KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.1.2021 r.
COM(2021) 9 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

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

{SWD(2021) 2 final}

1. WPROWADZENIE

Organy celne obsługują znaczną i stale rosnącą ilość towarów. Organy te muszą ułatwiać prowadzenie zwiększającej się legalnej wymiany handlowej, a jednocześnie stale zajmują się zwalczeniem oszustw i przemytu towarów nielegalnych lub niebezpiecznych. Wpływ na pracę organów celnych mają tymczasem poważne wyzwania, takie jak obecny kryzys w dziedzinie zdrowia publicznego, skutki wyjścia Zjednoczonego Królestwa z jednolitego rynku i z unii celnej, a także coraz większa cyfryzacja i popularyzacja handlu elektronicznego.

Zarządzanie ryzykiem umożliwia organom celnym skuteczniejszą identyfikację i namierzanie przesyłek obarczonych ryzykiem. Umożliwia ono uwzględnienie ryzyka na najbardziej odpowiednim etapie łańcucha dostaw, aby zapewnić bezpieczeństwo mieszkańcom Unii, a także ochronę interesów finansowych Unii i jej państw członkowskich. Zarządzanie ryzykiem umożliwia również optymalizację w zakresie wykorzystywania zasobów organów celnych.

W 2014 r. Komisja przyjęła strategię UE i plan działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym[1]. Strategia ma zastosowanie do okresu 2014–2020 i określono w niej siedem kluczowych celów, opartych na ogólnym celu polegającym na wypracowaniu wysokiej jakości wielopoziomowego podejścia do zarządzania ryzykiem. W planie działania wyszczególniono konkretne działania odnoszące się do poszczególnych celów. W odpowiedzi na wniosek Rady w lipcu 2016 r. Komisja przedstawiła pierwsze sprawozdanie[2] z postępu prac w zakresie wdrażania strategii UE i planu działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym, a w lipcu 2018 r. – i drugie sprawozdanie[3].

W konkluzjach ze stycznia 2019 r. dotyczących drugiego sprawozdania z postępu prac Rada z zadowoleniem przyjęła postępy we wdrażaniu strategii, w tym pod względem zacieśniania współpracy między wszystkimi zaangażowanymi podmiotami, podejmowania nowych inicjatyw, w szczególności decyzji Komisji w sprawie kryteriów ryzyka finansowego, oraz udziału administracji celnych w działaniach związanych z bezpieczeństwem. Podkreśliła również, że zarządzanie ryzykiem to trwający proces, który nie ogranicza się do konkretnych działań o wyraźnie określonym początku i końcu, oraz zaznaczyła, że organy celne muszą stale wykazywać się innowacyjnością i gotowością do podejmowania działań w odpowiedzi na nowe lub pojawiające się wyzwania. W konkluzjach ze stycznia 2019 r. Rada zwróciła się do Komisji, by przedłożyła w ciągu dwóch lat trzecie i ostatnie sprawozdanie z postępu prac w zakresie wdrażania aktualnej strategii obejmującej lata 2019–2020.

---

[1] COM(2014) 527 final.

[2] Pierwsze sprawozdanie z postępu prac w zakresie wdrażania strategii UE i planu działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym;https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0476&from=PL (za lata 2015–2016).

[3] Drugie sprawozdanie z postępu prac w zakresie wdrażania strategii UE i planu działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym;: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0549&from=pl (za lata 2017–2018).

Niniejsze trzecie sprawozdanie z postępu prac stanowi odpowiedź Komisji na ten wniosek. Podobnie jak w poprzednich sprawozdaniach, w niniejszym sprawozdaniu przedstawiono ogólną jakościową ocenę wdrażania strategii i opisano postępy poczynione w ramach każdego z siedmiu głównych celów osiągnięte od czasu opublikowania drugiego sprawozdania. W sprawozdaniu podkreślono najbardziej istotne postępy oraz napotkane problemy w odniesieniu do każdego po kolei celu, szczegółowa analiza zawarta jest natomiast w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.

2. SPRAWOZDANIE Z POSTĘPU PRAC

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

Osiągnięto cel polegający na opracowaniu kompleksowych ram prawnych określających wymogi w zakresie „gromadzenia danych z wielu źródeł" w celu analizy ryzyka dla bezpieczeństwa – dane z przywozowych deklaracji skróconych będą dostarczane warstwowo – oraz poprawy jakości danych, chociaż pozostaje jeszcze do realizacji jego pełne wdrożenie.

