

5.3 Instytucje statystyczne państw członkowskich mają przekazywać do Eurostatu podstawowe informacje zgodnie z jednolitymi parametrami i przy zachowaniu jednolitego formatu technicznego (art. 5 i załącznik I).

5.4 Jednostki statystyczne, o których mowa, to jednostki określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 696/1993 lub inne, które mają być stworzone w późniejszym terminie (art. 6), natomiast zadaniem Komisji i państw członkowskich jest ustanowienie systemu kontroli jakości (art. 7).

5.5 Eurostat wylicza PPP w odniesieniu do każdego roku kalendarzowego (art. 8) i będzie odpowiedzialny za publikowanie ich na poziomie zagregowanym dla każdego państwa członkowskiego (art. 9).

5.6 Projekt rozporządzenia nie zobowiązuje państw członkowskich do podejmowania badań wyłącznie w celu ustalenia współczynników korygujących, które stosuje się do wynagrodzeń i emerytur urzędników wspólnotowych i innych pracowników (art. 10).

5.7 Czasowe i przestrzenne wskaźniki korygujące. PPP wylicza się na podstawie **krajowych rocznych średnich cen (art. 2 ust. 2)**. Zważywszy, że „gromadzenie danych może ograniczać się do jednego lub kilku miejsc w ramach danego terytorium gospodarczego” i ponadto „do konkretnego okresu”, państwa członkowskie powinny stosować **czasowy czynnik korygujący** (obejmujący wstecznie okres nie dłuższy niż rok) oraz **przestrzenny czynnik korygujący** (obejmujący wstecznie okres nie dłuższy niż sześć lat) (załącznik I Metodologia, sekcje 2-4).

Bruksela, 13 września 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie elektronicznego środowiska dla urzędów celnych i handlu

COM(2005) 609 końcowy — 2005/0247 (COD)

(2006/C 318/08)

Dnia 17 stycznia 2006 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 lipca 2006 r. Sprawozdawcą był Umberto BURANI.

Na 429. sesji plenarnej w dniach 13-14 września 2006 r. (posiedzenie z dnia 13 września 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 190 głosami — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Wniosek Komisji dotyczy nowego projektu związanego z elektroniczną administracją celną, dzięki któremu europejski system celny powinien stać się ostatecznie w pełni zautomatyzowany, interoperacyjny, bezpieczny, dostępny oraz skuteczny, jak również zyskać całkowicie elektroniczny charakter. Stanowi on konieczne uzupełnienie wdrożenia nowego Wspólnotowego kodeksu celnego zaproponowanego przez Komisję⁽¹⁾, na temat którego Komitet wypowiedział się już w odrębnej opinii.

1.2 Przyjęcie proponowanego skomputeryzowanego systemu wymaga wspólnego i skoordynowanego działania wszystkich państw członkowskich nie tylko w odniesieniu do

administracji celnej, ale również organów granicznych innych niż urzędy celne, na których będzie spoczywało zadanie wprowadzenia w życie koncepcji **punktów kompleksowej obsługi i punktów kompleksowej kontroli**. Dzięki realizacji obydwu tych celów procedury celne staną się łatwiejsze, szybsze i mniej kosztowne dla podmiotów gospodarczych, a organy celne będą mogły przeprowadzać o wiele sprawniej kontrole związane z zarządzaniem ryzykiem.

1.3 Państwa członkowskie zrealizowały już znaczne inwestycje celem wdrożenia elektronicznych systemów celnych, ale systemy te różnią się istotnie między sobą, zarówno pod względem poziomu zaawansowania, jak również przepisów i wykorzystywania danych. Obecny stan harmonizacji jest zatem niedostateczny; istnieje również poważniejszy, wciąż nierozwiązany problem braku **interoperacyjności między systemami**.

