KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.11.2018 r.
COM(2018) 549 final/3

CORRIGENDUM
This document corrects document COM(2018) 549 final of 20.07.2018
Concerns all language versions
Correction of the numbering of sections-paragraphs.
The text shall read as follows:

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Drugie sprawozdanie z postępu prac w zakresie wdrażania strategii UE i planu działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym

{SWD(2018) 380 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Drugie sprawozdanie z postępu prac w zakresie wdrażania strategii UE i planu działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym

1. WPROWADZENIE

1.1. Nowe zagrożenia, nowe odpowiedzi

W ciągu pierwszych 50 lat istnienia unii celnej świat uległ dramatycznym zmianom, podobnie jak rola organów celnych UE. Jako wiodący rodzaj organów, który nadzoruje przemieszczanie towarów przez granice zewnętrzne, organy celne są obecnie pierwszą linią obrony przed niebezpieczną i przestępczą działalnością związaną z obrotem o charakterze handlowym. Przykłady obejmują handel niezgodnymi z wymogami lub niebezpiecznymi towarami, nielegalny handel dobrami kultury, bronią palną i środkami odurzającymi, dziką fauną i florą oraz inne nielegalne formy handlu, oszustwa, terroryzm i przestępczość zorganizowaną. Wszystkie towary wwożone na terytorium UE, wywożone z UE lub przewożone tranzytem przez jej terytorium (w tym towary przewożone przez podróżnych) podlegają dozorowi celnemu i mogą być objęte kontrolą celną.

Organy celne odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa i ochrony naszego społeczeństwa, a także w ochronie interesów finansowych UE i państw członkowskich. W związku z tym stoją one przed poważnym wyzwaniem, jakim jest opracowywanie mechanizmów kontroli na podstawie ram wspólnego zarządzania ryzykiem. Aby osiągnąć swój cel, organy celne muszą odpowiednio wyważyć swoją rolę w ułatwianiu legalnego handlu i zachowaniu płynności łańcuchów dostaw niezbędnych dla naszej gospodarki, a jednocześnie przyczyniać się do zapewniania bezpieczeństwa i ochrony.

1.2. Odpowiedź na wezwanie Rady

W 2014 r. Komisja przyjęła komunikat dotyczący „strategii UE i planu działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym”[1]. W strategii określono szereg kluczowych celów, opartych na ogólnym celu polegającym na wypracowaniu wysokiej jakości wielopoziomowego skutecznego i efektywnego podejścia do zarządzania ryzykiem. W planie działania wyszczególniono szereg środków, które należy podjąć w odniesieniu do poszczególnych celów. W grudniu 2014 r. Rada zatwierdziła strategię UE i plan działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym i zwróciła się do Komisji o przedstawienie Radzie w terminie osiemnastu miesięcy sprawozdania na temat wdrażania strategii i planu działania oraz osiągniętych wyników[2].

[1] COM(2014) 527 final.

[2] 15403/14.

W odpowiedzi na wniosek Rady Komisja przedstawiła w lipcu 2016 r. pierwsze sprawozdanie z postępu prac w zakresie wdrażania strategii UE i planu działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym[3]. Ze sprawozdania wynika, że po osiemnastu miesiącach procesu wdrażania zdecydowana większość działań określonych w planie działania została już rozpoczęta. W sprawozdaniu stwierdzono jednak, że reforma zarządzania ryzykiem celnym jest działaniem wymagającym znacznych zasobów, a osiągnięcie rezultatów wymaga czasu. Jako główne wyzwanie na tym etapie wdrażania wskazano w nim zagadnienia informatyczne, dotyczące zarówno niewystarczającego finansowania w zakresie opracowywania wymaganych systemów informatycznych, jak i dostępności danych i mechanizmów wymiany informacji.

W grudniu 2016 r. Rada przyjęła konkluzje w sprawie sprawozdania z postępu prac Komisji[4]. W konkluzjach Rady podkreślono, że procesy zarządzania ryzykiem mają zasadnicze znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa i interesów finansowych UE oraz państw członkowskich, przy jednoczesnym ułatwianiu legalnego handlu. Rada podkreśliła również potrzebę dalszego wdrażania strategii UE i planu działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym i zwróciła uwagę na ich istotny wkład w odnowioną strategię bezpieczeństwa wewnętrznego i jej wdrożenie, zwłaszcza jeśli chodzi o walkę z terroryzmem i z transgraniczną przestępczością zorganizowaną.

Rada zwróciła się do Komisji o przedstawienie drugiego sprawozdania z postępu prac w zakresie wdrażania strategii UE i planu działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym w terminie osiemnastu miesięcy oraz o opracowanie skutecznego mechanizmu sprawozdawczego służącego do pomiaru wpływu rezultatów konkretnych działań.

Niniejsze drugie sprawozdanie z postępu prac stanowi odpowiedź Komisji na ten wniosek. Podobnie jak w poprzednim, tak i w niniejszym sprawozdaniu przedstawiono ogólną jakościową ocenę wdrażania strategii i opisano postępy poczynione w ramach każdego z siedmiu głównych celów od czasu opublikowania pierwszego sprawozdania. Należy zauważyć, że niniejsze sprawozdanie nie jest oceną ani też refleksją nad przyszłością strategii po zakończeniu obecnych prac. Ponadto sprawozdanie nie zawiera żadnych propozycji dotyczących zmiany obecnej strategii.

W dokumencie roboczym służb Komisji dołączonym do niniejszego sprawozdania przedstawiono dalsze informacje na temat postępów we wdrażaniu poszczególnych działań i poddziałań.

[3] COM(2016) 476 final.

[4] 14894/16.

