznym stopniu do ułatwienia i usprawnienia współpracy celnej. Wiele działań w dziedzinie ceł ma charakter transgraniczny; są one prowadzone z udziałem wszystkich państw członkowskich, które odczuwają ich skutki, i dlatego działania te nie mogą być skutecznie i sprawnie realizowane przez poszczególne państwa członkowskie samodzielnie. Dzięki programowi „Cła” na poziomie Unii, wdrażanemu przez Komisję, państwa członkowskie mogą rozwijać tę współpracę w ramach Unii, co jest oszczędniejsze niż tworzenie własnych sieci współpracy dwustronnej lub wielostronnej przez każde państwo członkowskie. W związku z tym należy zapewnić ciągłość unijnego finansowania działań w ramach współpracy celnej poprzez ustanowienie nowego programu w tej samej dziedzinie, tj. programu „Cła”.

(2) Unia celna znacznie się zmieniła w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat, a administracje celne pomyślnie wykonują obecnie na granicach bardzo różnorodne zadania. Działając wspólnie, przyczyniają się one do ułatwienia handlu i ograniczania biurokracji, pobierają dochody do budżetów krajowych i budżetu unijnego oraz chronią społeczeństwa przed terroryzmem, zagrożeniami dla zdrowia i środowiska i innymi rodzajami zagrożeń. W szczególności wraz z wprowadzeniem ogólnounijnych ram wspólnego zarządzania ryzykiem[3] i kontroli przemieszczeń dużych kwot środków pieniężnych w celu zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu organy celne zaczynają odgrywać pierwszoplanową rolę w walce z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną. Biorąc pod uwagę te szerokie uprawnienia, organy

[1] Dz.U. C z , s. .

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1294/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające program działania dla ceł w Unii Europejskiej na okres 2014–2020 (Cła 2020) i uchylające decyzję nr 624/2007/WE, Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 209.

[3] https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/customs-risk-management/measures-customs-risk-management-framework-crmf_en

celne są obecnie faktycznie wiodącymi organami, jeśli chodzi o kontrolę towarów na zewnętrznych granicach Unii. W tym kontekście programem „Cła” należy nie tylko objąć współpracę celną, lecz rozszerzyć udzielane w jego ramach wsparcie na wszystkie zadania organów celnych, określone w art. 3 rozporządzenia (UE) nr 952/2013, tj. nadzór nad międzynarodową wymianą handlową Unii, wdrażanie zewnętrznych aspektów rynku wewnętrznego, wspólnej polityki handlowej oraz pozostałych wspólnych polityk Unii w zakresie wymiany handlowej, a także bezpieczeństwo całego łańcucha dostaw. Podstawa prawna będzie zatem obejmowała współpracę celną (art. 33 TFUE), rynek wewnętrzny (art. 114 TFUE) i politykę handlową (art. 207 TFUE).

(3) Ustanawiając ramy dla działań mających na celu wspieranie unii celnej i organów celnych, program powinien przyczynić się do ochrony finansowych i gospodarczych interesów Unii i jej państw członkowskich; ochrony Unii przed nieuczciwym i nielegalnym handlem przy równoczesnym wspieraniu legalnej działalności gospodarczej; zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony Unii i jej mieszkańców; oraz ułatwienia legalnego handlu, tak by przedsiębiorstwa i obywatele mogli w pełni korzystać z potencjału rynku wewnętrznego i światowego handlu.

(4) Niniejsze rozporządzenie określa pulę środków finansowych na program, które stanowią główną kwotę odniesienia w rozumieniu pkt 17 Porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 2 grudnia 2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami[4] dla Parlamentu Europejskiego i Rady podczas rocznej procedury budżetowej.

(5) W celu wsparcia procesu przystępowania państw trzecich i stowarzyszania tych państw program powinien być otwarty dla państw przystępujących i państw kandydujących, a także dla potencjalnych kandydatów i krajów partnerskich objętych europejską polityką sąsiedztwa, w przypadku gdy spełnione są określone warunki. Może on być również otwarty dla innych państw trzecich zgodnie z warunkami ustanowionymi w szczegółowych umowach zawartych pomiędzy Unią a tymi państwami dotyczących ich uczestnictwa we wszelkich programach unijnych.

(6) Do przedmiotowego programu ma zastosowanie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) [2018/XXX][5] („rozporządzenie finansowe”). Określa ono zasady wykonania budżetu Unii, w tym zasady dotyczące dotacji, nagród, zamówień i zwrotu kosztów poniesionych przez ekspertów zewnętrznych.

(7) Działania stosowane w ramach programu „Cła 2020” okazały się właściwe i dlatego powinny zostać utrzymane. W celu uproszczenia i zwiększenia elastyczności w realizacji programu, a tym samym lepszego zrealizowania jego celów, działania powinny zostać zdefiniowane wyłącznie w odniesieniu do ogólnych kategorii wraz z podaniem konkretnych obrazowych przykładów działań. Poprzez współpracę i budowanie zdolności program „Cła” powinien również propagować i wspierać rozpowszechnianie innowacji i zwiększanie jej efektu dźwigni w celu dalszej poprawy zdolności do realizacji głównych priorytetów organów celnych.

---

4 Dz.U. C 373 z 20.12.2013, s. 1.

5 COM(2016) 605 final.

(8) Rozporządzenie [2018/XXX] ustanawia, w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami, instrument „Sprzęt do Kontroli Celnej”[6] („instrument CCE”). W celu zachowania spójności i horyzontalnej koordynacji wszystkich działań w formie współpracy dotyczącej organów celnych i sprzętu do kontroli celnej należy wdrożyć wszystkie te działania w ramach jednego aktu prawnego i jednego zbioru przepisów, którym jest niniejsze rozporządzenie. W związku z tym instrument CCE powinien wspierać jedynie zakup, utrzymanie i modernizację kwalifikującego się sprzętu, natomiast omawiany program powinien wspierać wszelkie inne powiązane działania, takie jak działania z zakresu współpracy dotyczącej oceny potrzeb sprzętowych lub, w odpowiednich przypadkach, szkolenia w odniesieniu do zakupionego sprzętu.

(9) Wymiana informacji celnych i pokrewnych jest kluczowa dla prawidłowego funkcjonowania organów celnych i wykracza znacznie poza wymianę w ramach unii celnej. Dostosowania lub rozszerzenia europejskich systemów elektronicznych na państwa trzecie niestowarzyszone z programem i organizacje międzynarodowe mogłyby faktycznie być w interesie Unii lub państw członkowskich. W związku z tym, jeżeli jest to należycie uzasadnione przez taki interes, dostosowania lub rozszerzenia europejskich systemów elektronicznych na współpracę z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi powinny być kwalifikowalnymi kosztami w ramach programu.

(10) Biorąc pod uwagę znaczenie globalizacji, w programie powinna być nadal przewidziana możliwość zaangażowania ekspertów zewnętrznych w rozumieniu art. 238 rozporządzenia finansowego. Wspomniani eksperci zewnętrzni powinni być głównie przedstawicielami organów rządowych, w tym organów z niestowarzyszonych państw trzecich, oraz przedstawicielami organizacji międzynarodowych, przedsiębiorców lub społeczeństwa obywatelskiego.

(11) Zgodnie z zobowiązaniem Komisji do zapewnienia spójności i uproszczenia programów finansowania, poczynionym w komunikacie z dnia 19 października 2010 r. zatytułowanym „Przegląd budżetu UE”[7], w przypadku gdy działania przewidziane w ramach programu prowadzą do osiągnięcia celów, które są wspólne dla różnych instrumentów finansowych, zasoby powinny być współdzielone z innymi unijnymi instrumentami finansowania, ale z wyłączeniem możliwości podwójnego finansowania. Działania w ramach programu powinny zapewniać spójność w wykorzystaniu zasobów unijnych wspierających unię celną i organy celne.

(12) Największą część budżetu w ramach programu mają pochłonąć działania w zakresie budowania zdolności w dziedzinie technologii informacyjnej (IT). Przepisy szczegółowe powinny określać odpowiednio wspólne i krajowe elementy europejskich systemów elektronicznych. Ponadto jasno określony powinien być zakres działań i obowiązków Komisji i państw członkowskich.

(13) Decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady 70/2008/WE[8] Komisja jest zobowiązana do opracowania wieloletniego planu strategicznego w dziedzinie ceł w celu stworzenia

---

6 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego, w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami, instrument wsparcia finansowego na rzecz sprzętu do kontroli celnej.