⁽¹⁾ COM(2005) 608 końcowy

1.4 Interoperacyjność pozwoli na wymianę informacji między organami celnymi różnych krajów. W trosce o obywateli wnioski umożliwią również stworzenie **połączeń z podmiotami handlowymi**, nie tylko po to, by pozwolić na realizację zasady punktów kompleksowej obsługi, ale również po to, by zagwarantować wymianę informacji. Po pełnym wejściu w życie nowy skomputeryzowany system będzie stanowił znaczący krok ku realizacji jednolitego rynku wewnętrznego, mającego — przynajmniej w kwestiach czysto celnych — jedynie zewnętrzne granice. Należy również pamiętać, że ze względu na globalny charakter rynków trzeba brać pod uwagę relacje z krajami trzecimi, o czym nie wspomniano w dokumencie Komisji.

2. Uwagi ogólne

2.1 Komisja zauważa, że cele dotyczące komputeryzacji opartej na systemach interoperacyjnych można było zrealizować również poprzez utworzenie scentralizowanego systemu celnego. Stwierdza jednak, że rozwiązanie to nie może zostać przyjęte z różnych powodów, między innymi ze względu na trudności z przeniesieniem odpowiedzialności operacyjnej z państw członkowskich na Komisję, co byłoby sprzeczne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Niemniej prawdziwym powodem jest prawdopodobnie niechęć państw członkowskich do zrzeczenia się swoich prerogatyw, chociaż są one świadome tego, że część wpływów z cel jest bezpośrednio odprowadzana do budżetu wspólnotowego. Komitet jest zdania, że wspólnotowe zarządzanie administracją celną powinno być jednym z długoterminowych celów Unii. Jego zalety to prostota, niezawodność i oszczędność, jak również możliwość powiązania z systemami innych państw UE oraz krajów trzecich. Biorąc pod uwagę potencjalne opóźnienia we wdrażaniu podstawowych systemów opracowanych przez każde z 25 państw członkowskich, należy rozważyć, czy nie byłoby lepiej wdrożyć w pełni zautomatyzowane systemy, takie jak automatyczne systemy przywozu i wywozu, które byłyby połączone poprzez pojedynczy europejski punkt dostępu.

2.2 Inicjatywa Komisji jest niezbędna przede wszystkim ze względu na to, że wprowadzenie nowego kodeksu celnego wymaga zgodności procedur z nowymi zasadami. Stanowi ona również element szeregu przedsięwzięć podejmowanych w różnych innych sektorach w ramach e-Europy oraz e-administracji⁽²⁾, dokładniej mówiąc, inicjatywa ta stanowi kontynuację zobowiązań przyjętych w 2003 r. w komunikacie Komisji do Rady w sprawie „Prostego elektronicznego środowiska dla urzędów celnych i handlu”⁽³⁾. Jednakże zobowiązania te podjęto już — przynajmniej w odniesieniu do utworzenia elektronicznego środowiska — w programie „Cła 2007”⁽⁴⁾ oraz potwierdzono przy okazji zmian do rozporządzenia w sprawie kodeksu celnego z 2004 r.⁽⁵⁾

⁽²⁾ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Rola e-administracji dla przyszłości Europy”, COM(2003) 567 końcowy z 26.9.2003

⁽³⁾ COM(2003) 452 końcowy z 24.7.2003, cytowany w opinii EKES-u w sprawie kodeksu celnego.

⁽⁴⁾ COM(2002) 26 końcowy z 21.3.2002, przedmiot opinii EKES-u w DzU C 241 z 7.10.2002

⁽⁵⁾ COM(2003) 452 końcowy z 24.7.2003, Przedmiot opinii EKES-u w DzU C 110 z 30.4.2004

2.3 Główne innowacje wprowadzane za pomocą proponowanego przez Komisję systemu są dla Komitetu powodem do zadowolenia; łączenie w sieci systemów krajowych, utworzenie interfejsu dla podmiotów gospodarczych w oparciu o punkty kompleksowej obsługi, możliwość elektronicznego składania zgłoszeń celnych oraz zintegrowane zarządzanie ryzykiem bez wątplenia stanowią znaczący postęp, pod warunkiem że koszty dla podatników i podmiotów gospodarczych nie będą nadmierne. Słuszne byłoby zatem rozważenie konsekwencji tych zmian dla pracowników służb celnych (środki, szkolenia, kariera, adaptacja).