Ramy prawne

Na ramy prawne składa się unijny kodeks celny i szczegółowe przepisy zawarte w aktach delegowanych i wykonawczych. Kodeks wszedł w życie w dniu 1 maja 2016 r. W 2020 r. dokonano dalszej aktualizacji aktów wykonawczych i aktów delegowanych do unijnego kodeksu celnego, aby włączyć do nich przepisy dotyczące informacji przekazywanych z wyprzedzeniem oraz analizę ryzyka dla bezpieczeństwa.

Ocena unijnego kodeksu celnego

Komisja rozpoczęła niedawno ocenę unijnego kodeksu celnego, która ma zostać sfinalizowana do końca 2021 r. Ma ona na celu ustalenie, czy do tego dnia prawodawstwo i funkcjonujące systemy elektroniczne są nadal odpowiednie dla zapewnienia zmodernizowanych, usprawnionych i uproszczonych procedur wspomagających organy celne oraz przestrzegających przepisy przedsiębiorców.

Ocena będzie stanowiła podstawę do podjęcia w przyszłości decyzji, czy należy zmienić kodeks oraz jego akty wykonawcze i delegowane. Będzie ona miała na celu w szczególności analizę, czy unijny kodeks celny jest wystarczająco elastyczny, aby umożliwić zarządzanie formalnościami celnymi w czasie kryzysów, takich jak obecna pandemia, oraz w kontekście nowych modeli biznesowych, takich jak handel elektroniczny.

Rozwijanie i wdrażanie odpowiednich rozwiązań informatycznych.

Pełne wdrożenie unijnego kodeksu celnego opiera się na 17 systemach elektronicznych.

Chociaż dokonano widocznych postępów w tym obszarze i wdrożono już osiem systemów, które już funkcjonują, dziewięć systemów jest jeszcze na etapie

opracowywania. Jest to zgodne z zaplanowanym programem prac nad unijnym kodeksem celnym. Bardziej szczegółowe informacje znajdują się w następnym rozdziale.

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

Komisja wraz z państwami członkowskimi i przedsiębiorstwami kontynuowała opracowywanie systemów informatycznych, na których opiera się pełne wdrożenie kodeksu. Od czasu ostatniego sprawozdania z postępu prac zrealizowano ważne etapy pośrednie dotyczące opracowywania i wdrażania zaplanowanych systemów informatycznych, a także przepisów dotyczących przekazywania lub wymiany informacji. Pełny zestaw systemów informatycznych zapewni dalszą modernizację i harmonizację procesów przywozu, wywozu i tranzytu oraz umożliwi wprowadzenie nowych koncepcji, takich jak odprawa scentralizowana.

Nowy system kontroli przywozu (ICS2)

W przypadku towarów wwożonych na terytorium UE sprawnie postępują prace nad reformą unijnego systemu informacji o ładunku przekazywanych z wyprzedzeniem (ICS). Celem systemu jest informowanie organów celnych o przybyciu towarów na długo przed ich faktyczną wysyłką. Opracowywanie ICS2 jest w toku, a pierwszą dostawę przewiduje się na wiosnę 2021 r. Cały system będzie dostarczony w trzech częściach, jak określono szczegółowo w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji. Oczekuje się, że system będzie w pełni funkcjonalny w październiku 2024 r. i że znacząco usprawni analizę ryzyka dla bezpieczeństwa.

Inne projekty i systemy

System „Surveillance 3" (SURV3) gromadzi informacje umieszczone w zgłoszeniach celnych i przechowuje je w bazie danych. SURV3 jest aktualizacją wcześniejszego systemu (SURV2) i dostosowuje go do nowych wymogów unijnego kodeksu celnego. Baza danych służy do ewidencjonowania i centralizowania danych handlowych Unii (dotyczących przywozu i wywozu), które krajowe organy celne pobierają ze swoich systemów i przekazują codziennie Komisji. Korzystanie z platformy analizy danych rozpoczęło się w marcu 2020 r., gdy wdrożono tablicę przepływów handlowych. W odpowiednim czasie będą dodawane kolejne funkcje umożliwiające Komisji lepsze wykorzystanie danych nadzoru.

Skuteczność działania unii celnej (CUP) wykorzystywana jest jako narzędzie do zarządzania/kierowania w celu kształtowania polityki opartej na dowodach i podejmowania strategicznych decyzji, a także na potrzeby oceny wyników i monitorowania tendencji. W ramach CUP stopniowo opracowywane są kluczowe wskaźniki efektywności służące do oceny sposobu przeprowadzania przez państwa członkowskie kontroli celnych, podkreślenia wpływu służb celnych na pobierania przychodów na rzecz budżetu Unii, zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony obywateli

Unii, ochrony rynku wewnętrznego, a także podkreślenia istotności wkładu administracji celnej w realizację celów dotyczących wzrostu, konkurencyjności i innowacji zgodnie ze strategią „Europa 2020”.