7 COM (2010)700 final.

8 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 70/2008/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie eliminowania papierowej formy dokumentów w sektorach ceł i handlu (Dz.U. L 23 z 26.1.2008, s. 21).

spójnego i interoperacyjnego elektronicznego systemu celnego Unii. Opracowanie i eksploatacja systemów elektronicznych ujętych w wieloletnim planie strategicznym są w głównej mierze finansowane z omawianego programu. Aby zapewnić spójność i koordynację między programem a wieloletnim planem strategicznym, do niniejszego rozporządzenia należy włączyć odpowiednie przepisy wspomnianej decyzji. Ponieważ wszystkie istotne przepisy decyzji 70/2008/WE zostały obecnie przejęte albo do rozporządzenia (UE) nr 952/2013, albo do niniejszego rozporządzenia, decyzję 70/2008/WE należy uchylić.

(14) Niniejsze rozporządzenie powinno być wdrażane za pomocą programów prac. Z uwagi średnio- i długoterminowy charakter celów i w oparciu o doświadczenia zdobyte z biegiem czasu programy prac powinny być tak skonstruowane, by obejmowały kilka lat. Przejście z rocznych programów prac na wieloletnie programy prac zmniejszy obciążenie administracyjne zarówno po stronie Komisji, jak i państw członkowskich.

(15) W celu zapewnienia jednolitych warunków wykonywania niniejszego rozporządzenia należy powierzyć Komisji uprawnienia wykonawcze. Uprawnienia te powinny być wykonywane zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011[9].

(16) Zgodnie z pkt 22 i 23 porozumienia międzyinstytucjonalnego na rzecz lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r.[10] zachodzi potrzeba oceny niniejszego programu w oparciu o informacje zgromadzone w kontekście konkretnych wymogów dotyczących monitorowania, przy czym należy unikać nadmiernej regulacji i obciążeń administracyjnych, zwłaszcza względem państw członkowskich. Wymogi te mogą, w stosownych przypadkach, obejmować mierzalne wskaźniki jako podstawę oceny oddziaływania instrumentu w terenie.

(17) Aby we właściwy sposób reagować na zmiany w priorytetach polityki, należy przekazać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów zgodnie z art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczących zmian w wykazie wskaźników służących mierzeniu realizacji szczegółowych celów programu. Szczególnie ważne jest, aby w czasie prac przygotowawczych Komisja prowadziła stosowne konsultacje, w tym na poziomie ekspertów, oraz aby konsultacje te prowadzone były zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. W szczególności, aby zapewnić udział na równych zasadach Parlamentu Europejskiego i Rady w przygotowaniu aktów delegowanych, instytucje te otrzymują wszelkie dokumenty w tym samym czasie co eksperci państw członkowskich, a eksperci tych instytucji mogą systematycznie brać udział w posiedzeniach grup eksperckich Komisji zajmujących się przygotowaniem aktów delegowanych.

(18) Zgodnie z rozporządzeniem finansowym, rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013[11], rozporządzeniem Rady (WE, Euratom)

---

[9] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13).

[10] Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r.; Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1–14.

[11] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć

nr 2988/95[12], rozporządzeniem Rady (Euratom, WE) nr 2185/96[13] i rozporządzeniem Rady (UE) 2017/1939[14] interesy finansowe Unii należy chronić za pomocą proporcjonalnych środków, w tym środków zapobiegania nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym, ich wykrywania, korygowania i dochodzenia, a także odzyskiwania środków straconych, nienależnie wypłaconych lub nieodpowiednio wykorzystanych oraz, w stosownych przypadkach, nakładania sankcji administracyjnych. W szczególności, zgodnie z rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 883/2013 i rozporządzeniem (Euratom, WE) nr 2185/96 Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) może prowadzić dochodzenia administracyjne, w tym kontrole na miejscu i inspekcje, w celu ustalenia, czy miały miejsce nadużycie finansowe, korupcja lub jakiekolwiek inne nielegalne działanie, naruszające interesy finansowe Unii. Zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2017/1939 Prokuratura Europejska (EPPO) może prowadzić dochodzenia i ścigać nadużycia finansowe i inne przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii, jak przewidziano w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371[15]. Zgodnie z rozporządzeniem finansowym każda osoba lub podmiot, które otrzymują środki finansowe Unii, w pełni współpracują w celu ochrony interesów finansowych Unii, przyznają konieczne prawa i dostęp Komisji, OLAF-owi, EPPO i Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu oraz zapewniają, aby wszelkie osoby trzecie uczestniczące w wykonaniu środków finansowych Unii przyznały tym organom równoważne prawa.

(19) Do niniejszego rozporządzenia mają zastosowanie horyzontalne przepisy finansowe przyjęte przez Parlament Europejski i Radę na podstawie art. 322 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przepisy te zostały określone w rozporządzeniu finansowym i dotyczą w szczególności procedury ustanawiania i wykonywania budżetu w formie dotacji, zamówień, nagród, zarządzania pośredniego oraz przewidują kontrolę odpowiedzialności podmiotów działań finansowych. Przepisy przyjęte na podstawie art. 322 TFUE dotyczą również ochrony budżetu Unii w przypadku systemowych niedociągnięć w zakresie praworządności w państwach członkowskich, gdyż poszanowanie praworządności jest niezbędnym warunkiem należytego zarządzania finansami i skutecznego finansowania unijnego.

(20) Rodzaje finansowania i metody wdrażania na podstawie niniejszego rozporządzenia wybiera się na podstawie ich potencjału osiągania szczególnych celów działań i możliwości uzyskania wyników, z uwzględnieniem w szczególności kosztów kontroli, obciążeń administracyjnych oraz ryzyka naruszenia przepisów. Należy uwzględniać przy tym zastosowanie płatności ryczałtowych, stawek zryczałtowanych

---

Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. L 248 z 18.9.2013, s. 1).

[12] Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 312 z 23.12.1995, s. 1).

[13] Rozporządzenie Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami (Dz.U. L 292 z 15.11.1996, s. 2).

[14] Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.U. L 283 z 31.10.2017, s. 1).

[15] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 29).

i kosztów jednostkowych oraz finansowania niepowiązanego z kosztami, o czym mowa w art. 125 ust. 1 rozporządzenia finansowego.

(21) Ponieważ cel niniejszego rozporządzenia nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez poszczególne państwa członkowskie, natomiast ze względu na jego rozmiary i skutki możliwe jest jego lepsze osiągnięcie na poziomie Unii, Unia może podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, o której mowa w tym artykule, niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.

(22) Niniejsze rozporządzenie zastępuje rozporządzenie (UE) nr 1294/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady, które w związku z tym należy uchylić,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

ROZDZIAŁ I

PRZEPISY OGÓLNE

Artykuł 1

Przedmiot

1. Niniejsze rozporządzenie ustanawia program „Cła” na rzecz współpracy w dziedzinie ceł („program”).

2. Określa ono cele programu, budżet na lata 2021–2027, formy finansowania unijnego oraz zasady dotyczące przyznawania takiego finansowania.

Artykuł 2

Definicje

Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

1) „organy celne” oznaczają organy zdefiniowane w art. 5 pkt 1 rozporządzenia (UE) nr 952/2013;

2) „europejskie systemy elektroniczne” oznaczają systemy elektroniczne niezbędne do celów unii celnej i do wykonywania zadań organów celnych;

3) „państwo trzecie” oznacza państwo, które nie jest członkiem Unii.

Artykuł 3

Cele programu

1. Ogólnym celem programu jest wspieranie unii celnej i organów celnych w chronieniu finansowych i gospodarczych interesów Unii i jej państw członkowskich, zagwarantowanie bezpieczeństwa i ochrony w obrębie Unii oraz ochrona Unii przed nieuczciwym i nielegalnym handlem przy jednoczesnym ułatwianiu legalnej działalności gospodarczej.

2. Szczegółowym celem programu jest wspieranie przygotowywania i jednolitego wdrażania przepisów prawa celnego i polityki w dziedzinie ceł, jak również współpraca celna i tworzenie zdolności administracyjnych, w tym kompetencji ludzkich, oraz opracowanie i eksploatacja europejskich systemów elektronicznych.

Artykuł 4

Budżet

1. Pula środków finansowych na realizację programu na lata 2021–2027 wynosi 950 000 000 EUR w cenach bieżących.

2. Z kwoty, o której mowa w ust. 1, można również pokrywać wydatki na przygotowanie, monitorowanie, kontrolę, audyt, ocenę i inne działania związane z zarządzaniem programem oraz na ocenę realizacji jego celów. Z kwoty tej można ponadto pokrywać wydatki związane z badaniami, spotkaniami ekspertów, działaniami informacyjnymi i komunikacyjnymi, o ile są one związane z celami programu, jak również wydatki związane z sieciami informatycznymi w zakresie przetwarzania i wymiany informacji, w tym z narzędziami informatycznymi dla przedsiębiorstw oraz z innego rodzaju pomocą techniczną i administracyjną niezbędną w związku z zarządzaniem programem.