2.4 Komitet pragnie jednakże sformułować kilka uwag dotyczących integracji systemów komputerowych oraz ich komplementarności. Komisja dąży do osiągnięcia pełnej interoperacyjności systemów celnych: oznacza to, że organy celne muszą być w stanie wymieniać informacje między sobą oraz z „innymi organami zajmującymi się międzynarodowym przepływem towarów”. Wyraźnie widać, że definicja ta nie obejmuje **organów odpowiadających za pobieranie podatku VAT**, a przecież powiązanie administracji celnej i administracji odpowiedzialnej za podatek VAT mogłoby okazać się przydatne przynajmniej w niektórych przypadkach oraz w odniesieniu do pewnych towarów, pozwalając na kontrolowanie zjawiska fałszowania **oznaczeń pochodzenia towarów**. Zjawisko to nie jest oczywiście niczym nowym, ale stale się wzmacnia: towary importowane z krajów trzecich są często wprowadzane do obrotu (z opłaceniem VAT) we Wspólnocie z etykietami informującymi o europejskim pochodzeniu lub z fałszywymi „europejskimi” etykietami.

2.5 Komitet pragnie również zwrócić uwagę na drugi motyw wniosku dotyczącego decyzji: „Działanie w zakresie ogólnoeuropejskiej e-administracji [...] wiąże się ze środkami zapewniającymi poprawę **skuteczności [...] pomocy w walce z nadużyciami, zorganizowaną przestępczością i terroryzmem [...]**”. Intencja przyświecająca autorom zapisu jest wyraźna, jednak nie do końca jasny jest sposób, w jaki cel ten mógłby zostać osiągnięty za sprawą przepisów zawartych we wniosku. Zgromadzonych danych celnych nie da się wykorzystać do innych celów bez **ustanowienia systemu komunikacji z innymi systemami**.

2.5.1 W grudniu 2004 r. w oparciu o ocenę Komisji⁽⁶⁾ i zalecenie Parlamentu Europejskiego z dnia 14 października 2004 r. Rada przyjęła **program haski**. Wyznacza on szereg środków i działań służących poprawie bezpieczeństwa UE, szczególnie w celu „**zabezpieczenia współpracy policyjnej, celnej i sądowej**”. W przyjętym następnie dokumencie (10 czerwca 2005 r.) przedstawiono **plan działania na rzecz wdrożenia programu haskiego** odwołujący się do rezolucji Rady Ministrów Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie współpracy celnej oraz komunikatu w sprawie zwalczania nielegalnego handlu transgranicznego towarami zakazanymi lub objętymi ograniczeniami. W następnym dokumencie⁽⁷⁾ współpraca celna została ponownie wymieniona jako kwestia priorytetowa. Wszystkie przedsięwzięcia przewidziane w ww. dokumentach opierają się na **dostępności informacji** dla celów egzekwowania prawa, o

⁽⁶⁾ COM(2004) 401 końcowy

⁽⁷⁾ COM(2005) 184 końcowy

czym wspomniano również w programie haskim. Komitet za oczywiste uważa, że z uwagi na ogólny kontekst oraz charakter realizowanych przedsięwzięć przy projektowaniu trwałego skomputeryzowanego systemu celnego należy zadbać o to, by w momencie rozpoczęcia funkcjonowania systemu lub później **możliwa była współpraca pomiędzy bazą danych celnych a innymi systemami**, zwłaszcza wewnętrznymi systemami bezpieczeństwa państw europejskich i krajów trzecich. Oczywiście imperatywem jest zawsze poszanowanie życia prywatnego, tajemnicy zawodowej i ochrony danych.