Wspólny mechanizm wymiany informacji (CISE) propaguje wymianę istotnych informacji dotyczących nadzoru morskiego między poszczególnymi właściwymi organami. O znacznym postępie w kwestii tego mechanizmu świadczy jego wejście w fazę przejściową (2019–2021), którą zarządza i kieruje Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi.

Forum Cyfrowego Transportu i Logistyki (DTLF) pod przewodnictwem Komisji skupia ekspertów i zainteresowane strony ze środowisk transportowych i logistycznych, zarówno z sektora prywatnego, jak i publicznego, do celów określenia wspólnej wizji i planu działania na rzecz transportu cyfrowego i logistyki. W kwietniu 2020 r. Rada przyjęła nowe przepisy, dzięki którym spółkom zajmującym się transportem towarowym łatwiej będzie przekazywać organom informacje w postaci cyfrowej. Zwiększenie transformacji cyfrowej transportu towarowego i logistyki przyniesie przedsiębiorstwom istotne oszczędności kosztów i sprawi, że sektor transportu stanie się bardziej wydajny i zrównoważony.

Zintegrowany skomputeryzowany system weterynaryjny (TRACES) jest wielojęzycznym internetowym narzędziem Komisji Europejskiej przeznaczonym do zarządzania wszystkimi wymogami sanitarnymi i fitosanitarnymi dotyczącymi handlu wewnątrzunijnego i przywozu zwierząt, nasienia i zarodków zwierząt, żywności, pasz i roślin. Jego głównym celem jest cyfryzacja całego procesu certyfikacji, zgodnie z Europejską agendą cyfrową[4]. Komisja rozpoczęła nowy projekt polegający na opracowaniu systemu informatycznego służącego do elektronicznego przekazywania świadectw połowowych i zarządzania nimi zgodnie z rozporządzeniem (WE) 1005/2008[5] ustanawiającym wspólnotowy system zapobiegania nielegalnym, nieraportowanym i nieuregulowanym połowom oraz ich powstrzymywania i eliminowania. Nowy system będzie wspomagać organy państw członkowskich w wypełnianiu zadań związanych z weryfikacją i zarządzaniem ryzykiem w odniesieniu do przywozu do Unii produktów rybołówstwa.

Inicjatywa dotycząca unijnego środowiska jednego okienka w dziedzinie ceł ma na celu ułatwienie zautomatyzowanej weryfikacji dokumentów załączanych do zgłoszenia celnego przy odprawie celnej. W takiej formie będzie stanowiła instrument wspierający koordynację kontroli przeprowadzanych na granicy przez organy celne i właściwe organy partnerskie i zapewniający przedsiębiorcom informację zwrotną na temat kontroli. System jednego okienka łączy krajowe systemy celne z rozwiązaniami unijnymi w zakresie udzielania elektronicznych zezwoleń, takimi jak TRACES lub system wywozu produktów podwójnego zastosowania.

---

4 https://ec.europa.eu/digital-single-market/

5 Dz.U. L 286 z 29.10.2008, s. 1.

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

Trzeci cel („wcześniejsza ocena, kontrola tam, gdzie to wymagane”) jest kluczowy dla strategii w tym sensie, że wszystkie pozostałe cele powinny ostatecznie przyczynić się do umożliwienia organom celnym lepszego ukierunkowania kontroli pod względem czasu i miejsca jej przeprowadzania. W przypadku celu 3 poczyniono ogromne postępy, zwłaszcza w kwestii priorytetowego obszaru kontroli, ryzyka finansowego oraz zgodności i bezpieczeństwa produktów. Komisja nadal pracuje nad rozwojem kontroli wiarygodności i rozszerzaniem zakresu ich stosowania

Priorytetowy obszar kontroli

Priorytetowy obszar kontroli jest kluczowym mechanizmem w ramach zarządzania ryzykiem celnym umożliwiającym Unii określanie konkretnych obszarów, które należy traktować priorytetowo do celów kontroli celnych. Narzędzie priorytetowego obszaru kontroli jest wykorzystywane już od 2007 r. do celów koordynacji działań służb celnych Unii w większości obszarów związanych z dużym ryzykiem, zapewniając wyniki operacyjne i dostarczając wiedzy strategicznej. Podczas kryzysu konieczna jest zmiana priorytetów i w związku z tym priorytetowe obszary kontroli zastąpiono wspólnymi działaniami ukierunkowanymi na konkretny kryzys. Tak było w 2020 r. w przypadku COVID-19.

Kryteria ryzyka finansowego

Kontrole Komisji w zakresie tradycyjnych zasobów własnych (TZW), a także wcześniej prowadzone prace nad działaniem Unii na rzecz zmniejszenia luki celnej wskazywały na brak harmonizacji w zakresie przeprowadzania kontroli celnych w celu ograniczania ryzyka zaniżania wartości przywozów w całej unii celnej.

W maju 2018 r. Komisja przyjęła ważną decyzję wykonawczą, w której określiła środki na rzecz jednolitego stosowania kontroli celnych poprzez ustanowienie wspólnych kryteriów i norm ryzyka finansowego[6].

Kryteria ryzyka finansowego to zbiór zasad, dzięki którym systemy odpraw celnych państw członkowskich umożliwiają systematyczne identyfikowanie (lub „elektroniczne oflagowanie”) transakcji stwarzających potencjalne ryzyko finansowe, a tym samym wymagających dalszego zbadania lub przeprowadzenia działań kontrolnych. Obejmują one większość znanych rodzajów ryzyka finansowego i przyczyniają się do zapewnienia spójniejszego podejścia do kontroli celnych.

Decyzja w sprawie kryteriów ryzyka finansowego, dostępna jedynie dla ekspertów w zakresie zarządzania ryzykiem celnym z państw członkowskich, umożliwia państwom członkowskim równomierne przeciwdziałanie ryzyku finansowemu na granicy zewnętrznej, bez nakładania nadmiernych obciążeń na legalny handel. Określa również

[6] C(2018) 3293 final.

najbardziej dogodny czas i miejsce kontroli w zależności od zakresu i rodzaju ryzyka oraz dostępności danych i dokumentacji.

Bezpieczeństwo i zgodność produktów

W 2019 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie 2019/1020 w sprawie nadzoru rynku i zgodności produktów innych niż spożywcze z przepisami Unii[7]. Te nowe przepisy wzmacniają ramy prawne kontroli towarów wprowadzanych do Unii. Przyczyni się również do znaczącego usprawnienia współpracy między organami celnymi a organami nadzoru rynku w celu zapewnienia skuteczniejszych kontroli produktów przywożonych. Nowe rozporządzenie będzie w obowiązywać w pełni od dnia 16 lipca 2021 r. Trwają przygotowania do jego skutecznego wdrożenia.

Kontrole wiarygodności

Kontrole wiarygodności wprowadzono w 2013 r. do systemów krajowych państw członkowskich poprzez TARIC i są one stale rozwijane i rozszerzane. Są to automatyczne kontrole wprowadzane na etapie odprawy celnej przywozu, za pomocą których oceniana jest prawidłowość zgłaszanych wartości. Kontrole wiarygodności polegają na sprawdzeniu zgodności wpisów w zgłoszeniu celnym względem określonych parametrów i w przypadku niezgodności następuje ich blokada albo oflagowanie, co generuje ostrzeżenie, dzięki czemu organy celne mogą sprawdzić zgłoszenie.

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

Poprawa wdrażania ram wspólnego zarządzania ryzykiem

Administracje celne państw członkowskich potraktowały poprawę wdrażania ram zarządzania ryzykiem celnym jako priorytet i podjęły w tym obszarze szereg działań. Dzięki temu nastąpiło zacieśnienie współpracy i zwiększenie wymiany informacji na temat ryzyka między państwami członkowskimi, w tym za pośrednictwem systemu zarządzania ryzykiem celnym, oraz poprawa zarządzanie ryzykiem finansowym. Szereg państw członkowskich zgłosiło również poprawę w zakresie analizy ryzyka osiągniętą dzięki nowym lub udoskonalonym systemom informatycznym oraz zatrudnieniu lub szkoleniu personelu.

Wiele państw członkowskich zgłosiło jednak również przeszkody, które uniemożliwiły im wdrożenie wszystkich pożądanych działań bądź poczynienie dalszych postępów. Największe wyzwania to niedostateczna infrastruktura informatyczna, ograniczenia finansowe, a także brak zasobów ludzkich i dostępności danych.

System zarządzania ryzykiem celnym

[7] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1020 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie nadzoru rynku i zgodności produktów oraz zmieniające dyrektywę 2004/42/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 765/2008 i (UE) nr 305/2011. Dz.U. L 169 z 25.6.2019, s. 1.

System zarządzania ryzykiem celnym to wspólna baza danych służąca do wysyłania i przechowywania formularzy i komunikatów. Państwa członkowskie mogą korzystać z niej w celu identyfikacji informacji, które należy wprowadzić do krajowego systemu analizy ryzyka lub którymi należy wymieniać się między państwami członkowskimi.

System zarządzania ryzykiem celnym jest od 2005 r. regularnie aktualizowany w celu dodawania nowych funkcji i zwiększania łatwości obsługi. W 2016 r. postanowiono przeprowadzić całościowy przegląd („CRMS2") w oparciu o doświadczenie nabyte przez państwa członkowskie i użytkowników systemu. Obecnie zakończono już pierwszy etap (analiza wymogów CRMS2) i trwa etap rozbudowy. Po nim nastąpi etap testów i przewiduje się, że CRMS2 zostanie uruchomiony w czwartym kwartale 2021 r.

Dnia 4 lutego 2020 r. wprowadzono specjalny system ostrzegania dotyczący kryzysu związanego z COVID-19 w systemie zarządzania ryzykiem celnym/zarządzania kryzysowego umożliwiający państwom członkowskim wzajemne przekazywanie sobie i uzyskiwanie informacji i wytycznych na temat ustalania priorytetów ryzyka przy kontrolach celnych w związku z COVID-19. Od tamtej pory wydano ponad 400 Formularzy Informacji o Ryzyku dotyczących niebezpiecznych i niezgodnych produktów medycznych, wyrobów medycznych i środków ochrony indywidualnej.

Tematyczne grupy robocze

Na poziomie unijnym grupy robocze składające się z przedstawicieli Komisji Europejskiej i państw członkowskich aktywnie pracują nad kwestiami kluczowymi dla poprawy potencjału kontroli celnych i zarządzania ryzykiem.

Niemal wszystkie państwa członkowskie uczestniczą w co najmniej jednej grupie kontaktowej lub grupie ekspertów ustanowionych w ramach programu „Cła" w celu zacieśnienia współpracy w terenie oraz poprawy koordynacji między administracjami celnymi na zewnętrznych granicach Unii. Do takich grup należą europejska Land Frontier Contact Group (LFCG) (Grupa Kontaktowa ds. Lądowych Przejść Granicznych) oraz szereg grup kontaktowych skupiających porty i porty lotnicze (RALFH, ODYSSUD i ICARUS). Szereg państw członkowskich uczestniczy też w grupie eksperckiej ds. Wschodniej i Południowo-Wschodniej Lądowej Granicy Zewnętrznej Unii Europejskiej (CELBET). Celem tej grupy jest wzmocnienie i udoskonalenie współpracy operacyjnej na tej granicy Unii.

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

Współpraca międzyinstytucjonalna i wymiana informacji pomiędzy organami celnymi i innymi właściwymi organami na szczeblu UE są podkreślane w strategii jako ważne środki zapewniające skuteczniejsze zarządzanie ryzykiem, a także poprawę bezpieczeństwa i ochronę łańcucha dostaw.

Doskonalenie współpracy i wymiany informacji z innymi organami stanowi dla większości państw członkowskich jeden z głównych priorytetów. Mimo dalszych

postępów osiągniętych w kwestii zawierania umów międzyinstytucjonalnych i sporządzania protokołów ustaleń, większość państw członkowskich zgłosiła, że poprawa w zakresie integracji informacji o ryzyku bądź usprawnienia praktyki zarządzania ryzykiem była niewielka, m.in. ze względu na ograniczenia prawne związane z niedostatecznie dostosowanymi wymogami dotyczącymi ochrony danych osobowych i praw podstawowych. Liczne ramy prawne, które odgrywają rolę we współpracy międzyinstytucjonalnej, postrzegane są jako przeszkoda w koordynacji i określaniu wspólnych celów.

Służby Komisji odpowiedzialne za kwestie celne są aktywnie zaangażowane w działania związane z unią bezpieczeństwa, a Grupa Robocza ds. Współpracy Celnej zajęła się szeregiem istotnych obszarów priorytetowych.

Bezpieczeństwo

Rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych (UE) 2017/625[8] weszło w życie w grudniu 2019 r., ustanawiając zintegrowane podejście do kontroli przywozu środków spożywczych, pasz i zwierząt gospodarskich. Wniosek Komisji dotyczący unijnego środowiska jednego okienka w dziedzinie ceł umożliwi ponadto wspólne przetwarzanie, przekazywanie i wymianę informacji oraz lepszą ocenę ryzyka w przypadku agencji rządowych.

Prawa własności intelektualnej

Komisja przyjęła w listopadzie 2020 r. plan działania w zakresie własności intelektualnej[9], który ma na celu m.in. lepsze egzekwowanie praw własności intelektualnej, zwłaszcza dzięki wzmocnieniu zdolności organów ścigania, wspieraniu organów celnych państw członkowskich w działaniach mających na celu zwalczanie oszustw[10] oraz ustanowieniu unijnego zestawu narzędzi przeciwko podrabianiu towarów. Wspomniany zestaw narzędzi ma na celu (i) wyjaśnienie ról i obowiązków wszystkich zaangażowanych podmiotów (właścicieli praw, różnych grup pośredników[11] oraz organów publicznych zajmujących się egzekwowaniem prawa), a także (ii) określenie sposobów zacieśnienia współpracy między nimi, w szczególności w zakresie wymiany istotnych informacji dotyczących towarów i przedsiębiorców.

Poprawa współpracy z organami ścigania

Ogromna większość państw członkowskich prowadzi lub ukończyła działania na rzecz poprawy współpracy z organami ścigania. Działania te obejmują uczestnictwo w projektach i wspólnych operacjach z Europolem i krajowymi organami ścigania,

[8] Dz.U. L 95 z 7.4.2017, s. 1.

[9] COM(2020) 760.

[10] COM(2020) 581 final.

[11] Na przykład platform internetowych, mediów społecznościowych, sektora reklamy, usług płatniczych, rejestratorów/rejestrów nazw domen, a także przedsiębiorstw transportowych i logistycznych.

umowy o współpracy oraz wymianę informacji, a także współpracę w ramach przygotowań do wdrożenie ICS2.

Niektóre państwa członkowskie zgłosiły jednak trudności – takie jak wyzwania prawne, niedostateczne zasoby ludzkie i finansowe oraz brak narzędzi informatycznych – które nie pozwoliły im na wdrożenie pożądanych działań bądź poczynienie większych postępów w zakresie współpracy z innymi organami na szczeblu państw członkowskich i UE.

Europejska agenda bezpieczeństwa

Organy celne UE jako strażnicy przepływu towarów na granicach zewnętrznych UE 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. W nowej strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa na lata 2020–2025[12], przyjętej dnia 27 lipca 2020 r., mowa jest o istotności bezpiecznej granicy zewnętrznej oraz o kluczowej roli organów celnych w walce z przestępczością transgraniczną i terroryzmem. Strategia odnosi się również do planu działania „Wprowadzenie unii celnej na kolejny poziom", przyjętego dnia 28 września 2020 r.[13], w którym zapowiedziano działania poprawiające skuteczność zarządzania ryzykiem i wzmacniające bezpieczeństwo wewnętrzne, w tym przeprowadzenie oceny wykonalności powiązania właściwych systemów informacyjnych służących analizie ryzyka dla bezpieczeństwa.

Plan działania Grupy Roboczej ds. Współpracy Celnej

W ramach 9. planu działania Grupy Roboczej ds. Współpracy Celnej (2018–2019) nadal koncentrowano się naruszeniach praw własności intelektualnej i w ramach kolejnego planu działania przewiduje się kontynuację działalności w tym obszarze.

Grupa Robocza ds. Współpracy Celnej opracowała również działania dotyczące przestępstw przeciwko środowisku. 10. plan działania na lata 2020–2021 obejmuje działania skupiające się na transgranicznym przemieszczaniu odpadów niebezpiecznych i innych odpadów, na nielegalnym handlu substancjami zubożającymi warstwę ozonową oraz na ograniczeniach w handlu mających na celu propagowanie zrównoważenia środowiskowego.

Organy celne zostały również włączone do mechanizmu sprawozdawczego oceny zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością dzięki specjalnemu działaniu Grupy Roboczej ds. Współpracy Celnej poświęconemu „lepszej integracji organów celnych w UE w ramach oceny zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością

---

12 COM(2020) 605 final.

13 COM(2020) 581 final.

(SOCTA)". 10. plan działania Grupy Roboczej ds. Współpracy Celnej obejmuje konkretne działanie następcze w tym obszarze.

Synergie między cyklem polityki unijnej na lata 2018–2021 / EMPACT a 10. planem działania Grupy Roboczej ds. Współpracy Celnej na lata 2020–2021 są jednocześnie dalej wzmacniane w celu dostosowania, a w stosownych przypadkach integracji działań Grupy Roboczej ds. Współpracy Celnej w ramach cyklu polityki unijnej.

2.6. Cel 6 – Zacieśnienie współpracy z sektorem handlu

Poprawa w zakresie współpracy między organami celnymi a sektorem handlu nastąpiła głównie dzięki wzmocnieniu koncepcji upoważnionego przedsiębiorcy (AEO). Państwa członkowskie powszechnie wyrażały opinię, że wyniki tego programu unijnego – w tym zwiększony dostęp do danych oraz jakość danych, a także większa wiedza na temat programu AEO oraz wzmocniona współpraca i komunikacja z sektorem handlu – doprowadziły do lepiej ukierunkowanych działań kontrolnych i ułatwienia legalnego handlu. Mniejsza część administracji celnych napotkała istotne problemy, które nie pozwoliły im na wdrożenie pożądanych działań bądź poczynienie większych postępów w zakresie współpracy z przedsiębiorcami. Kilka problemów zasadniczo dotyczyło systemów informatycznych, braku potencjału ludzkiego i wiedzy specjalistycznej, a także prawodawstwa – w tym RODO.

Wzmacnianie unijnego programu AEO

Komisja i państwa członkowskie uzgodniły kompleksową strategię i metodykę poprawy należytego wdrażania programu, w tym poprzez wzmocnienie powiązań z zarządzaniem ryzykiem celnym. Istnieje również plan dotyczący dalszego pogłębiania wiedzy o programie za pomocą strategii podnoszenia świadomości, które to strategie mają zostać opracowane wspólnie z przedsiębiorcami.

Działania te obejmują zwłaszcza wizyty wyjaśniające Komisji we wszystkich państwach członkowskich w celu oceny wdrażania programu AEO i identyfikacji najlepszych praktyk. Przedmiotowe wizyty rozpoczęły się w lipcu 2019 r., lecz zostały wstrzymane w 2020 r. ze względu na sytuację związaną z COVID-19. Pierwsze ustalenia obejmują szereg najlepszych praktyk, które będą udostępnione wszystkim państwom członkowskim.

Istnieje ponadto szereg niedociągnięć, które zostały również stwierdzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO), zwłaszcza w odniesieniu do kontroli wewnętrznych, monitorowania, współpracy między AEO a służbami zarządzania ryzykiem oraz specyficznej sytuacji usług kurierskich/pocztowych. Kwestiami tymi należy się zająć m.in. poprzez zmianę wytycznych dotyczących statusu upoważnionego przedsiębiorcy oraz – w stosownych przypadkach – przepisów prawnych.

Bezpośredni dostęp przedsiębiorców do eAEO

Moduł AEO (e-AEO) unijnego portalu celnego dla przedsiębiorców, zaprojektowany wspólnie przez Komisję i państwa członkowskie, uruchomiono dnia 1 października

2019 r. (pierwsza faza) i dnia 16 grudnia 2019 r. (druga faza). Zapewnia on jeden punkt dostępu do systemów AEO i WIT. Ułatwia on i przyspiesza wymianę informacji, komunikatów i powiadomień związanych ze składaniem wniosków o przyznanie statusu AEO, autoryzacjami i procesem zarządzania nimi, zgodnie z przepisami unijnego kodeksu celnego i powiązanymi aktami delegowanymi i wykonawczymi. Celem modułu jest harmonizacja dostępu przedsiębiorców do różnych unijnych systemów celnych. W najbliższej przyszłości przewiduje się powiązanie wszystkich pozostałych unijnych systemów celnych z tym portalem.

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.

Komisja reprezentuje Unię w Światowej Organizacji Celnej, zapewniając włączenie zasad i przepisów UE do norm międzynarodowych, w szczególności w kwestiach ważnych dla zarządzania ryzykiem celnym, takich jak nomenklatura towarowa i klasyfikacja towarów, handel elektroniczny, a także bezpieczeństwo i ochrona. Komisja w ostatnim czasie zaczęła aktywnie uczestniczyć w przeglądzie Międzynarodowej konwencji dotyczącej uproszczenia i harmonizacji postępowania celnego oraz Risk Management Compendium (Kompendium zarządzania ryzykiem).

Inteligentne i bezpieczne szlaki handlowe z Chinami – projekt pilotażowy

W ostatnim okresie jeszcze bardziej wzrosła liczba przedsiębiorców, portów i szlaków handlowych uczestniczących w tym programie pilotażowym i został on rozszerzony na inne rodzaje transportu na obecnych warunkach wymiany danych. Zwiększyła się w szczególności liczba szlaków kolejowych łączących Unię z Chinami, a szereg państw członkowskich uruchomiło dodatkowo szlaki powietrzne. Do inteligentnych i bezpiecznych szlaków handlowych dołączyły również dwie platformy handlu elektronicznego, ułatwiając w ten sposób obsługę towarów w dużych ilościach.

Wzajemne uznawanie AEO Komisja kontynuowała wdrażanie istniejących umów o wzajemnym uznawaniu z Chinami, Japonią, Stanami Zjednoczonymi, Norwegią i Szwajcarią. Komisja rozpoczęła ponadto negocjacje z Kanadą na temat umowy o wzajemnym uznawaniu oraz podjęła działania przygotowawcze do rozmów z Singapurem.

Umowy dwustronne o środkach bezpieczeństwa stosowanych przez organy celne

Komisja poczyniła postępy w zakresie negocjowania ze Szwajcarią i Norwegią zmian umów dwustronnych o środkach bezpieczeństwa stosowanych przez organy celne w celu dostosowania ich do najnowszych zmian w prawie Unii. Komisja pracowała również intensywnie ze Szwajcarią i Norwegią nad ich uczestnictwem w systemie ICS2 oraz wszystkim związanymi z tym procedurami prawnymi i operacyjnymi dla przedsiębiorców i umawiających się stron.

3. SYSTEM MONITOROWANIA

W konkluzjach ze stycznia 2019 r. Rada zwróciła się do Komisji o opracowanie – w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi – ram wykonania i monitorowania pozwalających na bardziej systematyczne i zdecydowane monitorowanie wdrażania strategii w przyszłości.

Aktualna strategia dotyczy lat 2014–2020, ramy monitorowania powinny natomiast obejmować kolejną strategię. Szczegóły tej przyszłej strategii są obecnie w przygotowaniu, ale istnieje prawdopodobieństwo, że obejmie ona wiele kwestii wskazanych w aktualnej strategii i powiązane działania następcze. Komisja opracowała projekt ram monitorowania (zob. dokument roboczy służb Komisji towarzyszący niniejszemu sprawozdaniu), lecz niektóre aspekty operacyjne można określić dopiero po przyjęciu nowej strategii.

PODSUMOWANIE

W niniejszym sprawozdaniu i towarzyszącym mu dokumencie roboczym służb Komisji przedstawiono obraz sytuacji w zakresie wdrażania aktualnej strategii UE i planu działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym do końca 2020 r. Z dokumentów tych wynika, że od czasu opublikowania poprzedniego sprawozdania zarówno państwa członkowskie, jak i Komisja poczyniły znaczne postępy we wdrażaniu strategii i planu działania. Państwa członkowskie wykorzystały strategię do udoskonalenia zarządzania ryzykiem celnym i przypisują jej wiele pozytywnych osiągnięć. Należą do nich zwiększona świadomość wśród administracji krajowych dotycząca zarządzania ryzykiem, a także podniesienie priorytetu zarządzania ryzykiem.

Mimo tych postępów istnieje konieczność dalszego wzmocnienia procedur i obowiązków zawartych w obecnych ramach. Obejmuje to: (i) lepsze wykorzystanie istniejących danych umożliwiające przeprowadzanie większej liczby analiz ryzyka o wyższej jakości; (ii) bardziej skuteczne procedury obsługi wrastającej ilości towarów przybywających w wyniku popularyzacji handlu elektronicznego; (iii) bardziej zrozumiałe przepisy; (iv) bardziej rygorystyczne kontrole ze strony państw członkowskich w przypadku ryzyka stwierdzonego na poziomie UE, o którym to ryzyku poinformowano państwa członkowskie; (v) bardziej systematyczna współpraca z innymi organami; oraz (vi) lepsze systemy monitorowania dla upoważnionych przedsiębiorców. Organy celne muszą jednocześnie reagować w sposób aktywny i innowacyjny, aby sprostać nowym wyzwaniom, wobec których tradycyjne podejścia do zarządzania ryzykiem celnym i kontroli tego ryzyka są nieadekwatne.

Analiza ryzyka pozostaje kluczowym elementem skutecznych kontroli celnych, umożliwiającym organom celnym ukierunkowanie kontroli w sytuacji, gdy wzrost wolumenu i tempa wymiany handlowej w coraz większym stopniu wymagają bardziej selektywnego i ukierunkowanego podejścia.