Artykuł 5

Państwa trzecie stowarzyszone z programem

Program jest otwarty dla następujących państw trzecich:

a) państwa przystępujące, państwa kandydujące i potencjalni kandydaci, zgodnie z ogólnymi zasadami i ogólnymi warunkami udziału tych państw w programach Unii, ustanowionymi w odpowiednich umowach ramowych i decyzjach rad stowarzyszenia lub w podobnych porozumieniach oraz zgodnie ze szczegółowymi warunkami ustanowionymi w porozumieniach między Unią a tymi państwami;

b) państwa objęte europejską polityką sąsiedztwa, zgodnie z ogólnymi zasadami i ogólnymi warunkami udziału tych państw w programach Unii, ustanowionymi w odpowiednich umowach ramowych i decyzjach rady stowarzyszenia lub w podobnych porozumieniach oraz zgodnie ze szczegółowymi warunkami ustanowionymi w porozumieniach między Unią a tymi państwami, pod warunkiem że państwa te osiągnęły dostateczny poziom zbliżenia właściwego prawodawstwa i metod administracyjnych do prawodawstwa i metod Unii;

c) inne państwa trzecie, zgodnie z warunkami ustanowionymi w porozumieniu szczegółowym obejmującym kwestie uczestnictwa państwa trzeciego w dowolnym programie unijnym, o ile takie porozumienie:

   – zapewnia właściwą równowagę między wkładem państwa trzeciego uczestniczącego w programach Unii a osiąganymi przez nie korzyściami;

   – określa warunki uczestnictwa w tych programach, w tym obliczenie wkładów finansowych do poszczególnych programów i ich kosztów administracyjnych. Wkłady te stanowią dochody przeznaczone na określony cel zgodnie z art. [21 ust. 5] rozporządzenia [2018/XXX] [nowego rozporządzenia finansowego];

– nie przyznaje państwu trzeciemu mocy decyzyjnej w odniesieniu do programu;

– gwarantuje Unii prawo do zapewnienia należytego zarządzania finansami i ochrony swoich interesów finansowych.

Artykuł 6

Realizacja i formy finansowania unijnego

1. Program jest realizowany według metody zarządzania bezpośredniego zgodnie z rozporządzeniem finansowym.

2. Program może zapewniać finansowanie w dowolnej formie przewidzianej w rozporządzeniu finansowym, w szczególności w postaci dotacji, nagród, zamówień oraz zwrotu kosztów podróży i kosztów pobytu ponoszonych przez ekspertów zewnętrznych.

ROZDZIAŁ II

KWALIFIKOWALNOŚĆ

Artykuł 7

Działania kwalifikowalne

1. Do finansowania kwalifikują się wyłącznie działania służące realizacji celów, o których mowa w art. 3.

2. Działania, które uzupełniają lub wspierają działania służące realizacji celów, o których mowa w art. 3 rozporządzenia (UE) nr [2018/XXX] [instrument CCE], również kwalifikują się do finansowania w ramach tego programu.

3. Działania, o których mowa w ust. 1 i 2, obejmują:

a) spotkania i podobne imprezy ad hoc;

b) ustrukturyzowaną współpracę opartą na projektach;

c) działania w zakresie budowania zdolności w dziedzinie IT, w szczególności w zakresie opracowania i eksploatacji europejskich systemów elektronicznych;

d) działania w zakresie budowania zdolności i kompetencji ludzkich;

e) działania wspierające i inne działania, w tym:

1) badania;

2) działania innowacyjne, w szczególności weryfikacje poprawności projektów, projekty pilotażowe i tworzenie prototypów;

3) wspólnie opracowywane działania komunikacyjne;

4) wszelkie inne działania przewidziane w programach prac, o których mowa w art. 13, jakie są niezbędne do osiągnięcia celów lub zgodnie z celami określonymi w art. 3.

Możliwe formy działań, o których mowa w lit. a), b) i d), są przedstawione są w postaci niewyczerpującego wykazu w załączniku 1.

4. Działania polegające na opracowywaniu i wdrażaniu dostosowań lub rozszerzeń wspólnych elementów europejskich systemów elektronicznych do współpracy z państwami trzecimi niestowarzyszonymi z programem lub organizacjami międzynarodowymi kwalifikują się do finansowania, jeżeli leżą w interesie Unii. Komisja wprowadza niezbędne ustalenia administracyjne, które mogą przewidywać wkład finansowy ze strony osób trzecich, których dotyczą te działania.

5. W przypadku gdy działania w zakresie budowania zdolności IT, o których mowa w ust. 3 lit. c), dotyczą opracowania i eksploatacji europejskiego systemu elektronicznego, do finansowania w ramach programu kwalifikują się tylko koszty związane z obowiązkami powierzonymi Komisji zgodnie z art. 11 ust. 2. Państwa członkowskie ponoszą koszty związane z obowiązkami powierzonymi im zgodnie z art. 11 ust. 3.

Artykuł 8

Eksperci zewnętrzni

1. Gdy jest to korzystne dla realizacji działań służących osiągnięciu celów, o których mowa w art. 3, w działaniach organizowanych w ramach programu w charakterze ekspertów zewnętrznych mogą uczestniczyć przedstawiciele organów rządowych, w tym organów z państw trzecich niestowarzyszonych z programem zgodnie z art. 5, przedstawiciele organizacji międzynarodowych i innych właściwych organizacji, przedsiębiorców i organizacji reprezentujących przedsiębiorców oraz społeczeństwa obywatelskiego.

2. Koszty poniesione przez ekspertów zewnętrznych, o których mowa w ust. 1, kwalifikują się do zwrotu w ramach programu zgodnie z przepisami art. 238 rozporządzenia finansowego.

3. Ekspertów zewnętrznych wybiera Komisja na podstawie ich umiejętności, doświadczenia i wiedzy odpowiednich dla danego działania, unikając przy tym wszelkich ewentualnych konfliktów interesów.

ROZDZIAŁ III

DOTACJE

Artykuł 9

Przyznawanie dotacji, komplementarność i finansowanie łączone

1. Dotacje w ramach programu są przyznawane i zarządzane zgodnie z tytułem VIII rozporządzenia finansowego.

2. Działanie, które otrzymało wkład z innego programu unijnego, może również otrzymać wkład z niniejszego programu, pod warunkiem że wkład ten nie pokrywa tych samych kosztów. Przepisy każdego zaangażowanego unijnego programu stosuje się do wkładu tego programu w dane działanie. Finansowanie skumulowane nie może przekraczać łącznych kosztów kwalifikowalnych działania, a wsparcie w ramach różnych programów unijnych może być obliczane na zasadzie proporcjonalnej zgodnie z dokumentami określającymi warunki udzielania wsparcia.

3. Zgodnie z art. 198 lit. f) rozporządzenia finansowego te dotacje mogą być przyznawane bez zaproszenia do składania wniosków, w przypadku gdy kwalifikujące się podmioty są organami celnymi państw członkowskich oraz państw trzecich stowarzyszonych z programem, o których mowa w art. 5 niniejszego rozporządzenia, pod warunkiem że warunki określone w tym artykule zostały spełnione.

Artykuł 10

Stopa współfinansowania

1. W drodze odstępstwa od art. 190 rozporządzenia finansowego w ramach programu można finansować do 100 % kosztów kwalifikowalnych danego działania.

2. W przypadku gdy działania wymagają przyznania dotacji, stopę współfinansowania mającą zastosowanie określa się w wieloletnich programach prac, o których mowa w art. 13.

ROZDZIAŁ IV

PRZEPISY SZCZEGÓŁOWE DOTYCZĄCE DZIAŁAŃ W ZAKRESIE BUDOWANIA ZDOLNOŚCI W DZIEDZINIE TECHNOLOGII INFORMACYJNEJ

Artykuł 11

Obowiązki

1. Komisja i państwa członkowskie zapewniają wspólnie opracowanie i eksploatację europejskich systemów elektronicznych określonych w wieloletnim planie strategicznym w dziedzinie ceł, o którym mowa w art. 12, w tym ich zaprojektowanie, specyfikację, przeprowadzenie testów zgodności, wdrożenie, konserwację, rozwój, bezpieczeństwo, zapewnienie jakości i kontrolę jakości.

2. Komisja zapewnia w szczególności:

   a) opracowanie i eksploatację wspólnych elementów ustanowionych na podstawie wieloletniego planu strategicznego w dziedzinie ceł, o którym mowa w art. 12;

   b) ogólną koordynację opracowania i eksploatacji europejskich systemów elektronicznych, mając na celu ich funkcjonalność, wzajemne połączenie i ciągłe doskonalenie oraz ich zsynchronizowane wdrożenie;

   c) koordynację europejskich systemów elektronicznych na poziomie Unii w celu ich promowania i wdrażania na poziomie krajowym;

   d) koordynację opracowania i eksploatacji europejskich systemów elektronicznych w odniesieniu do ich interakcji z osobami trzecimi, z wyjątkiem działań mających na celu spełnienie wymogów krajowych;

   e) koordynację europejskich systemów elektronicznych z innymi odpowiednimi działaniami dotyczącymi administracji elektronicznej na poziomie Unii.

3. Państwa członkowskie zapewniają w szczególności:

a) opracowanie i eksploatację krajowych elementów ustanowionych na podstawie wieloletniego planu strategicznego w dziedzinie ceł, o którym mowa w art. 12;

b) koordynację opracowania i eksploatacji krajowych elementów europejskich systemów elektronicznych na poziomie krajowym;

c) koordynację europejskich systemów elektronicznych z innymi odpowiednimi działaniami dotyczącymi administracji elektronicznej na poziomie krajowym;

d) regularne dostarczanie Komisji informacji o środkach podjętych w celu umożliwienia poszczególnym organom lub przedsiębiorcom pełnego wykorzystania europejskich systemów elektronicznych;

e) wdrażanie europejskich systemów elektronicznych na poziomie krajowym.

Artykuł 12

Wieloletni plan strategiczny w dziedzinie ceł (MASP-C)

1. Komisja sporządza i aktualizuje wieloletni plan strategiczny w dziedzinie ceł, w którym wyszczególnione są wszystkie istotne zadania w zakresie opracowania i eksploatacji europejskich systemów elektronicznych, a każdy system, w całości lub w części, jest klasyfikowany jako:

   a) element wspólny: element europejskich systemów elektronicznych opracowany na poziomie Unii, który jest dostępny dla wszystkich państw członkowskich, lub uznany przez Komisję za wspólny ze względu na efektywność, bezpieczeństwo i racjonalizację;

   b) element krajowy: element europejskich systemów elektronicznych opracowany na poziomie krajowym, który jest dostępny w państwie członkowskim, w którym taki element utworzono lub które przyczyniło się do jego wspólnego utworzenia;

   c) połączenie obu tych rodzajów.

2. Wieloletni plan strategiczny w dziedzinie ceł obejmuje także działania innowacyjne i pilotażowe, jak również wspieranie metodologii i narzędzi związanych z europejskimi systemami elektronicznymi.

3. Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o zakończeniu realizacji każdego z zadań powierzonych im w ramach wieloletniego planu strategicznego w dziedzinie ceł, o którym mowa w ust. 1. Przedstawiają one również Komisji regularne sprawozdania na temat postępów w realizacji swoich zadań.

4. Najpóźniej dnia 31 marca każdego roku państwa członkowskie przedkładają Komisji roczne sprawozdanie z postępów prac w realizacji wieloletniego planu strategicznego w dziedzinie ceł, o którym mowa w ust. 1, obejmujące okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia poprzedniego roku. Te sprawozdania roczne sporządza się w z góry ustalonym formacie.

5. Najpóźniej do dnia 31 października każdego roku Komisja, na podstawie rocznych sprawozdań, o których mowa w ust. 4, sporządza sprawozdanie zbiorcze oceniające postępy państw członkowskich i Komisji w realizacji planu, o którym mowa w ust. 1, i podaje to sprawozdanie do wiadomości publicznej.

ROZDZIAŁ V

PROGRAMOWANIE, MONITOROWANIE, OCENA i KONTROLA

Artykuł 13

Program prac

1. Program jest realizowany w ramach wieloletnich programów prac, o których mowa w art. 108 rozporządzenia finansowego.

2. Wieloletnie programy prac są przyjmowane przez Komisję w drodze aktów wykonawczych. Takie akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 18 ust. 2.

Artykuł 14

Monitorowanie i sprawozdawczość

1. Wskaźniki odzwierciedlające postępy w realizacji programu w odniesieniu do celów szczegółowych określonych w art. 3 przedstawiono w załączniku 2.

2. W celu zapewnienia skutecznej oceny postępów w realizacji programu w odniesieniu do jego celów Komisja jest uprawniona do przyjęcia aktów delegowanych zgodnie z art. 17, aby zmienić załącznik 2 w celu dokonania przeglądu lub uzupełnienia wskaźników, jeśli to konieczne, oraz w celu uzupełnienia niniejszego rozporządzenia przepisami dotyczącymi ustanowienia ram monitorowania i oceny.

3. System sprawozdawczości dotyczącej realizacji celów zapewnia wydajne, skuteczne i terminowe gromadzenie danych na potrzeby monitorowania realizacji programu i jego rezultatów. W tym celu na odbiorców środków unijnych nakłada się proporcjonalne wymogi dotyczące sprawozdawczości.

Artykuł 15

Ocena

1. Oceny przeprowadza się w terminie pozwalającym na uwzględnienie ich wyników w procesie decyzyjnym.

2. Ocena śródokresowa programu przeprowadzana jest z chwilą, gdy dostępne są wystarczające informacje na temat realizacji programu, jednak nie później niż w ciągu czterech lat od rozpoczęcia realizacji programu.

3. Po zakończeniu realizacji programu, lecz nie później niż cztery lata po upływie okresu określonego w art. 1, Komisja przeprowadza ocenę końcową programu.

4. Komisja przekazuje wnioski z tych ocen, opatrzone własnymi komentarzami, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów.

Artykuł 16

Audyty i dochodzenia

W przypadku gdy państwo trzecie uczestniczy w programie na mocy decyzji na podstawie umowy międzynarodowej lub na mocy jakiegokolwiek innego instrumentu prawnego, państwo trzecie przyznaje niezbędne prawa i wymagany dostęp właściwemu urzędnikowi zatwierdzającemu, Europejskiemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu, tak aby mogli oni w pełni realizować swoje kompetencje. W przypadku OLAF-u takie prawa obejmują prawo do prowadzenia dochodzeń, w tym kontroli na miejscu i inspekcji, określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 dotyczącym dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

ROZDZIAŁ VI

WYKONYWANIE PRZEKAZANYCH UPRAWNIEŃ I PROCEDURA KOMITETOWA

Artykuł 17

Wykonywanie przekazanych uprawnień

1. Powierzenie Komisji uprawnień do przyjęcia aktów delegowanych podlega warunkom określonym w niniejszym artykule.

2. Uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych, o których mowa w art. 14 ust. 2, powierza się Komisji do dnia 31 grudnia 2028 r.

3. Przekazanie uprawnień, o którym mowa w art. 14 ust. 2, może zostać w dowolnym momencie odwołane przez Parlament Europejski lub przez Radę. Decyzja o odwołaniu kończy przekazanie określonych w niej uprawnień. Decyzja o odwołaniu staje się skuteczna od następnego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* lub w określonym w tej decyzji późniejszym terminie. Nie wpływa ona na ważność żadnych obowiązujących już aktów delegowanych.

4. Przed przyjęciem aktu delegowanego Komisja konsultuje się z ekspertami wyznaczonymi przez każde państwo członkowskie zgodnie z zasadami określonymi w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r.

5. Niezwłocznie po przyjęciu aktu delegowanego Komisja przekazuje go równocześnie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

6. Akt delegowany przyjęty zgodnie z art. 14 ust. 2 wchodzi w życie tylko wówczas, gdy ani Parlament Europejski, ani Rada nie wyraziły sprzeciwu w terminie dwóch miesięcy od przekazania tego aktu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, lub gdy, przed upływem tego terminu, zarówno Parlament Europejski, jak i Rada poinformowały Komisję, że nie wniosą sprzeciwu. Termin ten przedłuża się o dwa miesiące z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady.

Artykuł 18

Procedura komitetowa

1. Komisję wspiera komitet zwany Komitetem ds. Programu „Cła”. Komitet ten jest komitetem w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 182/2011.

2. W przypadku odesłania do niniejszego ustępu stosuje się art. 5 rozporządzenia (UE) nr 182/2011.

ROZDZIAŁ VII

PRZEPISY PRZEJŚCIOWE I KOŃCOWE

Artykuł 19

Informacja, komunikacja i promocja

1. Odbiorcy finansowania unijnego uznają pochodzenie i zapewniają eksponowanie finansowania unijnego (w szczególności podczas promowania działań i ich rezultatów) poprzez dostarczanie spójnych, skutecznych i proporcjonalnych informacji skierowanych do różnych grup odbiorców, w tym do mediów i opinii publicznej.

2. Komisja prowadzi działania informacyjne i komunikacyjne związane z programem, jego działaniami i rezultatami. Zasoby finansowe przydzielone na program przyczyniają się również do komunikacji instytucjonalnej w zakresie priorytetów politycznych Unii, o ile są one związane z celami, o których mowa w art. 3.

Artykuł 20

Uchylenie

1. Rozporządzenie (UE) nr 1294/2013 traci moc ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2021 r.

2. Decyzja nr 70/2008/WE traci moc ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2021 r.

Artykuł 21

Przepisy przejściowe

1. Niniejsze rozporządzenie nie ma wpływu na kontynuację lub modyfikację danych działań, aż do ich zamknięcia, zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1294/2013, które nadal stosuje się do danych działań aż do ich zamknięcia.

2. Z puli środków finansowych przeznaczonych na program można również pokrywać wydatki na wsparcie techniczne i administracyjne na potrzeby przejścia między tym programem a środkami przyjętymi w ramach poprzedniego programu, tj. na mocy rozporządzenia (UE) nr 1294/2013.

3. W razie potrzeby w budżecie obejmującym okres po 2027 r. mogą zostać zapisane środki na pokrycie wydatków przewidzianych w art. 4 ust. 2, aby umożliwić zarządzanie działaniami, które nie zostaną zakończone do dnia 31 grudnia 2027 r.

Artykuł 22

Wejście w życie

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Parlamentu Europejskiego	*W imieniu Rady*
Przewodniczący	*Przewodniczący*

OCENA SKUTKÓW FINANSOWYCH REGULACJI

1. STRUKTURA WNIOSKU/INICJATYWY

1.1. Tytuł wniosku/inicjatywy

1.2. Obszary polityki, których dotyczy wniosek/inicjatywa *(klaster programów)*

1.3. Charakter wniosku/inicjatywy

1.4. Uzasadnienie wniosku/inicjatywy

1.5. Okres trwania wniosku/inicjatywy i jego wpływ finansowy

1.6. Planowane tryby zarządzania

2. ŚRODKI ZARZĄDZANIA

2.1. Zasady nadzoru i sprawozdawczości

2.2. System zarządzania i kontroli

2.3. Środki zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom

3. SZACUNKOWY WPŁYW FINANSOWY WNIOSKU/INICJATYWY

3.1. Działy wieloletnich ram finansowych i linie budżetowe po stronie wydatków, na które wniosek/inicjatywa ma wpływ

3.2. Szacunkowy wpływ na wydatki

3.2.1. Synteza szacunkowego wpływu na wydatki

3.2.2. Szacunkowy wpływ na środki administracyjne

3.2.3. Udział osób trzecich w finansowaniu

3.3. Szacunkowy wpływ na dochody

1. STRUKTURA WNIOSKU/INICJATYWY

1.1. Tytuł wniosku/inicjatywy

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Cła” na rzecz współpracy w dziedzinie ceł

1.2. Obszary polityki, których dotyczy wniosek/inicjatywa *(klaster programów)*

Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa

1.3. Wniosek/inicjatywa dotyczy:

☐ **nowego działania**

☐ **nowego działania, będącego następstwem projektu pilotażowego/działania przygotowawczego**[1]

X **przedłużenia bieżącego działania**

☐ **połączenia lub przekształcenia co najmniej jednego działania pod kątem innego/nowego działania**

1.4. Uzasadnienie wniosku/inicjatywy

1.4.1. Potrzeby, które należy zaspokoić w perspektywie krótko- lub długoterminowej, w tym szczegółowy terminarz przebiegu realizacji inicjatywy

Program będzie realizowany za pośrednictwem aktu wykonawczego dotyczącego przyjęcia wieloletniego programu prac. Przyjęcie zaplanowano na pierwszy kwartał 2021 r. po zasięgnięciu opinii Komitetu ds. Programu Cła. Wieloletni program prac będzie realizowany poprzez zawieranie umów o udzielenie dotacji z beneficjentami i zawieranie umów w ramach zamówień publicznych z dostawcami usług, najpóźniej począwszy od drugiego kwartału 2018 r.

1.4.2. Wartość dodana z tytułu zaangażowania Unii Europejskiej (może wynikać z różnych czynników, na przykład korzyści koordynacyjnych, pewności prawa, większej efektywności lub komplementarności). Na potrzeby tego punktu „wartość dodaną z tytułu zaangażowania Unii” należy rozumieć jako wartość wynikającą z unijnej interwencji, wykraczającą poza wartość, która zostałaby wytworzona przez same państwa członkowskie.

Przyczyny działania na poziomie europejskim (ex ante)

Organy celne pomagają chronić interesy finansowe Unii i państw członkowskich, a w swojej roli jako strażnika granic zewnętrznych UE w odniesieniu do towarów chronią również społeczeństwo przed terroryzmem, zagrożeniami dla zdrowia i środowiska i innymi rodzajami zagrożeń. Organy celne stosują wykaz ponad 60 aktów prawnych spoza obszaru ceł odnoszących się między innymi do produktów podwójnego zastosowania, broni palnej, prekursorów narkotykowych, przepływu środków pieniężnych, prawa własności intelektualnej, zdrowia publicznego, ochrony konsumentów i bezpieczeństwa produktów, ochrony przyrody i środowiska naturalnego. Organy celne odgrywają również kluczową rolę w zapewnianiu integralności łańcucha dostaw oraz udaremnianiu organizacjom terrorystycznym swobodnego przemieszczania swoich środków. Nowe wyzwania wynikające

[1] O którym mowa w art. 58 ust. 2 lit. a) lub b) rozporządzenia finansowego.

z szybko rozwijających się technologii (cyfryzacja, powszechne usieciowienie, internet rzeczy, łańcuch bloków) oraz modeli biznesowych (handel elektroniczny, optymalizacja łańcucha dostaw), ograniczenie poziomu publicznych środków finansowych, rosnący wolumen handlu światowego oraz ciągłe zagrożenia ze strony przestępczości międzynarodowej i zagrożenia dla bezpieczeństwa nieustannie zwiększają presję na poprawę funkcjonowania unii celnej i rozszerzenie zakresu zadań, które powinny być wykonywane przez organy celne.

Od 2016 r. nowymi ramami prawnymi w dziedzinie ceł jest unijny kodeks celny (UKC). W ramach UKC uruchomiono projekt masowej cyfryzacji zakładający pełne wdrożenie do 2025 r. 17 różnych systemów elektronicznych.

Wszystko to można zrealizować jedynie poprzez intensywną współpracę operacyjną pomiędzy administracjami celnymi państw członkowskich, a także pomiędzy nimi a innymi organami, przedsiębiorstwami i innymi osobami trzecimi. Proponowany program, który jest następcą programu „Cła 2020”, wesprze unię celną i organy celne poprzez działania administracyjne i działania na rzecz budowania zdolności w dziedzinie IT oraz współpracę operacyjną.

Oczekiwana wygenerowana unijna wartość dodana (*ex post*)

Zdecydowana większość proponowanego budżetu zostanie przeznaczona na działania w zakresie budowania zdolności w dziedzinie IT. Podstawą współpracy w dziedzinie ceł jest bardzo dobrze zabezpieczona, specjalna sieć łączności, która gwarantuje, że każda administracja krajowa musi tylko raz podłączyć się do wspólnej infrastruktury, by móc dokonywać wymiany dowolnego rodzaju informacji. Gdyby tego typu infrastruktura nie była dostępna, państwa członkowskie musiałyby łączyć się 27 razy z systemami krajowymi każdego z pozostałych państw członkowskich.

1.4.3. Główne wnioski wyciągnięte z podobnych działań

Ostateczna ocena programu „Cła 2013”:

Ustalenia były ogólnie pozytywne, jeśli chodzi o wkład programu w realizację celów na poziomie polityki i ułatwienie organom celnym działania jako jeden podmiot. Największe korzyści można podsumować w następujący sposób:

- zwiększenie bezpieczeństwa i ochrony, w tym pełne wdrożenie systemu kontroli przywozu i systemu zarządzania ryzykiem celnym, a także włączenie do programu systemu upoważnionego przedsiębiorcy (AEO) i elektronicznego systemu przedsiębiorców;

- ułatwienie wymiany handlowej poprzez zwiększenie bezpieczeństwa unii celnej, przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby ręcznych kontroli spowalniających przepływ handlu oraz przyspieszeniu procedury tranzytowej;

- ochrona interesów finansowych UE dzięki zastosowaniu scentralizowanych baz danych i zwiększeniu skuteczności systemów zarządzania ryzykiem.

Osiągnięcia dokonane w okresie objętym przeglądem nie były zwykłą kontynuacją rozwoju aktualnych już tendencji. Wręcz przeciwnie, były one istotne i przełomowe (zwłaszcza w odniesieniu do wprowadzenia elektronicznych systemów związanych z bezpieczeństwem i ochroną) i wskazywały na główne zmiany w kierunku realizacji głównych celów programu.

W ocenie zawarto silne argumenty przemawiające za unijną wartością dodaną tego programu, w szczególności w odniesieniu do jego roli we wspieraniu wdrażania unijnych przepisów na szczeblu krajowym. Elektroniczne systemy finansowane w ramach programu uzupełniają inicjatywy krajowe i odnoszą się głównie do wdrażania takich przepisów. Doprowadziło to do zmniejszenia kosztów administracyjnych, które wynikałyby z konieczności samodzielnego opracowania podobnych systemów elektronicznych przez każde państwo członkowskie z osobna. Sieć współpracy wspierana poprzez wspólne działania w programie uznano również za zasadniczą z wielu powodów, w tym ze względu na zapewnienie spójnego stosowania wspólnego prawodawstwa, rozpowszechnianie najlepszych praktyk oraz budowanie zaufania niezbędnego organom administracji, by mogły one działać tak, jakby stanowiły one jedną administrację.

Ze wstępnych ustaleń śródokresowej oceny programu „Cła 2020" wynika, że krajowe administracje celne ogólnie pozytywnie oceniają stopień, w jakim program ten osiąga wyniki, których osiągnięcie nie byłoby możliwe przez administracje krajowe działające w pojedynkę. Duża część respondentów, którzy wypełnili kwestionariusze oceny, stwierdziła również, że program ma zasadnicze znaczenie dla budowania zaufania i przyczynia się do zbieżności między administracjami celnymi państw członkowskich UE i innych państw uczestniczących (państwa kandydujące i potencjalni kandydaci). W rozmowach wskazano także na wzrost wydajności dzięki połączeniu zasobów, zwłaszcza w dziedzinie IT (korzyści skali i obniżenie kosztów prac rozwojowych). We wnioskach wskazuje się również na wyzwania dla organów krajowych związane z dostosowywaniem założeń krajowych do unijnych wymogów w dziedzinie ceł: rozbieżne interesy mogą w niektórych przypadkach stanowić barierę dla wykorzystania wartości dodanej UE, a w kilku przypadkach organy krajowe wyraziły również swoje niezadowolenie z faktu, że muszą dostosowywać swoje założenia do mniej zaawansowanych krajowych administracji celnych.

1.4.4. Spójność z innymi właściwymi instrumentami oraz możliwa synergia

Program jest ściśle powiązany z nowym instrumentem „Sprzęt do Kontroli Celnej", w ramach którego będzie się wspierać zakup, utrzymanie i modernizację kwalifikującego się sprzętu.

Oprócz tego ma on powiązania z działaniami prowadzonymi przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych OLAF w zakresie zwalczania nadużyć finansowych w celu ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej zgodnie z art. 325 TFUE.

Ponadto istnieją wyraźne synergie z programem Fiscalis, który wspiera współpracę w dziedzinie opodatkowania. W dziedzinie IT prowadzona jest wymiana inspiracji i współfinansowanie wspólnych komponentów IT, takich jak wspólna sieć łączności. Istnieją identyczne podejścia do zarządzania IT i wspólnych horyzontalnych mechanizmów wsparcia. Stosowany jest ten sam rodzaj wspólnych działań i podobne podejście do budowania potencjału ludzkiego i szkoleń. Zarządzanie programem w odniesieniu do wniosku, zarządzania, zarządzania działaniami, aktów wykonawczych i monitorowania wyników jest w pełni ujednolicone.

1.5. Okres trwania wniosku/inicjatywy i jego wpływ finansowy

***X* Ograniczony czas trwania**

– X Okres trwania wniosku/inicjatywy: od 1.1.2021 r. do 31.12.2027 r.

– X Okres trwania wpływu finansowego: od 2021 r. do 2027 r. w odniesieniu do środków na zobowiązania i od 2021 r. do 2030 r. w odniesieniu do środków na płatności.

☐ **Nieograniczony czas trwania**

– Wprowadzenie w życie z okresem rozruchu od RRRR r. do RRRR r.,

– po którym następuje faza operacyjna.

1.6. Planowane tryby zarządzania[2]

X **Bezpośrednie zarządzanie** przez Komisję

– X w ramach jej służb, w tym za pośrednictwem jej pracowników w delegaturach Unii;

– ☐ przez agencje wykonawcze;

☐ **Zarządzanie dzielone** z państwami członkowskimi

☐ **Zarządzanie pośrednie** poprzez przekazanie zadań związanych z wykonaniem budżetu:

– ☐ państwom trzecim lub organom przez nie wyznaczonym;

– ☐ organizacjom międzynarodowym i ich agencjom (należy wyszczególnić);

– ☐EBI oraz Europejskiemu Funduszowi Inwestycyjnemu;

– ☐ organom, o których mowa w art. 70 i 71 rozporządzenia finansowego;

– ☐ organom prawa publicznego;

– ☐ podmiotom podlegającym prawu prywatnemu, które świadczą usługi użyteczności publicznej, o ile zapewniają one odpowiednie gwarancje finansowe;

– ☐ podmiotom podlegającym prawu prywatnemu państwa członkowskiego, którym powierzono realizację partnerstwa publiczno-prywatnego oraz które zapewniają odpowiednie gwarancje finansowe;

– ☐ osobom odpowiedzialnym za wykonanie określonych działań w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na mocy tytułu V Traktatu o Unii Europejskiej oraz określonym we właściwym podstawowym akcie prawnym.

– *W przypadku wskazania więcej niż jednego trybu należy podać dodatkowe informacje w części „Uwagi”.*

Uwagi

[2] Wyjaśnienia dotyczące trybów zarządzania oraz odniesienia do rozporządzenia finansowego znajdują się na następującej stronie: https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx

2. ŚRODKI ZARZĄDZANIA

2.1. Zasady nadzoru i sprawozdawczości

Określić częstotliwość i warunki

Wpływ proponowanego programu „Cła” zostanie oceniony w ramach oceny śródokresowej i końcowej, a także bieżącego monitorowania zestawu kluczowych ogólnych wskaźników skuteczności działania.

Rezultaty i produkty programu będą regularnie poddawane ocenie w ramach kompleksowego systemu monitorowania opartego na zdefiniowanych wskaźnikach pod kątem rozliczalności w odniesieniu do stosunku wartości do ceny. Dane służące do zmierzenia skuteczności działania będą pobierane z różnych narzędzi do gromadzenia danych, w tym z formularzy wypełnianych po przeprowadzeniu działań, formularzy oceny wydarzeń i regularnych sondaży urzędników celnych.

Z uwagi na to, że program odgrywa rolę wspierającą, pomagając administracjom uczestniczących państw w wymianie informacji i zwiększaniu ich zdolności, system monitorowania koncentruje się na obserwacji postępów działań w ramach programu w zakresie wskaźników na poziomie produktów. Tam, gdzie to możliwe, monitorowanie polega również na obserwacji wskaźników w dziedzinach związanych z ogólnymi celami programu.

Raz w roku Komisja sporządza sprawozdanie zawierające podsumowanie postępów programu w osiąganiu celów programu działania i związane z nimi wskaźniki produktu i rezultatu.

2.2. System zarządzania i kontroli

2.2.1. Uzasadnienie dla systemu zarządzania, mechanizmów finansowania wykonania, warunków płatności i proponowanej strategii kontroli

Program będzie wdrażany w systemie zarządzania bezpośredniego, gdyż biorąc pod uwagę charakter działań w ramach programu oraz fakt, że będzie on skierowany na organy celne jako beneficjentów oraz że UE posiada wyłączne kompetencje w dziedzinie unii celnej, system taki zapewnia najbardziej efektywny przydział zasobów finansowych oraz możliwie największy wpływ. Daje to Komisji zarówno elastyczność, jak i uprawnienia w odniesieniu do corocznej alokacji – na podstawie decyzji w sprawie finansowania – odpowiednich środków zgodnie z priorytetami uzgodnionymi z państwami członkowskimi w ramach procedury komitetowej, w tym także nowych potrzeb. Mówiąc konkretnie, służby Komisji muszą rozpatrywać i akceptować każde pojedyncze działanie pod kątem: celów i warunków zawartych w rozporządzeniu; przyjętego rocznego programu prac; oraz kryteriów kwalifikowalności zawartych w decyzji w sprawie finansowania/umowach o udzielenie dotacji.

Działania będą realizowane głównie za pośrednictwem zamówień oraz – w mniejszym stopniu – za pośrednictwem umów o udzielenie dotacji z administracjami krajowymi.

W przypadku zamówień zasady płatności są w pełni zgodne z normami instytucjonalnymi (bez płatności zaliczkowych; wszystkie płatności są uzależnione od odbioru wcześniej zdefiniowanych wyników).

W przypadku dotacji przewiduje się płatności zaliczkowe w wysokości do 90 %. Płatności ostateczne/odzyskania środków są w przypadku dotacji dokonywane na podstawie sprawozdań finansowych połączonych z audytami ex post na miejscu.

System kontroli udzielania zamówień opiera się na szczegółowej weryfikacji ex ante 100 % wszystkich transakcji, w związku z czym wyklucza się jakikolwiek błąd w momencie płatności.

W odniesieniu do dotacji strategia kontroli zakłada podejście dwukierunkowe:

(1) sprawozdania finansowe administracji krajowych są zamykane po szybkim przeglądzie dokumentacji, po której następuje płatność końcowa lub nakaz odzyskania środków (dzięki czemu zmniejszają się opóźnienia w płatnościach). Te płatności/nakazy odzyskania środków są nadal weryfikowane w ramach zwykłych kontroli *ex ante* odbywających się w obiegu środków finansowych (weryfikacja *ex ante* 100 % transakcji);

(2) do wyżej wspomnianych kontroli dochodzą audyty *ex post* na miejscu w państwach członkowskich. DG TAXUD zamierza przeprowadzać audyty na miejscu w 3 do 5 państwach członkowskich rocznie, tak by do końca okresu programowania objąć nimi większość państw uczestniczących.

2.2.2. Informacje dotyczące zidentyfikowanego ryzyka i systemów kontroli wewnętrznej ustanowionych w celu jego ograniczenia

Ryzyko związane z transakcjami finansowymi w ramach realizacji programu jest ograniczone.

(1) W przypadku zamówień większość transakcji (głównie związanych z opracowywaniem i funkcjonowaniem systemów IT) jest realizowana na podstawie obowiązujących umów ramowych lub poprzez współdelegowanie do innych służb Komisji.

Ogólny system kontroli w DG TAXUD (oparty na szczegółowej weryfikacji ex ante 100 % odnośnych transakcji) pozwolił utrzymać poziom błędu w poprzednim programie znacznie poniżej progu istotności (tj. na szacowanym poziomie 0,5 %). Ten system kontroli będzie nadal wykorzystywany i stosowany do wszystkich transakcji w ramach nowego programu, co zapewni utrzymanie poziomu błędu znacznie poniżej progu istotności.

(2) W przypadku dotacji transakcje charakteryzują się podobnie niskim poziomem ryzyka, w szczególności ze względu na to, że:

- beneficjentami są administracje celne państw członkowskich oraz państw kandydujących i potencjalnych kandydatów, a w takim przypadku nie ogłasza się zaproszeń do składania wniosków;
- wydatki są związane głównie z licznymi działaniami o stosunkowo niewielkich kwotach zaangażowanych w dane działanie (głównie zwroty kosztów podróży i kosztów pobytu);
- obowiązkowe jest stosowanie ART2 (systemu IT do monitorowania wydatków) w odniesieniu do działań i sporządzania sprawozdań finansowych – system ten zawiera określone kontrole;
- wszystkie projekty i działania w ramach programu są zatwierdzane *ex ante* przez DG TAXUD, a kontrole dotyczące etapów wyboru i zawierania umów zapewniają legalność i prawidłowość zobowiązań dotyczących dotacji;

- analiza najbardziej powszechnych błędów wykrytych podczas poprzednich weryfikacji *ex post* lub audytów *ex post* na miejscu potwierdza, że związane z nimi transakcje finansowe charakteryzują się niskim ryzykiem.

W ramach poprzedniego programu poziom błędu w przypadku części wdrażanej za pośrednictwem dotacji leżał także cały czas poniżej progu istotności (tj. około 1 %). Ten system kontroli będzie nadal stosowany, zapewniając tym samym utrzymanie poziomu błędu znacznie poniżej progu istotności.

2.2.3. Oszacowanie i uzasadnienie efektywności kosztowej kontroli (relacja kosztów kontroli do wartości zarządzanych funduszy powiązanych) oraz ocena prawdopodobnego ryzyka błędu (przy płatności i przy zamykaniu)

Całkowity roczny koszt kontroli w ramach poprzedniego programu stanowił jednolicie około 1,5 % wartości programu (stosunek kosztów wszystkich kontroli (zamówień i dotacji) do wypłat dokonanych w ciągu roku) i uznaje się go za opłacalny.

Ryzyko błędu, jak wskazano powyżej, jest ograniczone z uwagi na charakter i metody wdrażania odnośnych transakcji finansowych. Ponadto globalny system kontroli wewnętrznej, którego podstawą jest w szczegółowa weryfikacja ex ante, ma na celu wyeliminowanie wszystkich potencjalnych błędów przed dokonaniem płatności/zamknięcia.

Kontrole ex post na miejscu w odniesieniu do dotacji dodatkowo zmniejszają potencjalne ryzyko błędu w płatnościach/zamknięciu ze względu na ich silny efekt odstraszający.

Strategia kontroli zastosowana w ramach poprzedniego programu okazała się skuteczna i wydajna, a koszty kontroli były ograniczone.

Biorąc pod uwagę, że w nowym programie zostanie zastosowany ten sam system kontroli, przewidywane koszty kontroli i spodziewany poziom ryzyka błędu przy płatności/zamknięciu będą w przypadku nowego programu podobne.

2.3. Środki zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom

Określić istniejące lub przewidywane środki zapobiegania i ochrony, np. ze strategii zwalczania nadużyć finansowych.

Strategia DG TAXUD dotycząca zwalczania nadużyć finansowych koncentruje się na rozwijaniu silnej kultury przeciwdziałania nadużyciom finansowym w DG TAXUD poprzez działania na rzecz podnoszenia świadomości na temat potencjalnych zagrożeń i etycznego postępowania wśród pracowników DG TAXUD. Ponadto strategia ta obejmuje aktywną współpracę z OLAF-em i włączenie aspektów nadużyć finansowych do cyklu planowania i programowania strategicznego tej dyrekcji generalnej.

Mając na uwadze, że program będzie wdrażany (głównie) poprzez zamówienia, podczas wdrażania programu stosowany będzie przede wszystkim cel 3 strategii DG TAXUD dotyczącej zwalczania nadużyć finansowych (tj. „Podnoszenie świadomości na temat możliwego konfliktu interesów w kontaktach z zewnętrznymi osobami trzecimi, takimi jak lobbyści, oferenci i wykonawcy") z głównym naciskiem na 1) prowadzenie rejestru kontaktów z lobbystami, 2) scentralizowane zarządzanie procedurami zamówień i kontaktami z oferentami i 3) specjalne szkolenia dotyczące kontaktów z lobbystami. Przed udzieleniem zamówienia (i

każdą transakcją finansową) będą ponadto prowadzone obowiązkowe wyszukiwania w systemie wczesnego wykrywania i wykluczania pod kątem wszelkich potencjalnych nadużyć finansowych i nieprawidłowości.

3. SZACUNKOWY WPŁYW FINANSOWY WNIOSKU/INICJATYWY

3.1. Dział wieloletnich ram finansowych i proponowane nowe linie budżetowe po stronie wydatków

Dział wieloletnich ram finansowych	Linia budżetowa	Rodzaj środków	Wkład			
	Numer	Zróżn. / niezróżn.[1]	państw EFTA[2]	państw kandydujących[3]	państw trzecich	w rozumieniu art. [21 ust. 2 lit. b)] rozporządzenia finansowego
1	03.01 Jednolity rynek – Linia administracyjna 03.05 Jednolity rynek – Współpraca w dziedzinie ceł (CŁA)	Zróżn.	NIE	TAK	TAK	NIE

[1] Środki zróżnicowane / środki niezróżnicowane

[2] EFTA: Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu

[3] Państwa kandydujące oraz w stosownych przypadkach potencjalni kandydaci z Bałkanów Zachodnich.

3.2. Szacunkowy wpływ na wydatki

3.2.1. Synteza szacunkowego wpływu na wydatki

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

Dział wieloletnich ram finansowych	**1**	Jednolity rynek, innowacje i gospodarka cyfrowa

			2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	***po 2027 r.***	**OGÓŁEM**
Środki operacyjne (w podziale na linie budżetowe wymienione w pkt 3.1)	Środki na zobowiązania	(1)	126,587	130,144	132,753	135,414	138,129	140,897	143,976		**947,900**
	Środki na płatności	(2)	30,975	94,322	117,123	122,203	124,928	127,061	129,462	201,826	**947,900**
Środki administracyjne finansowane ze środków przydzielonych na program[1]	Środki na zobowiązania = środki na płatności	(3)	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300		**2,100**
OGÓŁEM środki przydzielone na program	Środki na zobowiązania	=1+3	126,887	130,444	133,053	135,714	138,429	141,197	144,276		**950,000**
	Środki na płatności	=2+3	31,275	94,622	117,423	122,503	125,228	127,361	129,762	201,826	**950,000**

[1] Wsparcie techniczne lub administracyjne oraz wydatki na wsparcie realizacji programów lub działań UE (dawne linie „BA"), pośrednie badania naukowe, bezpośrednie badania naukowe.

Dział wieloletnich ram finansowych	7	„Wydatki administracyjne”

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

		2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	***po 2027 r.***	**OGÓŁEM**
Zasoby ludzkie		16,864	16,864	16,864	16,864	16,864	16,864	16,864		**118,048**
Pozostałe wydatki administracyjne		0,686	0,686	0,686	0,686	0,686	0,686	0,686		**4,802**
OGÓŁEM środki na DZIAŁ 7 wieloletnich ram finansowych	(Środki na zobowiązania ogółem = środki na płatności ogółem)	**17,550**	**17,550**	**17,550**	**17,550**	**17,550**	**17,550**	**17,550**		**122,850**

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

		2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	***po 2027 r.***	**OGÓŁEM**
OGÓŁEM środki z wszystkich DZIAŁÓW wieloletnich ram finansowych	Środki na zobowiązania	**144,437**	**147,994**	**150,603**	**153,264**	**155,979**	**158,747**	**161,826**		**1072,850**
	Środki na płatności	**48,825**	**112,172**	**134,973**	**140,053**	**142,778**	**144,911**	**147,312**	**201,826**	**1072,850**

3.2.2. Podsumowanie szacunkowego wpływu na środki administracyjne

– ☐ Wniosek/inicjatywa nie wiąże się z koniecznością wykorzystania środków administracyjnych

– X Wniosek/inicjatywa wiąże się z koniecznością wykorzystania środków administracyjnych, jak określono poniżej:

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

Rok	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**OGÓŁEM**
DZIAŁ 7 wieloletnich ram finansowych								
Zasoby ludzkie	16,864	16,864	16,864	16,864	16,864	16,864	16,864	**118,048**
Pozostałe wydatki administracyjne	0,686	0,686	0,686	0,686	0,686	0,686	0,686	**4,802**
Suma cząstkowa DZIAŁU 7 wieloletnich ram finansowych	**17,550**	**17,550**	**17,550**	**17,550**	**17,550**	**17,550**	**17,550**	**122,850**

Poza DZIAŁEM 7 wieloletnich ram finansowych[1]								
Zasoby ludzkie								
Pozostałe wydatki administracyjne	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	**2,100**
Suma cząstkowa poza DZIAŁEM 7 wieloletnich ram finansowych	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	**2,100**

OGÓŁEM	**17,850**	**17,850**	**17,850**	**17,850**	**17,850**	**17,850**	**17,850**	**124,950**

Potrzeby w zakresie środków na zasoby ludzkie i inne środki o charakterze administracyjnym zostaną pokryte z zasobów dyrekcji generalnej już przydzielonych na zarządzanie tym działaniem lub przesuniętych w ramach dyrekcji generalnej, uzupełnionych w razie potrzeby wszelkimi dodatkowymi zasobami, które mogą zostać przydzielone zarządzającej dyrekcji generalnej w ramach procedury rocznego przydziału środków oraz w świetle istniejących ograniczeń budżetowych.

[1] Wsparcie techniczne lub administracyjne oraz wydatki na wsparcie realizacji programów lub działań UE (dawne linie „BA"), pośrednie badania naukowe, bezpośrednie badania naukowe.

3.2.2.1. Szacowane zapotrzebowanie na zasoby ludzkie

– ☐ Wniosek/inicjatywa nie wiąże się z koniecznością wykorzystania zasobów ludzkich.

– X Wniosek/inicjatywa wiąże się z koniecznością wykorzystania zasobów ludzkich, jak określono poniżej:

Wartości szacunkowe należy wyrazić w ekwiwalentach pełnego czasu pracy

Rok		**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
• Stanowiska przewidziane w planie zatrudnienia (stanowiska urzędników i pracowników zatrudnionych na czas określony)								
W centrali i w biurach przedstawicielstw Komisji		108	108	108	108	108	108	108
W delegaturach								
Badania naukowe								
• Personel zewnętrzny (w ekwiwalentach pełnego czasu pracy: EPC) – CA, LA, SNE, INT i JED [1] Dział 7								
Finansowanie z DZIAŁU 7 wieloletnich ram finansowych	- w centrali	18	18	18	18	18	18	18
	- w delegaturach							
Finansowanie ze środków przydzielonych na program [2]	- w centrali							
	- w delegaturach							
Badania naukowe								
Inne (określić)								
OGÓŁEM								

Potrzeby w zakresie zasobów ludzkich zostaną pokryte z zasobów dyrekcji generalnej już przydzielonych na zarządzanie tym działaniem lub przesuniętych w ramach dyrekcji generalnej, uzupełnionych w razie potrzeby wszelkimi dodatkowymi zasobami, które mogą zostać przydzielone zarządzającej dyrekcji generalnej w ramach procedury rocznego przydziału środków oraz w świetle istniejących ograniczeń budżetowych.

Opis zadań do wykonania:

Urzędnicy i pracownicy zatrudnieni na czas określony	Dane liczbowe obejmują zarówno personel zajmujący się bezpośrednim zarządzaniem programem i jego wdrażaniem, jak i personel pracujący w obszarach polityki wspieranych/finansowanych w ramach programu.
Personel zewnętrzny	Dane liczbowe obejmują zarówno personel zajmujący się bezpośrednim zarządzaniem programem i jego wdrażaniem, jak i personel pracujący w obszarach polityki wspieranych/finansowanych w ramach programu.

[1] CA = personel kontraktowy; LA = personel miejscowy; SNE = oddelegowany ekspert krajowy; INT = personel tymczasowy; JED = młodszy oddelegowany ekspert.

[2] W ramach podpułapu na personel zewnętrzny ze środków operacyjnych (dawne linie „BA”).

3.2.3. Udział osób trzecich w finansowaniu

Wniosek/inicjatywa:

– X nie przewiduje współfinansowania ze strony osób trzecich

– ☐ przewiduje współfinansowanie ze strony osób trzecich szacowane zgodnie z poniższymi szacunkami:

środki w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

Rok	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**OGÓŁEM**
Określić organ współfinansujący								
OGÓŁEM środki objęte współfinansowaniem								

3.3. Szacunkowy wpływ na dochody

– ☐ Wniosek/inicjatywa nie ma wpływu finansowego na dochody

– X Wniosek/inicjatywa ma wpływ finansowy określony poniżej:

X wpływ na zasoby własne

☐ wpływ na dochody inne

Wskazać, czy dochody są przypisane do linii budżetowej po stronie wydatków ☐

w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

Linia budżetowa po stronie dochodów	Wpływ wniosku/inicjatywy[1]						
	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**
Artykuł …….							

W przypadku wpływu na dochody przeznaczone na określony cel należy wskazać linie budżetowe po stronie wydatków, które ten wpływ obejmie.

Pozostałe uwagi (np. metoda/wzór użyte do obliczenia wpływu na dochody albo inne informacje).

Program może pośrednio wpłynąć na dochody UE w związku z tym, że poprawa skuteczności działania służb celnych może prowadzić do – między innymi – wzrostu kwot należności celnych i VAT pobieranych przy imporcie. Wpływu tego nie można jednak przedstawić liczbowo.

[1] W przypadku tradycyjnych zasobów własnych (opłaty celne, opłaty wyrównawcze od cukru) należy wskazać kwoty netto, tzn. kwoty brutto po odliczeniu kosztów poboru.