2.5.2 W dokumencie Komisji kwestia ta nie jest w ogóle poruszana poza fragmentem zacytowanym w punkcie 2.5 powyżej. W uzasadnieniu Komisja ani razu nie wspomina również o programie haskim; w części „Spójność z innymi politykami i celami Unii” jest jedynie mowa o strategii lizbońskiej oraz inicjatywach e-Europa i e-administracja. Nawet przy uwzględnieniu art. 3 lit. d) — który został omówiony poniżej — tak znaczące pominięcie nie może być przypadkowe i Komisja powinna wyraźnie wyjaśnić jego przyczyny. Faktem pozostaje jednak, że odkładanie w czasie realizacji inicjatywy, która powinna zostać bezzwłocznie przyjęta, byłoby niedopuszczalne.

2.5.3 Pracując nad omawianym dokumentem, Komisja zorganizowała aż sześć seminariów w ciągu dwóch lat, przeprowadziła konsultacje z użytkownikami oraz omówiła przedmiotowe kwestie w ramach Komitetu Kodeksu Celnego, Grupy ds. Elektronicznej Administracji Celnej w ramach Programu Cła 2007 oraz Grupy Kontaktowej ds. Handlu. Nie wspomniano jednak o kontaktach z Europolem, biurem OLAF bądź innymi dyrekcjami generalnymi Komisji. Nie można planować utworzenia systemu jedynie w oparciu o wymagania jego bezpośrednich użytkowników; jeżeli ma on być kompatybilny z innymi systemami, przy jego projektowaniu należy wykorzystać wiedzę o cechach charakterystycznych i potrzebach tych systemów. Komitet jest zdania, że właśnie znajdują potwierdzenie zastrzeżenia, które wyraził w swojej opinii w sprawie Wspólnotowego kodeksu celnego co do braku właściwego uświadomienia sobie **współzależności, jaka istnieje między różnymi gałęziami administracji publicznej w walce z przestępczością**.

2.5.4 Całkowita zmiana podejścia zgodnie z uwagami zawartymi w poprzednim punkcie będzie prawdopodobnie trudna z uwagi na narzucane przez program ograniczenia czasowe związane z wdrażaniem. Z pewnością jednak na obecnym etapie można by stworzyć **środki bezpieczeństwa dotyczące „towarów wrażliwych”** (np. broń, materiały wybuchowe, materiały jądrowe, maszyny i sprzęt dla przemysłu chemicznego, jądrowego lub obronnego, narkotyki, alkohol i tytoń). Środki takie mogłyby przełożyć się na gromadzenie danych, które byłyby przekazywane automatycznie lub na żądanie odpowiednim władzom.

2.6 Zgodnie z zasadą pomocniczości interoperacyjność systemu, jeden interfejs oraz portale celne powinny być finansowane z **budżetu wspólnotowego**. Koszty takie szacowane są na ok. 180 milionów euro, podzielonych na roczne środki

rosnące od 4 milionów euro w 2006 r. do 111 milionów poczynając od roku 2011. Komitet popiera taki podział funduszy, ale wyraża zdziwienie z powodu decyzji o obciążeniu budżetu wspólnotowego **kosztami krajowych portali celnych**. Mimo że portale te są w zasadzie dostępne dla wszystkich podmiotów gospodarczych, czy to krajowych, czy pochodzących z innego państwa UE, to z dużym prawdopodobieństwem będą z nich korzystać przede wszystkim podmioty krajowe. Bardziej uzasadnione byłoby zatem ponoszenie tych kosztów przez poszczególne państwa członkowskie, nie zaś przez Wspólnotę. Sytuacja wyglądałaby oczywiście inaczej, gdyby Komisja mówiła o portalach europejskich, o których jednakże nie wspomina w sposób wyraźny.