2. SPRAWOZDANIE Z POSTĘPU PRAC

2.1. Cel 1 – Poprawa jakości danych i przepisów regulujących gromadzenie danych

Osiągnięto cel polegający na opracowaniu kompletnych ram prawnych określających wymogi w zakresie „gromadzenia danych z wielu źródeł" oraz poprawy jakości danych. Pozostaje jedynie je wdrożyć[5].

Poza koniecznością dostosowania niektórych elementów technicznych do wymogów dotyczących danych Komisja nie stwierdziła jeszcze żadnych poważnych problemów w ich stosowaniu.

Jednak zarówno korzyści, jak i wpływ unijnego kodeksu celnego (zwanego dalej „kodeksem")[6] będą w pełni widoczne dopiero po uruchomieniu wszystkich powiązanych systemów informatycznych.

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

Jednym z głównych celów kodeksu, który ma umożliwić sprostanie wyzwaniom stojącym przed unią celną, jest zakończenie procesu eliminowania papierowej formy dokumentów i wprowadzenie elektronicznego systemu celnego oraz zapewnienie większej integracji cyfrowej w całej UE.

W związku z tym Komisja wraz z państwami członkowskimi i przedsiębiorstwami kontynuuje opracowywanie poszczególnych systemów informatycznych, które leżą u podstaw wdrażania kodeksu. Pełny zestaw systemów informatycznych zapewni dalszą modernizację i harmonizację procesów przywozu, wywozu i tranzytu oraz pozwoli na wprowadzenie nowych koncepcji, takich jak odprawa scentralizowana.

Komisja i państwa członkowskie nie będą jednak w stanie zapewnić wprowadzenia wszystkich systemów do 2020 r. Wynika to z ograniczonych zasobów czasowych i finansowych dostępnych w ramach programu „Cła 2020", a także ze stopnia złożoności i poziomu ambicji wielu różnych wzajemnie połączonych elementów. W związku z tym Komisja przyjęła wniosek[7] w sprawie zmiany art. 278 kodeksu w celu przedłużenia przewidzianego prawem terminu (okresu przejściowego) na dostarczenie niektórych aplikacji informatycznych z 2020 r. do 2025 r.

[5] Zasadnicze przepisy unijnego kodeksu celnego weszły w życie w dniu 1 maja 2016 r. Mimo przyjęcia w tym celu podstawy prawnej, prace nad głównym rozwiązaniem informatycznym (system kontroli przywozu 2 („ICS2")) nie zostały jeszcze rozpoczęte, co oznacza, że pożądane wyniki nie są jeszcze widoczne.

[6] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r.

[7] COM(2018) 85 final.

2.2.1. System kontroli przywozu (ICS2)

Jeśli chodzi o towary wwożone na terytorium UE, postępują prace nad reformą unijnego systemu informacji o ładunku przekazywanych z wyprzedzeniem (ICS).

W grudniu 2017 r. państwa członkowskie zatwierdziły strategię i plan przejścia na system kontroli przywozu (ICS2). Zgodnie z planem program ICS2 będzie wdrażany w trzech fazach operacyjnych. Obejmują one: (i) towary w przesyłkach pocztowych i ekspresowych w ruchu lotniczym (przywozowe deklaracje skrócone (ENS) przekazywane przed załadunkiem oraz minimalne wymogi dotyczące danych); (ii) nowe wymogi dotyczące ENS dla całego ruchu lotniczego; oraz (iii) uzupełnienie reformy o wymogi dotyczące ENS dla transportu morskiego, drogowego i kolejowego.

W 2018 r. wszystkie elementy niezbędne do rozpoczęcia wdrażania będą dostępne i uzgodnione z państwami członkowskimi.

Wdrażanie programu ICS2 po 2020 r. zależy również od tego, czy możliwe będzie zabezpieczenie niezbędnych środków w ramach kolejnych wieloletnich ram finansowych. W tym względzie Komisja przedstawiła niedawno wniosek dotyczący nowego programu „Cła”[8].

2.2.2. Inne projekty i systemy

Elektroniczne systemy celne, wspierane w szczególności przez wieloletni plan strategiczny dotyczący elektronicznych systemów celnych (MASP), stanowią ważny krok naprzód dla unii celnej UE. Inicjatywa ta ma na celu wyeliminowanie papierowej formy dokumentów celnych i zastąpienie ich ogólnounijnymi procedurami elektronicznymi, aby stworzyć skuteczniejszy i nowocześniejszy system celny. Zakończenie aktualizacji MASP nastąpiło pod koniec 2017 r., po wyrażeniu przez Radę zgody na odroczenie ukończenia prac nad niektórymi systemami informatycznymi.

System „Surveillance 3”[9] ma zostać wdrożony do października 2018 r. Państwa członkowskie muszą jednak dokonać niezbędnych zmian w swoich systemach krajowych, aby przekazywać do tego systemu nadzorowania odpowiednie dane. Zgodnie z kodeksem do 2020 r. państwa członkowskie są objęte okresem przejściowym w celu wypełnienia tego obowiązku.

Forum Cyfrowego Transportu i Logistyki (DTLF)[10] nadal funkcjonuje, a jego mandat zostanie prawdopodobnie przedłużony o 2–3 lata.

---

[8] COM(2018) 442 final.

[9] System informatyczny „Surveillance 3” ma na celu spełnienie wymogów unijnego kodeksu celnego, takich jak standardowa wymiana informacji za pomocą technik elektronicznego przetwarzania danych oraz stworzenie odpowiednich funkcji niezbędnych do przetwarzania i analizowania kompleksowych zbiorów danych dotyczących nadzoru, otrzymywanych od państw członkowskich.

[10] Forum ma na celu dalszą cyfryzację transportu towarowego i logistyki. Skupia ono państwa członkowskie i zainteresowane strony ze środowisk transportowych i logistycznych w celu określenia obszarów, które wymagają wspólnych działań w UE. DTLF zostało ustanowione przez Komisję Europejską w kwietniu 2015 r. (decyzja ustanawiająca grupę ekspertów ds. cyfrowego transportu i logistyki – Forum Cyfrowego Transportu i Logistyki C(2015) 2259).

Na początku 2016 r. Komisja uruchomiła projekt pilotażowy eManifest[11], którego celem jest utworzenie zbioru zharmonizowanych elektronicznych danych dotyczących ładunku, obejmującego informacje wymagane do dopełnienia formalności morskich i celnych przy zawijaniu statków do portów europejskich lub przy ich opuszczaniu.

W dziedzinie zgodności i bezpieczeństwa produktów Komisja zaproponowała powiązanie nadzoru celnego i rynkowego w celu ułatwienia wymiany informacji na temat ryzyka między właściwymi organami[12].

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

Jak stwierdzono w sprawozdaniu z 2016 r., postępy poczynione w tym obszarze wiążą się w znacznej części z postępami poczynionymi w ramach działań już trwających w czasie przyjmowania strategii, w tym z postępami związanymi z zakazami i ograniczeniami.

W ramach celu 3 poczyniono dalsze postępy, w szczególności w zakresie następujących działań:

2.3.1. Podejście systemowe (SBA)

Podejście systemowe (SBA) to metodyka kontroli wiarygodnych przedsiębiorców, skupiająca się na wewnętrznych systemach kontroli działalności gospodarczej tych przedsiębiorców i ograniczająca ryzyko związane z przestrzeganiem przepisów celnych. Zakończono prace sieci SBA i odpowiedniej grupy projektowej, a sprawozdanie końcowe SBA zostało przedstawione Grupie ds. Polityki Celnej (CPG) w grudniu 2017 r. W sprawozdaniu tym oceniono SBA jako skuteczną, wydajną i solidną metodykę kontroli i zalecono szersze stosowanie tego podejścia w przyszłości.

2.3.2. Kontrole wiarygodności

Kontrole wiarygodności to automatyczne kontrole wprowadzane na etapie odprawy celnej przywozów. Są to środki służące do sprawdzenia zgodności wpisów w zgłoszeniu celnym z trzema parametrami: (i) kontrole prawne (sprawdzanie zgodności wpisów z parametrami prawnymi opisu towarów); (ii) kontrole odnoszące się do masy (sprawdzanie wiarygodności zadeklarowanych danych (np. masy netto na jednostkę lub masy netto na jednostkę dostawy)); oraz (iii) kontrole związane z cenami (sprawdzanie wiarygodności deklarowanych cen (wartość na jednostkę)). Do chwili obecnej wprowadzono 428 takich środków za pośrednictwem Zintegrowanej Taryfy Unii Europejskiej (TARIC)[13].

---

[11] Ogólnym celem tego projektu pilotażowego jest przetestowanie procedur, które uprościłyby przekazywanie danych wymaganych przez poszczególne organy w ramach formalności związanych z ładunkiem, w celu zmniejszenia obciążenia administracyjnego podmiotów przekazujących dane o statkach.

[12] COM(2017) 795 final.

[13] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r.

2.3.3. Zgodność i bezpieczeństwo produktów

Pierwsze sprawozdanie z postępu prac z 2016 r. odnosiło się do wytycznych i list kontrolnych dotyczących zgodności i bezpieczeństwa produktów. Od tego czasu ustanowiono kilka kolejnych list kontrolnych dotyczących produktów podlegających unijnemu prawodawstwu harmonizacyjnemu („produkty zharmonizowane"). Będą one regularnie wykorzystywane i aktualizowane.

W grudniu 2017 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zgodności z prawodawstwem harmonizacyjnym Unii dotyczącym produktów i jego egzekwowania[14], który ma na celu strukturalne wzmocnienie ram prawnych kontroli towarów wwożonych do UE. Usprawniłoby to również współpracę między organami celnymi a organami nadzoru rynku w celu zapewnienia skuteczniejszych kontroli produktów przywożonych. Wniosek zapewnia podstawę prawną dla ściślejszej współpracy między organami celnymi a organami nadzoru rynku, ułatwionej dzięki unijnej sieci ds. zgodności produktów, jak również dzięki wszechstronnym krajowym strategiom nadzoru rynku obejmującym przywóz i cyfrowe łańcuchy dostaw, strukturalną wymianę informacji i danych między organami celnymi a organami nadzoru rynku, współpracę międzynarodową oraz dostosowanie do koncepcji zawartych w kodeksie, takich jak program upoważnionego przedsiębiorcy.

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

Jak wskazano w sprawozdaniu z postępu prac z 2016 r., początkowo postępy w realizacji celu 4 były nieznaczne, ponieważ konieczne było podjęcie wielu działań zmierzających do zwiększenia zdolności państw członkowskich i UE do wdrożenia ram wspólnego zarządzania ryzykiem. Od tego czasu w kilku obszarach pojawiły się nowe rozwiązania:

2.4.1. Rozwijanie dalszych zdolności

Państwa członkowskie określiły dodatkowe zdolności, które mogą być niezbędne do wspierania skuteczniejszego i wydajniejszego zarządzania ryzykiem, w tym większej zdolności reagowania na nowo stwierdzone zagrożenia. W wyniku analizy typowych potrzeb w zakresie zasobów ludzkich i innych stwierdzono, że w celu zwiększenia zdolności zarządzania ryzykiem zasadniczo nieodzowne są dodatkowe zasoby lub wzmocnienie bądź modernizacja zasobów obecnych. Zgodnie ze sprawozdaniem specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z grudnia 2017 r.[15] zachęca się państwa członkowskie do przeprowadzania liczniejszych i lepszych kontroli celnych przy jednolitym stosowaniu przepisów prawa celnego.

[14] COM(2017) 795.

[15] Sprawozdanie specjalne nr 19/2017 z dnia 5 grudnia 2017 r.

Inne ważne potrzeby obejmują wewnętrzną lub zewnętrzną koordynację działań z innymi agencjami krajowymi i organami celnymi innych państw członkowskich oraz stosowanie nowych narzędzi, danych lub metod w ramach praktyk w zakresie analizy ryzyka.

Wiele państw członkowskich podjęło już działania w oparciu o wyniki swoich analiz i wdrożyło środki mające na celu wyeliminowanie stwierdzonych niedociągnięć. Ponadto niektóre organizacje celne zostały zreorganizowane, a koordynacja wewnętrzna uległa poprawie.

2.4.2. Wdrażanie ram wspólnego zarządzania ryzykiem (CRMF)

Państwa członkowskie poinformowały o istotnych zmianach w swoich krajowych systemach informatycznych. Jednak najczęściej wskazywaną przeszkodą dla skutecznego wdrożenia CRMF na poziomie krajowym wydaje się być niska jakość, dostępność lub użyteczność danych. Dodatkowym wyzwaniem jest brak dostępu do danych innych państw członkowskich.

We współpracy z wszystkimi państwami członkowskimi opracowano model cyklu oceny CRMF. Komisja utworzyła podgrupę ds. CRMF, która w grudniu 2017 r. przedstawiła sprawozdanie pilotażowe z cyklu oceny, przeprowadzając kontrolę krzyżową cyklu oceny CRMF w zestawieniu ze skutecznością unii celnej, aby zapewnić ich wzajemne wspieranie się i stosowanie spójnych podejść. Podgrupa koordynowała również ściśle swoje działania mające na celu poprawę i dalszy rozwój wskaźników skuteczności w dziedzinie kontroli, przy jednoczesnym ponownym wykorzystywaniu danych w stosownych przypadkach i unikaniu powielania podczas gromadzenia danych.

W sprawozdaniu pilotażowym z cyklu oceny CRMF przedstawiono kwestie, które należy rozważyć, podlegające dalszej dyskusji i wymagające ustalenia priorytetów z państwami członkowskimi oraz zależne od dostępności zasobów. W sprawozdaniu zasugerowano, że należy poświęcić szczególną uwagę zdolnościom organizacyjnym w zakresie współpracy. Podsumowano w nim również dotychczasowe wdrażanie CRMF, uznając istotne wspólne osiągnięcia od momentu powstania CRMF. Obejmują one następujące elementy: (i) ustanowienie transeuropejskich sieci ekspertów ds. ryzyka; (ii) wdrożenie wspólnych kryteriów ryzyka; oraz (iii) trwające wdrażanie unijnego systemu wspólnego zarządzania ryzykiem w celu wymiany informacji na temat ryzyka, wspierania priorytetowych obszarów kontroli oraz ułatwiania działań podejmowanych przez organy celne w ramach reagowania kryzysowego.

2.4.3. Tematyczne grupy robocze

Na poziomie unijnym i na poziomie wielostronnym wiele grup roboczych składających się z przedstawicieli Komisji Europejskiej i państw członkowskich pracuje nad kluczowymi kwestiami dla poprawy potencjału kontroli celnych i zarządzania ryzykiem.

2.4.4. Kryteria ryzyka finansowego

Decyzja w sprawie kryteriów ryzyka finansowego[16] ma na celu opracowanie wspólnego, ogólnoeuropejskiego podejścia do kwestii ryzyka finansowego w UE. Stanowi ona odpowiedź na niektóre niedociągnięcia wskazane w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z grudnia 2017 r.[17].

W decyzji określono wspólne kryteria ryzyka, które należy stosować w odniesieniu do określonych rodzajów ryzyka finansowego: zagrożeni przedsiębiorcy, towary zagrożone, niedoszacowanie, unikanie ceł antydumpingowych, błędna klasyfikacja, nienależne kwoty, nienależne preferencyjne pochodzenie, nienależne zawieszenia, zagrożone procedury celne (np. procedura celna 42) oraz uproszczenia celne. Kryteria ryzyka finansowego będą stosowane w ramach codziennego elektronicznego zarządzania ryzykiem w celu harmonizacji procesu selekcji do celów kontroli celnych.

Inicjatywa ta umożliwi państwom członkowskim równomierne przeciwdziałanie ryzyku finansowemu na granicy zewnętrznej, bez nakładania nadmiernych obciążeń na legalny handel. W ramach inicjatywy określone również zostaną najbardziej dogodny czas i miejsce kontroli w zależności od zakresu i rodzaju ryzyka oraz dostępności danych i dokumentacji.

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

Wszystkie państwa członkowskie poinformowały o szeroko zakrojonej, dobrze funkcjonującej i nierzadko codziennej współpracy z innymi organami krajowymi (w szczególności z innymi organami egzekwowania prawa i organami podatkowymi) oraz agencjami.

W tym obszarze wkład kontroli celnych opartych na ocenie ryzyka miał zasadnicze znaczenie dla wykrywania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu oraz zapobiegania im w kontekście przemieszczania towarów przez granice zewnętrzne.

Przy współpracy z innymi organami egzekwowania prawa/bezpieczeństwa istnieje również potencjał dalszego zwiększania zdolności organów celnych w zakresie wcześniejszej analizy ryzyka związanego z ładunkami.

2.5.1. Współpraca z Europolem

W ramach priorytetowego obszaru kontroli w zakresie broni palnej Komisja i państwa członkowskie przeanalizowały nowe formy współpracy z policją. Obejmowały one konkretne ćwiczenia z Europolem dotyczące pistoletów gazowych oraz wykorzystywania przesyłek kurierskich w nielegalnym handlu bronią palną w 2017 r. Działania te wykazały wyraźną wartość dodaną współpracy między organami celnymi a policją z wykorzystaniem nowych form współpracy.

[16] C(2018) 3293 final.

Europol w dalszym ciągu rozwija współpracę z organami celnymi. Sprawozdanie Europolu z wdrożenia"Przeglądu strategicznego: Europol i służby celne" potwierdziło potrzebę dalszego zwiększania obecności funkcjonariuszy celnych w Europolu, w tym potrzebę zapewnienia organom celnym dostępu do aplikacji sieci bezpiecznej wymiany informacji (SIENA) Europolu.

Ponadto zacieśniono współpracę między Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) a Europolem. OLAF stanowi służbę powiązaną z projektem analitycznym Europolu „COPY" dotyczącym przestępczości zorganizowanej w dziedzinie praw własności intelektualnej. Zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2016/794 w sprawie Europolu OLAF ma pośredni dostęp do informacji znajdujących się w bazach danych Europolu. OLAF podpisał niedawno z Europolem protokół ustaleń w sprawie bezpiecznej komunikacji i został podłączony do systemu SIENA. Powinno to ułatwić komunikację między tymi dwoma organami.

2.5.2. Współpraca z Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex)

Przyjęcie rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej w 2016 r.[18] otwiera drogę do lepszej współpracy między organami celnymi a Agencją, opartej na strategicznej komplementarności między różnymi funkcjami.

W rozporządzeniu tym przyznano Fronteksowi nowy mandat, rozszerzając jego zakres w obszarze zarządzania granicami i migracjami. Agencja jest obecnie upoważniona do zajmowania się potencjalnymi zagrożeniami na granicach zewnętrznych, pomagając w ten sposób w zwalczaniu poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, co zapewnia wysoki poziom bezpieczeństwa wewnętrznego w UE.

2.5.3. Prawa własności intelektualnej

Komisja w dalszym ciągu wspiera państwa członkowskie w zwalczaniu naruszeń praw własności intelektualnej i określiła w tym względzie następujące priorytety: (i) ujednolicone wdrażanie egzekwowania praw własności intelektualnej przez organy celne w całej UE; (ii) lepsze zarządzanie ryzykiem w dziedzinie praw własności intelektualnej; oraz (iii) lepsza współpraca między organami.

Wcześniejsza współpraca i koordynacja między organami egzekwowania prawa na szczeblu UE w zakresie naruszeń praw własności intelektualnej doprowadziła do konfiskaty milionów podrobionych i potencjalnie szkodliwych produktów oraz pomogła w likwidacji kilku międzynarodowych siatek przestępczych. Obszar polityki dotyczący naruszeń praw własności intelektualnej został włączony jako obszar uprawnień do planu działania Grupy Roboczej ds. Współpracy Celnej (2018–2019)[19].

Komisja Europejska promuje wymianę informacji na temat ryzyka (poprzez system zarządzania ryzykiem celnym) oraz analizę statystyczną nowych tendencji. Wspólna grupa ekspertów ds. analizy ryzyka w dziedzinie praw własności intelektualnej, która zostanie powołana przez organy celne w 2018 r., oceni, czy istniejące narzędzia są

[18] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r., w szczególności art. 52 ust. 3 tego rozporządzenia.

[19] Projekt mandatu został przyjęty w dniu 31 stycznia 2018 r.

wystarczające do celów analizy ryzyka i zwalczania naruszeń praw własności intelektualnej, czy też konieczne są dalsze działania.

2.5.4. Europejska agenda bezpieczeństwa

Organy celne UE, jako strażnicy granic UE zapewniający przepływ towarów, odgrywają kluczową rolę w ochronie UE, jej obywateli oraz międzynarodowych łańcuchów dostaw przed działalnością przestępczą i atakami terrorystycznymi.

Wdrażając strategię UE i plan działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym, Komisja przyczynia się do realizacji Europejskiej agendy bezpieczeństwa, która jest głównym elementem ogólnego celu, jakim jest stworzenie przestrzeni sprawiedliwości i praw podstawowych.

W ciągu ostatnich dwóch lat Komisja przyjęła szereg wniosków ustawodawczych mających na celu odcięcie źródeł finansowania terroryzmu. Najważniejsze z nich to wnioski dotyczące: (i) zwalczania nielegalnego przepływu środków pieniężnych[20]; (ii) zwalczania nielegalnego handlu dobrami kultury[21]; oraz (iii) unijnego systemu certyfikacji sprzętu do kontroli bezpieczeństwa na lotniskach[22]. Komisja kontynuuje również wdrażanie planów działania UE: (i) przeciwko nielegalnemu handlowi bronią palną i materiałami wybuchowymi oraz ich wykorzystywaniu do celów niezgodnych z prawem[23]; (ii) na rzecz wzmocnienia walki z finansowaniem terroryzmu[24]; oraz (iii) przeciwko nielegalnemu handlowi dziką fauną i florą[25].

2.5.5. Plan działania w sprawie poprawy bezpieczeństwa chemicznego, biologicznego, radiologicznego i jądrowego w Unii Europejskiej (plan działania UE w obszarze CBRJ)

Wzmocnienie odporności w dziedzinie CBRJ pod względem zapobiegania, gotowości i reagowania wymaga znaczących inwestycji ze strony państw członkowskich. W związku z tym w planie działania postuluje się zacieśnienie współpracy na szczeblu UE, aby uczyć się od siebie nawzajem, gromadzić wiedzę fachową i aktywa oraz wykorzystywać synergię transgraniczną. Głównym priorytetem planu działania UE w obszarze CBRJ jest zapewnienie bezpieczeństwa granic i zdolności wykrywania nielegalnego wwozu materiałów CBRJ, aby mu przeciwdziałać. Dostosowanie systemów informowania o ładunkach ma decydujące znaczenie dla lepszego monitorowania międzynarodowych łańcuchów dostaw i ich kontroli opartych na analizie ryzyka, aby materiały CBRJ nie były nielegalnie wwożone do UE.

[20] COM(2016) 825 final.

[21] COM(2017) 375 final.

[22] COM(2016) 491 final.

[23] COM(2015) 624 final.

[24] COM(2016) 50 final.

[25] COM(2016) 87 final.

2.5.6. Plan działania Grupy Roboczej ds. Współpracy Celnej

W maju 2017 r. UE przyjęła nowy czteroletni plan walki z poważną i zorganizowaną przestępczością międzynarodową. Plan ten, znany jako „cykl polityki unijnej", określa główne priorytety w zakresie zwalczania przestępczości na lata 2018–2021. W porównaniu z poprzednimi latami zaangażowanie organów celnych we wdrażanie cyklu polityki z czasem wzrosło.

Ich udział jest jednak nadal selektywny i ograniczony do niektórych priorytetów w zakresie zwalczania przestępczości (głównie do priorytetów w zakresie zwalczania oszustw związanych z podatkiem akcyzowym / oszustw wewnątrzwspólnotowych typu „znikający podmiot gospodarczy" oraz przestępstw przeciwko środowisku). Synergie między cyklem polityki UE na lata 2018–2021 a dziewiątym planem działania Grupy Roboczej ds. Współpracy Celnej na lata 2018–2020 zostały dodatkowo wzmocnione dzięki działaniom uzupełniającym prowadzonym przez te same podmioty, wspólnym operacjom celno-policyjnym itp.

Ponadto dziewiąty plan działania Grupy Roboczej ds. Współpracy Celnej obejmuje działania na rzecz „lepszej integracji organów celnych w UE w ramach oceny zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością (SOCTA)", w tym uczestnictwo organów celnych w SOCTA, jak również szerszą współpracę między organami celnymi a Europolem. Nacisk położony jest na określenie obszarów, w których konieczna jest poprawa, na wymianę najlepszych praktyk, podnoszenie świadomości oraz szkolenia.

SOCTA 2017 jest najbardziej wszechstronnym badaniem na temat poważnej i zorganizowanej przestępczości, jakie kiedykolwiek przeprowadzono w UE.

2.5.7. Współpraca organów celnych i straży granicznej

Organy celne i straż graniczna są strategicznymi partnerami w realizacji zadań związanych z kontrolą granic na zewnętrznych granicach UE. W październiku 2017 r. na podstawie oceny przeprowadzonej w latach 2015–2017 opracowano poprawione wytyczne dotyczące współpracy organów celnych i straży granicznej. Podkreślono w nich znaczenie współpracy strategicznej i zwrócono uwagę na kluczowe obszary współpracy między tymi dwoma rodzajami organów.

2.6. Cel 6 – Zacieśnienie współpracy z sektorem handlu

Współpraca między organami celnymi a sektorem handlu ulega poprawie głównie dzięki wzmocnieniu koncepcji upoważnionych przedsiębiorców.

2.6.1. Program upoważnionego przedsiębiorcy (AEO)

Program AEO opiera się na koncepcji partnerstwa organów celnych i biznesu wprowadzonej przez Światową Organizację Celną. Jest to środek bezpieczeństwa łańcucha dostaw o zasadniczym znaczeniu, umożliwiający przestrzegającym przepisów i godnym zaufania przedsiębiorcom, którzy dobrowolnie spełniają szeroki zakres kryteriów, korzystanie z maksymalnych uproszczeń i ułatwień. W 2018 r. przypada dziesiąta rocznica wprowadzenia unijnego programu AEO.

Państwa członkowskie opracowały solidne procedury stosowania wymogów prawnych dotyczących AEO, które gwarantują wysoką jakość oraz spójne i skuteczne zarządzanie programem.

Główne zmiany dotyczące prawodawstwa w zakresie AEO w kontekście unijnego kodeksu celnego oraz jego aktów delegowanych i wykonawczych były związane z ogólnymi zmianami polityczno-strukturalnymi w ramach kodeksu. Zmiany te były wynikiem doświadczeń zdobytych w ciągu 10 lat praktycznej realizacji unijnego programu AEO. Wytyczne AEO zostały zaktualizowane w 2016 r.

2.6.2. Ocena wpływu koncepcji AEO

W sprawozdaniach dotyczących skuteczności unii celnej (CUP) wykorzystano szereg wskaźników służących do oceny wpływu koncepcji AEO. CUP zapewnia mechanizm pomiaru i oceny działania unii celnej, w tym koncepcji AEO, w odniesieniu do celów strategicznych UE. W ramach głównego obszaru dotyczącego ułatwień/konkurencyjności koncepcja AEO jest analizowana na podstawie aspektów ogólnych. Obejmują one liczbę pozwoleń i wniosków na poziomie UE, zaangażowanie upoważnionych przedsiębiorców w łańcuch dostaw oraz aspekty kontroli związane z ułatwianiem realizacji programu AEO.

2.6.3. Bezpośredni dostęp przedsiębiorców do eAEO

Komisja Europejska opracowuje aktualnie bezpośredni dostęp przedsiębiorców do systemu eAEO, który od dnia 1 października 2019 r. umożliwi im składanie wniosków o przyznanie statusu AEO oraz otrzymywanie decyzji w sprawie statusu AEO drogą elektroniczną. Przedsiębiorcy i organy celne w UE będą mieć możliwość komunikowania się między sobą w spójny i jednolity sposób za pośrednictwem modułu eAEO.

2.6.4. System PLACI (Pre-Loading Advance Electronic Cargo Information), umożliwiający analizę elektronicznych danych ładunku przekazywanych przed załadunkiem, oraz jego powiązanie z wdrożeniem systemu ICS2, w szczególności w odniesieniu do operatorów pocztowych i usług kurierskich

W następstwie pomyślnego wprowadzenia poprawek do Konwencji Światowego Związku Pocztowego (UPU), polegających na wprowadzeniu obowiązku przekazywania elektronicznych danych pocztowych z wyprzedzeniem, Komisja ściśle współpracowała z podmiotami sektora pocztowego w celu wspólnego opracowania skutecznych i możliwie najmniej inwazyjnych norm światowych, aby wprowadzić w życie ten obowiązek. Komisja ściśle współpracuje również z partnerami globalnymi (takimi jak Stany Zjednoczone, Australia i Kanada). Obecnie usługi pocztowe nadal nie są objęte wymogiem przekazywania danych. Ponieważ przepływy pocztowe są szczególnie podatne na zagrożenia, otrzymywanie elektronicznych danych pocztowych z wyprzedzeniem będzie miało szczególne znaczenie dla zwiększenia bezpieczeństwa przepływu ładunków lotniczych do UE oraz dla przeciwdziałania ryzyku finansowemu związanemu z tego rodzaju transakcjami. Pierwsza wersja nowego systemu ICS2 obejmie przesyłki pocztowe w ruchu lotniczym, a tym samym wypełni istniejącą lukę dotyczącą większości transakcji opartych na pocztowym modelu biznesowym.

2.7. Cel 7 – Wykorzystanie potencjału, jaki daje międzynarodowa współpraca celna

Współpraca i wymiana informacji celnych z państwami trzecimi odgrywają ważną rolę w obszarze unii celnej i wspólnej polityki handlowej. Współpraca i wymiana informacji mogą poprawić zarządzanie ryzykiem celnym oraz sprawić, że legalny handel stanie się szybszy i mniej kosztowny dzięki ukierunkowaniu kontroli celnych i uproszczeniu procedur celnych. Współpraca i wymiana informacji, wraz z obowiązkowymi deklaracjami celnym poprzedzającymi przybycie towarów, przyczyniają się do bezpieczeństwa i ochrony UE przez wzmocnienie kontroli mających na celu blokowanie wprowadzania na rynek towarów niebezpiecznych, broni, materiałów wybuchowych i produktów podwójnego zastosowania oraz zapobieganie naruszeniom prawa własności intelektualnej, a także uniemożliwianie wwozu prekursorów narkotyków i handlu nimi.

Komisja reprezentuje Unię Europejską w Światowej Organizacji Celnej, w szczególności w obronie interesów UE oraz państw członkowskich w kwestiach związanych z nomenklaturą towarową i klasyfikacją towarów, ale również w kwestiach przekrojowych, takich jak handel elektroniczny, współpraca podatkowa i celna oraz bezpieczeństwo i ochrona.

2.7.1. Inicjatywy w zakresie wymiany informacji celnych z państwami trzecimi

Podjęto różne inicjatywy mające na celu umożliwienie organom celnym w UE i w państwach trzecich wymiany niektórych informacji celnych w szczególnych okolicznościach, w oparciu o:

- międzynarodowe umowy i decyzje przyjęte przez organy utworzone na mocy umów międzynarodowych (np. autonomiczne umowy o współpracy celnej i wzajemnej pomocy administracyjnej lub rozdziały dotyczące ułatwień w zakresie ceł i handlu zawarte w umowach o wolnym handlu; umowy o ułatwieniach w handlu i bezpieczeństwie; umowy o tranzycie; decyzje Wspólnego Komitetu Współpracy Celnej w sprawie wzajemnego uznawania programów AEO/zaufanych handlowców); oraz

- niewiążące prawnie porozumienia lub projekty pilotażowe (np. przekazywanie Rosji danych karnetu TIR; inteligentne i bezpieczne szlaki handlowe z Chinami). Strategicznym celem inteligentnych i bezpiecznych szlaków handlowych jest testowanie środków bezpieczeństwa stosowanych w logistycznych łańcuchach dostaw, ułatwianie wymiany danych między organami celnymi, określanie wspólnych zasad dotyczących ryzyka oraz wzajemne uznawanie kontroli celnych i programów partnerstwa handlowego.

2.7.2. Umowy preferencyjne

W celu dalszej poprawy międzynarodowych ram handlowych UE Komisja wnosi wkład w nowe i bieżące negocjacje w sprawie postanowień dotyczących ceł w umowach preferencyjnych, w szczególności z Mercosurem, Meksykiem, Indonezją, Chile, Australią i Nową Zelandią.

Ponadto prowadzony jest szereg działań mających na celu poprawę zarządzania ryzykiem w łańcuchu dostaw poprzez współpracę międzynarodową.

Do godnych uwagi sukcesów należy przegląd opracowanych przez Światową Organizację Celną Ram standardów dla zabezpieczenia i ułatwienia handlu globalnego (SAFE), a także nowe normy międzynarodowe, np. w zakresie danych ładunku lotniczego przekazywanych przed załadunkiem, oraz wzajemne uznawanie programów AEO.

2.7.3. Inne inicjatywy – seminarium wysokiego szczebla

W dniach 7–8 czerwca 2018 r. prezydencja bułgarska zorganizowała seminarium wysokiego szczebla poświęcone wymianie informacji celnych z państwami trzecimi. Podczas seminarium uczestnicy: (i) dokonali przeglądu aktualnej sytuacji w dziedzinie wymiany informacji celnych z państwami trzecimi i potwierdzili rosnące znaczenie takiej wymiany, jak również potrzebę podjęcia działań w odpowiednim czasie; (ii) określili potrzeby w zakresie usprawnienia wymiany informacji celnych z państwami trzecimi; oraz (iii) omówili i określili potencjalny zakres, cele, korzyści, warunki, środki i ograniczenia dotyczące wzmocnionej wymiany informacji celnych. We wnioskach z tego seminarium uzgodniono, że konieczne jest strategiczne i spójne podejście przy dokonywaniu wyboru, z kim należy wymieniać informacje, jakie powinny być konkretne rodzaje informacji i jakie powinny być konkretne cele wymiany, z uwzględnieniem obecnego ryzyka finansowego i ryzyka dla bezpieczeństwa, struktury handlu oraz interesów politycznych.

3. SYSTEM MONITOROWANIA

Komisja została wezwana do opracowania – w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi – ram wykonania i monitorowania pozwalających na bardziej systematyczne i zdecydowane monitorowanie wdrażania strategii w przyszłości.

Komisja rozpoczęła prace nad tym systemem oraz opracowała wskaźniki i źródła danych dowodowych w celu skutecznego monitorowania strategii. Te najważniejsze kwestie zostały szczegółowo omówione w dokumencie roboczym służb Komisji dołączonym do niniejszego sprawozdania. Mają one służyć jako podstawa do dalszych rozważań z państwami członkowskimi w ramach odpowiedniej grupy roboczej.

4. PODSUMOWANIE

Zarządzanie ryzykiem to proces nieograniczony do konkretnych działań o wyraźnie określonym początku i końcu. W obliczu nowych zagrożeń i wyzwań organy celne muszą stale działać i dostosowywać się, aby przyczyniać się do bezpieczeństwa i ochrony obywateli UE, unikając jednocześnie nadmiernego negatywnego wpływu na płynność handlu międzynarodowego. W związku z tym szereg działań określonych w strategii oznaczono jako „będące w toku”, ponieważ działania te, z uwagi na swoją specyfikę, nie mogą mieć z góry ustalonych terminów, gdyż stanowią niezbędny i ciągły proces towarzyszący wszystkim wyzwaniom.

W niniejszym sprawozdaniu i towarzyszącym mu dokumencie roboczym służb Komisji przedstawiono bezpośredni obraz sytuacji w zakresie wdrażania strategii UE i planu działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym począwszy od połowy 2018 r.

Pokazano w nich, że od czasu opublikowania poprzedniego sprawozdania zarówno państwa członkowskie, jak i Komisja Europejska poczyniły znaczne postępy we wdrażaniu strategii i planu działania.

Spośród 54 poddziałań określonych w strategii i planie działania tylko 2 jeszcze nie zostały rozpoczęte, natomiast 41 jest w trakcie realizacji, a 11 zostało zakończonych.

Dowodzi to znacznych postępów poczynionych przez państwa członkowskie i Komisję w zakresie zacieśniania współpracy między wszystkimi zaangażowanymi podmiotami oraz w zakresie podejmowania nowych inicjatyw. Przykładem może być decyzja Komisji w sprawie kryteriów ryzyka finansowego oraz w sprawie udziału organów administracji celnej w działaniach związanych z bezpieczeństwem.

Pomimo tych postępów organy celne nadal muszą zmagać się z wyzwaniami, w tym z bezprecedensowym poziomem zagrożenia terroryzmem i z innymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa. Ze względu na stale rosnący przywóz towarów do UE organy te muszą połączyć siły z organami nadzoru rynku, aby zapobiec wprowadzaniu na rynek produktów niebezpiecznych lub niezgodnych z przepisami. Organy celne stoją również przed wieloma innymi wyzwaniami, takimi jak pojawienie się handlu elektronicznego i zjawisko zaniżania wartości towarów, które mogą uniemożliwić im osiągnięcie pełnego potencjału wydajności.

Ponadto wdrażanie systemów informatycznych niezbędnych do gromadzenia i wymiany danych jest w toku i przebiega sprawnie, chociaż ostateczny termin pełnego wdrożenia niektórych systemów musiał zostać przesunięty z 2020 r. na 2025 r.

Krótki opis sytuacji przedstawiony w niniejszym sprawozdaniu jest możliwie najdokładniejszy, ale nie może on w pełni odzwierciedlać działalności organów celnych w dziedzinie zarządzania ryzykiem. Organy celne muszą bowiem stale się doskonalić, aby stawiać czoła nowym zagrożeniom, które pojawiają się z dnia na dzień i które mogą mieć negatywne skutki finansowe zarówno dla budżetu UE, jak i państw członkowskich. Zagrożenia te często związane są z działalnością siatek przestępczych, które z coraz większym powodzeniem wykorzystują technologię.

W tym kontekście państwa członkowskie i Komisja muszą być w stanie oceniać postępy w zakresie zwiększenia ochrony, równoważąc ją z ułatwieniami w handlu poprzez gromadzenie i analizowanie danych opartych na dowodach. Powyższe obejmuje dane ilościowe dotyczące kontroli opartych na zarządzaniu ryzykiem oraz wyniki kontroli na różnych etapach łańcucha dostaw. Działanie to jest wspierane i uzupełniane za pomocą narzędzia skuteczności unii celnej (CUP), które umożliwia dokonanie ogólnej oceny skuteczności unii celnej. Jeśli chodzi o monitorowanie, należy przyznać, że dane ilościowe mają wprawdzie zasadnicze znaczenie, ale nigdy nie będą w pełni miarodajne, ponieważ istnieją podstawowe różnice w procesach i wynikach.