2.7 Co do **terminów związanych z realizacją przedsięwzięcia** Komisja opracowała harmonogram terminów obowiązujący wszystkie państwa członkowskie. Terminy te będą liczone od daty publikacji decyzji w Dzienniku Urzędowym: **trzy lata** na przyjęcie interoperacyjnych automatycznych systemów odprawy celnej, systemów rejestracji dla podmiotów gospodarczych oraz portali informacyjnych; **pięć lat** na stworzenie sieci pojedynczych punktów dostępu oraz środowiska taryfowego spełniającego standardy Wspólnoty; **sześć lat** na zapewnienie usług punktów kompleksowej obsługi. Komitet jest zdania, że terminy te, a zwłaszcza pierwszy z nich, są **dosyć optymistyczne**: trzy lata to niewiele czasu, zważywszy, że okres ten musi również obejmować kilkumiesięczne testy programów i dzielenie się informacjami z innymi zaangażowanymi stronami. Ponadto nie we wszystkich państwach członkowskich występuje taki sam poziom komputeryzacji czy też dostępności zasobów finansowych i ludzkich. Jeżeli z powodu niedotrzymania tych terminów przez jedno lub większą liczbę państw członkowskich Komisja byłaby zmuszona je przedłużyć, zagrożiłoby to skuteczności systemu, a przede wszystkim jego wiarygodności. Z tego względu należy zmienić obecnie obowiązujący wieloletni plan strategiczny, biorąc pod uwagę:

- konieczność pełnego wdrożenia systemu przez wszystkie państwa członkowskie przed jego wprowadzeniem w życie, oraz
- konieczność przyznania podmiotom gospodarczym przynajmniej 12 miesięcy na opracowanie systemów po otrzymaniu przez nich pełnych informacji na temat stosownych wymogów od urzędu celnego właściwego dla danego państwa członkowskiego. Przemysł i handel nie powinny być zobligowane do przedłożenia deklaracji skróconych z tytułu przywozu i wywozu przed pełnym wdrożeniem ujednoliconych systemów.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 **Artykuł 2: Cele.** Wniosek wymienia dążenie do stworzenia wspólnego podejścia do kontroli towarów niebezpiecznych i nielegalnych. Zaleca się zmianę brzmienia odpowiedniego fragmentu w myśl propozycji Komitetu przedstawionej w punkcie 2.5.4.

3.2 **Artykuł 3: Wymiana danych.** Zgodnie z art. 3 lit. d) systemy celne muszą pozwalać na wymianę danych z „innymi administracjami lub organami uczestniczącymi w międzynarodowym przepływie towarów”. Komitet wyraził już swoje zdanie na temat niedoskonałości tej definicji (patrz punkt 2.4 i następne). Jeżeli uwzględniona zostanie propozycja Komitetu, by w części z tytułowanej „Spójność z innymi politykami i celami Unii” zawrzeć również program haski, brzmienie omawianej litery będzie też wymagało odpowiedniej zmiany. Niezależnie od tego tekst musi zostać sformułowany w sposób bardziej jednoznaczny, aby nie mógł podlegać dowolnej interpretacji: nie jest jasne, czy chodzi o „administracje (...) uczestniczące w międzynarodowym przepływie towarów” podobnie jak „organy”, czy też jest mowa o „administracjach” ogólnie; jeżeli mamy do czynienia z drugą ewentualnością, to należy wyraźnie określić, że posługując się tym terminem, Komisja pragnie zasygnalizować nowe podejście, zgodne z programem haskim. Obecne dość niejednoznaczne brzmienie i możliwości interpretacji tego przepisu powodują dużą niepewność.

3.3 **Artykuł 4: Systemy i usługi oraz harmonogram.** Jak zauważono w punkcie 2.7 powyżej, terminy wdrożenia systemu wydają się nadmiernie optymistyczne. Komisja powinna ponownie omówić ich aspekty techniczne z państwami członkowskimi oraz z ich bezpośrednio zaangażowanymi służbami, aby upewnić się, że wszystkie zainteresowane strony wyraźnie zagwarantują, iż będą w stanie wywiązać się ze swoich zobowiązań w ustalonych ramach czasowych.

3.4 **Artykuł 9: Zasoby.** Artykuł ten dzieli odpowiedzialność za wymagane zasoby ludzkie, budżetowe i techniczne pomiędzy Komisję a państwa członkowskie: Komisja odpowiada za składniki wspólnotowe, a państwa za składniki krajowe. Artykuł ten został prawidłowo sformułowany, jednakże należy go odczytywać łącznie z art. 10 w odniesieniu do znaczenia i treści terminów „składniki wspólnotowe” i „składniki krajowe”.

3.5 **Artykuł 10: Przepisy finansowe.** Również i ten artykuł został prawidłowo sformułowany, jednakże jego interpretacja może przysparzać problemów. Trzeci ustęp stanowi, że państwa członkowskie ponoszą koszty składników krajowych „w tym interfejsów umożliwiających połączenie z innymi organami rządowymi i podmiotami gospodarczymi”. Należałoby przyjąć, że portale, które zwykle działają w języku danego państwa członkowskiego i są dostosowane do potrzeb jego podmiotów gospodarczych, zostaną uznane za składniki krajowe. A prze-

cież uzasadnienie (patrz punkt 2.6 powyżej) wyjaśnia, że portale są uznawane za składniki wspólnotowe, co nie wynika wyraźnie z treści samego przedmiotowego artykułu. Komitet jest zdania, że ustęp ten należy poddać rewizji: merytorycznej — jeżeli uwagi Komitetu zostaną zaakceptowane, albo przynajmniej formalnej — dla poprawy przejrzystości.

3.6 **Artykuł 12: Sprawozdania.** Do 31 grudnia każdego roku państwa członkowskie muszą przedstawiać sprawozdania z postępów prac oraz osiągniętych wyników. Komisja z kolei do 31 marca każdego roku przesyła państwom członkowskim skonsolidowane sprawozdanie, które powinno zawierać wyniki ewentualnych wizyt kontrolnych i innych działań kontrolnych. Zasadniczo nie można tu niczego zarzucić, ale Komitet zastanawia się, jakie są konsekwencje „wizyt kontrolnych” i czy ich wyniki powinny być upubliczniane.

3.7 **Artykuł 13: Konsultacje z podmiotami gospodarczymi.** Artykuł stanowi, że Komisja i państwa członkowskie przeprowadzają „regularne” konsultacje z podmiotami gospodarczymi na każdym etapie przygotowania, opracowywania i wdrażania systemów i usług. Konsultacje mają przebiegać przy użyciu mechanizmu, w ramach którego organizowane będą regularne zebrania reprezentatywnej grupy podmiotów gospodarczych. Komitet jest zdania, że taki rodzaj mechanizmu jest zgodny ze zwykłą praktyką wspólnotową oraz z zasadami konsultacji i przejrzystości; doświadczenie pokazuje jednak, że konsultacje nie powinny kierować uwagi na zbyt wiele różnych żądań lub sprzecznych tendencji mogących być powodem przeszkód, których pokonanie zajmie dużo czasu i będzie wymagało zawierania nieracjonalnych kompromisów. Etap konsultacyjny musi być zatem na tyle wyczerpujący, by służyć szybkiemu podejmowaniu decyzji.

3.8 **Artykuł 14: Państwa przystępujące i kandydujące.** Artykuł stanowi, że Komisja informuje państwa przystępujące i kandydujące o podejmowanych inicjatywach i postępach osiągniętych na różnych etapach, jak również zezwala na ich uczestnictwo w tych etapach. Zapis ten jest nieprecyzyjny: nie jest jasne, czy kraje, o których mowa miałyby uczestniczyć czynnie czy tylko w charakterze obserwatorów, czy mogłyby wprowadzać równoległe systemy celne mając na względzie swoje przystąpienie oraz czy w takich przypadkach miałyby prawo do finansowania z budżetu wspólnotowego. EKES zwraca się o zwiększenie przejrzystości tego przepisu.

Bruksela, 13 września 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND