

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program działań dla cel we Wspólnocie (Cła 2013)

COM (2006) 201 wersja ostateczna — 2006/0075 (COD)

(2006/C 324/26)

Dnia 22 czerwca 2006 r., Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Ze względu na pilny charakter prac, na 430. sesji plenarnej w dniu 26 października 2006 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Laurę BATUT na sprawozdawcę generalnego oraz 108 głosami — 4 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 We wszystkich krajach cła chronią krajowe interesy gospodarcze i tradycyjnie stosowane są w odniesieniu do przemieszczanych towarów, przy zastosowaniu procedur opartych na zasadzie bezpośredniej interwencji. Po wejściu w życie wspólnej zewnętrznej taryfy celnej w latach 60-tych, utworzenie rynku wewnętrznego w 1993 r. umożliwiło zniesienie kontroli na granicach pomiędzy państwami członkowskimi UE oraz swobodny przepływ towarów i usług. Wewnątrz Wspólnoty obrót towarów, którego wielkość wzrosła prawie dwukrotnie od chwili zniesienia granic wewnętrznych, stanowi największy udział w handlu każdego państwa członkowskiego.

1.2 Przez lata prawie nic nie zmieniło się w funkcjonowaniu krajowych organów celnych na obszarze UE. Organizacja struktur i personelu służb celnych w poszczególnych państwach członkowskich była całkowicie podporządkowana uregulowaniom krajowym.

1.3 Niemniej Unia Europejska, rewolucja cyfrowa oraz sieci — w przypadku których granice nie mają znaczenia — spowodowały, że częściowo działania celne utraciły charakter materialny. Wniosek Komisji dotyczący programu Cła 2013 dąży do jeszcze większej integracji procedur celnych w poszanowaniu celów lizbońskich, unikając jednak integracji administracji celnych, których krajowa rola zachowuje swoje podstawowe znaczenie. Niemniej trzeba mieć na względzie ochronę interesów Unii, jej obywateli oraz zamieszkujących na jej obszarze konsumentów.

2. Kontekst powstania wniosku dotyczącego decyzji

2.1 Cła 2000

2.1.1 Już w 1995 r. Komisja Europejska zaproponowała pięcioletni program **Cła 2000**, którego kontynuacją była inicjatywa Cła 2002. Docelowo w zakresie procedur krajowe organy celne miały zacząć działać jak jedna administracja: „Utworzenie obszaru handlowego, w którym nie istnieją wewnętrzne organy celne w obrębie 15 państw członkowskich UE wymaga — w

każdym punkcie strefy celnej — stosowania dla równoważnych transakcji jednolitej procedury celnej”. Środkami stosowanymi w tym zakresie są: współpraca, jednolite stosowanie prawa celnego wewnątrz i na granicach zewnętrznych Wspólnoty, sieć informacyjna dostępna dla wszystkich podmiotów gospodarczych, usprawnienie funkcjonowania organów administracyjnych i doskonalenie zawodowe ich funkcjonariuszy, rozwój systemów informatycznych i elektronicznej odprawy celnej ⁽¹⁾.

2.2 Cła 2002

2.2.1 W ramach programu **Cła 2002** utworzono w 2002 r. Grupę ds. Polityki Celnej oraz Komitet Celny, które zebrały stanowiska przedstawicieli Komisji i państw członkowskich dotyczące metod, środków, ocen, inwestycji, platform informacyjnych, modernizacji procedur, standardów kontroli, współpracy w walce z podrabianiem, wsparcia dla państw kandydujących i wymiany urzędników.

2.2.2 EKES wyraził wówczas poparcie dla utworzenia elektronicznego systemu informacji celnej na poziomie europejskim przy „aktywnym zaangażowaniu środowisk gospodarczych — zainteresowanych przedsiębiorstw, stowarzyszeń, Konsultacyjnego Komitetu Celnego i rad społeczno-gospodarczych — w procesy decyzyjne na szczeblu administracyjnym”, dzięki czemu „zwiększa się wzajemne zrozumienie i możliwe jest uniknięcie niepotrzebnych problemów na etapie wdrażania”. Zwrócił uwagę na uproszczenia, jakie miało przynieść takie rozwiązanie. Komitet stwierdził wówczas, że należałoby zbadać możliwość centralizacji informacji przez Komisję, przy wdrożeniu w średnim horyzoncie czasowym „europejskich służb wspólnotowych ds. walki z oszustwami (EUROCUSTOMS — na wzór EUROPOLU)”, jak również rozważyć wprowadzenie „wymogu jednolitych szkoleń w zakresie prawa celnego i procedur celnych dla urzędników służb celnych państw członkowskich” (...) „biorąc pod uwagę, poza zasadą pomocniczości, kwestię kariery zawodowej celników” ⁽²⁾. Instytucje mające uprawnienia decyzyjne nie uwzględniły stanowiska Komitetu.

⁽¹⁾ DzU L 33 z 4.2.1997 i DzU L 13 z 19.1.2000 (brak wersji PL).

⁽²⁾ DZU. C 17/144 z 17.6.1996 (brak wersji PL).

2.3 Cła 2007

2.3.1 Następnie przyjęto nowy program pięcioletni **Cła 2007** ⁽³⁾, stanowiący przedłużenie i rozszerzenie poprzedniego. Jego cel nie obejmuje wyłącznie handlu i obsługi celnej, ale dotyczy również koniecznej ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i utworzenia pewnego i wolnego od ryzyka otoczenia dla jej obywateli. Globalizacja światowej gospodarki postępuje na coraz większą skalę, powodując zmiany i wstrząsy. Cła odgrywają znaczącą rolę w regulowaniu otoczenia handlowego. Bardzo szybki postęp technologii informatycznych umożliwił integrację procedur celnych. Celem programu Cła 2007 jest zapewnienie, by prawodawstwo wspólnotowe dotyczące polityki celnej było stosowane w sposób spójny i profesjonalny przez wszystkie państwa Wspólnoty. Wobec tego — zważywszy na postępującą informatyzację — szczególnie miejsca zajmują w nim dobre praktyki, wymiana urzędników i seminaria, jak również działania monitoringowe.

2.3.2 Komitet ze swojej strony zalecał, by „Komisja odgrywała bardziej aktywną rolę przy nadzorowaniu standardów kontroli w państwach członkowskich”, stwierdzając, że „cel ten można częściowo zrealizować poprzez system wyznaczania celników upoważnionych do wykonywania zadań na całym obszarze Wspólnoty” ⁽⁴⁾.

2.3.3 W swojej opinii EKES uznał zatem, że usprawnienie obsługi celnej może mieć na celu poprawę otoczenia konkurencyjnego dla przedsiębiorstw i zwiększenie zatrudnienia, jak również wsparcie legalnej działalności w ramach handlu i wymiany. Jego zdaniem potrzebny był instrument umożliwiający ocenę osiągniętych postępów na początkowych etapach, celem wprowadzenia — w razie takiej potrzeby — zmian. Uwagi Komitetu zostały uwzględnione ⁽⁵⁾.

2.3.4 W **sprawozdaniu z wykonanych prac** odnotowano ogólne zadowolenie różnych podmiotów z programu Cła 2007, niemniej zaznaczono, że konieczne jest pogodzenie wymogów bezpieczeństwa z ułatwieniem handlu, o które zabiega Wspólnota Europejska, oraz że istnieje pewien niepokój związany ze znaczeniem przypisywanym informatyzacji obsługi celnej. Program w znacznym stopniu przyczynił się do tego, by organy celne poszczególnych krajów zaczęły funkcjonować jak jedna administracja.

2.4 Rok 2006

2.4.1 **W roku 2006 na szczeblu UE powstały trzy ważne dokumenty** dotyczące ceł:

- wniosek dotyczący rozporządzenia: „Zmodernizowany kodeks celny”,
- wniosek dotyczący rozporządzenia: „Elektroniczne środowisko dla urzędów celnych”,
- dokument rozpatrywany w niniejszej opinii EKES-u.

2.4.2 **Wspólnotowy kodeks celny**, który zostanie zmodernizowany rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady — w tej sprawie EKES wydał 5 lipca 2006 r. opinię — jest również podstawowym dokumentem dla zapowiadanego programu Cła

2013, pozwalającym na dostosowanie przepisów do przemian rynków i technologii oraz do kolejnych rozszerzeń Unii. W związku z postępującą informatyzacją administracja musi być dostępna w formie elektronicznej. W nowym kodeksie zinformatywowane procedury, które były dotychczas fakultatywne, stają się **obowiązkowe**, co ułatwi zadanie dużym podmiotom i, być może, utrudni je małym. Ponadto więcej miejsca zajmują środki pozataryfowe w dziedzinach takich jak: walka z podrabianiem, bezpieczeństwo, kontrola nielegalnej imigracji, pranie brudnych pieniędzy i przemyt narkotyków, higiena, ochrona zdrowia, ochrona środowiska, ochrona konsumentów, a także środki w zakresie pobierania VAT-u i akcyzy. Państwa członkowskie nadal odgrywają centralną rolę, ponoszą koszty, szczególnie związane z interoperacyjnością informatyczną, a ich organy celne mogą dokonywać wszelkiego rodzaju kontroli. Jednak Komisja zwiększa swoje własne uprawnienia co do stanowienia przepisów (art. 196 wniosku w sprawie rozporządzenia) w stosunku do systemów celnych, państw członkowskich i umów międzynarodowych. Zmodernizowany kodeks określa na nowo podział ról i status wszystkich podmiotów procedury celnej.

2.4.3 Obowiązek obsługi elektronicznej pociąga oczywiście za sobą **rezygnację z wersji papierowej dokumentów**.

2.4.3.1 Wniosek w sprawie decyzji dotyczącej elektronicznej obsługi ceł przewiduje szereg środków i terminów, aby zapewnić zgodność pomiędzy elektronicznymi systemami celnymi państw członkowskich i stworzyć jednolity, wspólny portal informatyczny. Komunikacja między podmiotami a organami celnymi będzie skuteczniejsza, a wymiana informacji między organami — szybsza. Dokumenty w wersji papierowej powinny być wyjątkiem. Komisja przewiduje także stworzenie jednolitej platformy pozwalającej podmiotom godnym zaufania („upoważnionym podmiotom gospodarczym” — art. 2, 4, 13 i 16 wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego zmodernizowanego kodeksu celnego) na regulowanie formalności z jednym organizmem, a nie jak dzieje się to obecnie z różnymi organami kontroli granicznej. W ten sposób informacje, szczególnie dotyczące obsługi celnej, byłyby przekazywane tylko raz. Towary byłyby w takim wypadku kontrolowane przez organa celne i inne (policja, straż graniczna, służby weterynaryjne i ochrony środowiska) w jednym miejscu i czasie, w punktach kompleksowej obsługi (tzw. „one-stop shop”).

2.4.4 W swej opinii z 13 września 2006 r. EKES stwierdził, że wspólnotowe zarządzanie cłami powinno być jednym z celów Unii w perspektywie długoterminowej, gdyż „jego zalety to prostota, niezawodność i oszczędność, jak również możliwość powiązania z systemami innych państw UE oraz krajów trzecich”.

3. Program Cła 2013

3.1 Interoperacyjność, obniżenie kosztów, skuteczniejsze praktyki: omawiany program Cła 2013 jest przedłużeniem wyżej wspomnianych poprzednich programów i następcą programu Cła 2007. Ma on przyczynić się do wdrożenia — w kontekście złożonym z różnorodnych, ale ściśle związanych ze

⁽³⁾ COM(2002) 26 wersja ostateczna — 2002/0029 (COD) (brak wersji PL).

⁽⁴⁾ DzU C 241/8 z 7.10.2002 (brak wersji PL).

⁽⁵⁾ Zob. przypis 4.

sobą elementów — zasad nowoczesnej obsługi celnej, które mają na celu szybszy obrót towarowy, ułatwienie wymiany i większą swobodę handlu przy jednoczesnym utrzymaniu kontroli. Według Komisji Europejskiej ⁽⁶⁾ cła są jedynym narzędziem pozwalającym na uzyskanie globalnej i przekrojowej wizji gospodarki. Sytuacja stała się złożona, gdyż dochodzi tu do wzajemnego oddziaływania przepływu osób i towarów. Zarządzanie nią wymaga, według zainteresowanych, elastycznego reagowania oraz narzędzi dostosowanych tak do rynku wewnętrznego, jak i światowego, celem zagwarantowania konkurencyjności przedsiębiorstw UE.

3.1.1 Nowy program dotyczy okresu od 1.1.2008 r. do 31.12.2013 r., czyli sześciu lat, co pozwala na jego dostosowanie do wieloletnich ram finansowych.

3.1.2 Cele programu wskazane w art. 4 ust. 1 wniosku, do których dąży się poprzez udzielanie pomocy odbiorcom, są następujące:

- a) zapewnienie, aby działalność w dziedzinie cel spełniała potrzeby rynku wewnętrznego, w tym bezpieczeństwa łańcucha dostaw;
- b) współdziałanie administracji celnych i wykonywanie przez nie obowiązków w sposób tak efektywny, jak gdyby stanowiły one jedną administrację;
- c) niezbędna ochrona interesów finansowych Wspólnoty;
- d) zwiększenie bezpieczeństwa i wzmocnienie ochrony obywateli;
- e) poczynienie niezbędnych przygotowań do rozszerzenia, w tym dzielenie się doświadczeniami i wiedzą z administracjami celnymi krajów zainteresowanych.

3.1.3 Środki: wspólne działania i zakończenie informatyzacji.

Środki w służbie programu, o których mowa w art. 1, są analogiczne do tych użytych w programie Cła 2007; są one odpowiednio rozwinięte. Dotyczą one tak wyposażenia (sprzęt i oprogramowanie), jak i zasobów ludzkich (wspólne działania i szkolenia):

- a) systemy łączności i wymiany informacji;
- b) analiza porównawcza;
- c) seminaria i warsztaty;
- d) grupy projektowe i grupy sterujące;
- e) wizyty robocze;
- f) działania w zakresie szkoleń;
- g) działania monitoringowe;
- h) inne działania niezbędne dla realizacji celów programu.

Środki te winny pomóc we wdrożeniu z informatyzowanego i ogólnoeuropejskiego systemu celnego.

3.1.4 **Adresatami** programu (art. 3) są przede wszystkim państwa członkowskie, a także, w związku z rolą działań w tej

dziedzinie w gospodarce międzynarodowej — w różnym stopniu — kraje kandydujące do przystąpienia do UE, potencjalni kandydaci, kraje związane z UE w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa oraz kraje trzecie.

3.1.5 W poszczególnych artykułach wniosku wymienione są różnorodne **podmioty** uczestniczące w programie.

3.1.5.1 W motywie 6. ⁽⁷⁾ mowa jest o tym, iż konieczne jest „zacieśnienie stosunków między poszczególnymi **administracjami** celnymi Wspólnoty oraz **przedsiębiorstwami, środowiskami prawniczymi i naukowymi** oraz **podmiotami gospodarczymi** uczestniczącymi w handlu zagranicznym”. Program Cła 2013 powinien pozwolić osobom reprezentującym te środowiska i podmioty na udział, w razie potrzeby, w działaniach nim objętych.

3.1.5.2 W programie wezmą udział przede wszystkim administracje krajowe; w art. 2 akapicie drugim mowa jest o „władzach publicznych i innych organach w krajach uczestniczących, które odpowiedzialne są za administrowanie cłami i działaniami związanymi z cłami”. Następnie, na szczelbu wspólnotowym, wymieniona jest **Komisja** wspomagana przez „**Komitet ds. programu Cła 2013**” (art. 19), Grupa ds. Polityki Celnej złożona z przedstawicieli krajowych. Z kolei w art. 14 mówi się o tym, że „**przedstawiciele organizacji międzynarodowych, administracji krajów trzecich, podmiotów gospodarczych oraz ich organizacji** mogą uczestniczyć w działaniach organizowanych w ramach programu” zawsze, gdy jest to konieczne dla realizacji konkretnych celów programu wymienionych w art. 4 i 5. Wreszcie „Komisja może zdecydować o udostępnieniu systemów łączności i wymiany informacji **innym służbom publicznym** do celów związanych lub niezwiązanych z administracją celną pod warunkiem wniesienia wkładu finansowego na rzecz programu” (art. 7 ust. 6). Ta znaczna liczba uczestników wynika z regulującej roli odgrywanej przez system celny w dziedzinie handlu międzynarodowego.

3.1.5.3 Wreszcie w przyszłości Komisja zastrzeże sobie możliwość zbadania, czy pewne zadania z zakresu wdrażania programu mogłyby „być powierzone agencji wykonawczej” lub „[dostawcom] usług poprzez zawieranie kontraktów na świadczenie usług pomocy technicznej oraz pomocy administracyjnej ⁽⁸⁾”, co zapewne wiązałoby się z problemami organizacyjnymi w zakresie administracji w niektórych państwach członkowskich.

3.1.6 *Budżet*

3.1.6.1 Interoperacyjność umożliwi wymianę informacji między administracją różnych krajów; zapewniając odniesienia do podmiotów handlowych, program Cła 2013 przyczynia się do wdrożenia dwóch decyzji: „Zmodernizowany kodeks celny” i „Elektroniczne środowisko dla urzędów celnych”. Kiedy już zostanie w pełni uruchomiony, nowy system informatyczny pozwoli osiągnąć jednolity rynek wewnętrzny, którego jedynymi granicami będą jego granice zewnętrzne. Program Cła 2013 bierze pod uwagę globalny wymiar rynków i relacje z państwami trzecimi, które mogą być „krajami uczestniczącymi” i kwalifikować się do wsparcia.

⁽⁶⁾ Wysłuchanie z 18.09.2006 r. TAXUD — A/2 — Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej Komisji Europejskiej.

⁽⁷⁾ COM (2006) 201 wersja ostateczna, str. 11.

⁽⁸⁾ W: Uzasadnienie, pkt 4 (Implikacje budżetowe).

3.1.6.2 Realizacją programu zajmują się w pierwszej kolejności właśnie kraje uczestniczące (motyw 11). Łączna kwota z budżetu wspólnotowego wynosi 323,8 mln euro (uzasadnienie, pkt 4 i art. 16 ust. 1), jednak nie będzie ona stanowiła całości kosztów, które zostaną w znacznej mierze pokryte przez państwa członkowskie. Wsparcie zapewniane przez program Cła 2013 wyniosłoby teoretycznie 2 mln euro na państwo członkowskie Unii i na każdy rok w okresie sześciu lat, jednakże „krajów uczestniczących” będzie więcej niż 27 państw członkowskich.

3.1.6.3 Podział kosztów między Unią a krajami uczestniczącymi wygląda następująco (art. 17):

— „2. Wspólnota pokrywa następujące wydatki:

- a) koszt nabycia, rozwoju, instalacji, utrzymania i bieżącej eksploatacji wspólnotowych części składowych systemów łączności i wymiany informacji wskazanych w art. 7 ust. 3”

oraz koszty organizacji posiedzeń niezbędnych do prowadzenia wspólnych działań;

— „6. Kraje uczestniczące pokrywają następujące wydatki:

- a) koszt nabycia, rozwoju, instalacji, utrzymania i bieżącej eksploatacji niewspólnotowych części składowych systemów łączności i wymiany informacji przewidzianych w art. 7 ust. 4;
- b) koszt związany ze wstępnym i ustawicznym szkoleniem ich urzędników, w tym koszt kursów językowych”.

3.1.7 Kadry

3.1.7.1 W projekcie kładzie się nacisk na **konieczność** przeprowadzenia gruntownych **szkoleń** i zdobycia kompetencji niezbędnych dla sprawnego funkcjonowania systemu. Artykuł 12 odnosi się w tym względzie do kadr krajowych organów celnych. To właśnie zorganizowana współpraca między krajowymi jednostkami prowadzącymi szkolenia w ramach administracji celnej może prowadzić do zaistnienia reakcji łańcuchowej: programy i normy szkoleniowe opracowywane są na szczeblu wspólnotowym „w celu stworzenia wspólnej podstawy szkoleń dla urzędników, obejmującej pełny zakres wspólnotowych zasad i procedur celnych, aby umożliwić im zdobycie koniecznych kwalifikacji i wiedzy zawodowej” (art. 12 lit. a)). Oferowane kursy będą mogły być dostępne dla urzędników z innych krajów (art. 12 lit. b)), krajowe organy celne zaś powinny w pełni uwzględnić w swych własnych programach szkoleń zasadniczą część programu wspólnotowego; ponadto organy te oczywiście zapewniają, czyniąc to na własny koszt, że „urzędnicy otrzymują kształcenie wstępne i ustawiczne niezbędne dla uzyskania wspólnych kwalifikacji i wiedzy zawodowej” oraz kształcenie językowe (art. 12 ust. 2).

3.1.7.2 Tym sposobem szkoła nie będzie wspólnotowa, za to wspólnotowe będą treści nauczania. Komisja wybrała strukturę drzewa, nie odrzucając możliwości „w odpowiednich przypadkach, opracowania niezbędnej infrastruktury i narzędzi na

potrzeby wspólnych szkoleń w dziedzinie cel oraz zarządzania szkoleniami w dziedzinie cel” (art. 12 ust. 1 lit. c)).

3.1.7.3 Ponadto mając na uwadze komplementarność, o której ze swej strony wspominał już wcześniej EKES, we wniosku mówi się o „rozważeniu możliwości opracowywania działań w zakresie szkoleń we współpracy z innymi służbami publicznymi” (art. 12 ust. 1 lit. d)). Obecnie koszt nabycia, rozwoju, instalacji i utrzymania systemów i modułów szkoleniowych, w zakresie, w jakim są one wspólne dla wszystkich krajów uczestniczących, może być finansowany w ramach programu (art. 17 lit. d)).

3.1.8 Rola Komisji

3.1.8.1 Jest ona w samym centrum wspomnianej struktury drzewa. Nie istnieje struktura wspólnotowa, lecz centralną pozycję wśród uczestników zajmuje Komisja. Będzie ona określała, kto jest upoważnionym podmiotem, w odniesieniu do którego nie ustalono jeszcze kryteriów definicji (art. 196 Zmodernizowanego wspólnotowego kodeksu celnego); jakie inne służby publiczne poza urzędami celnymi będą miały dostęp, w celach niezwiązanych z administracją celną (uzasadnienie w art. 7), do bezpiecznych danych, do szkoleń; jakie nowe podmioty sektora prywatnego włączyć do działań (środowiska prawnicze i naukowe).

4. Uwagi ogólne Komitetu

4.1 Komitet ubolewa, że pomimo tego, iż wyżej wymienione sprawy w oczywisty sposób wiążą się ze sobą i mają duże znaczenie zarówno dla administracji celnej, jak i dla kobiet i mężczyzn w nich pracujących, zostały one przedstawione przez Komisję w ciągu roku 2006 w sposób rozproszony, podczas gdy dotyczą spraw, które ani nie są pilne, ani całkiem nowe, a jedynie ściśle ze sobą powiązane.

4.2 Wyraża jednak jeszcze większe ubolewanie, że w celu sporządzenia niniejszej opinii zmuszony był pracować w trybie pilnym z przyczyn związanych z harmonogramem bieżącej procedury przygotowania budżetu, gdy tymczasem, jak już wspomniano, chodzi o wniosek stanowiący element szerokiego kontekstu, którego następstwa dla tejże procedury były całkowicie do przewidzenia.

4.3 EKES jest zdania, że unia celna, która zainicjowała integrację gospodarczą Europy, nie mogłaby dziś bez negatywnych konsekwencji pozostawać w tyle za handlem międzynarodowym, który ma wszak regulować, a który podlega ciągłym przemianom. Narzędzia informatyczne stanowią oczywiście część jego własnego arsenału środków i z oferowanych przez nie mnożących się możliwości powinny korzystać zarówno same podmioty, jak i organy kontroli. Komitet popiera zatem program Cła 2013 i zwiększenie budżetu pozwalające na dalsze wsparcie dla krajów uczestniczących, szczególnie w celu modernizacji ich narzędzi pracy, przekazania większej odpowiedzialności podmiotom i kształcenia ich urzędników.

4.4 Wymiana wiedzy, wspólne działania, działania monitorujące: wszystko to dobrze wpływa na skuteczne funkcjonowanie interoperacyjności i wzajemne poznawanie się podmiotów, jednak obejmie tylko niewielką liczbę pracowników administracji celnej.

4.5 EKES zauważa, że zgodnie z jego pragnieniem wyrażonym w przeszłości w odniesieniu do poprzednich programów, zapoczątkowany został proces oceny, który pochwała, ubolewając jednak, że jak dotąd nie określono sposobu ustalania wskaźników oceny.

4.6 Niemniej jednak Komitet zgłasza pewne zastrzeżenia:

4.6.1 „W działaniach dotyczących cel należy zatem uznać za priorytet poprawę instrumentów kontroli i działalności zwalczania nadużyć finansowych”, lecz jednocześnie „minimalizowanie kosztów dostosowywania się do ustawodawstwa celnego ponoszonych przez podmioty gospodarcze, zapewnienie efektywnego zarządzania kontrolą towarów na zewnętrznych granicach oraz ochronę obywateli Wspólnoty w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego łańcucha dostaw” (motyw 3).

4.7 Wszakże zdaniem EKES-u:

4.7.1 Proponowanie celu polegającego na „[zapewnianiu równorzędnego poziomu] ochrony dla obywateli Wspólnoty i jej podmiotów gospodarczych w dowolnym miejscu na terytorium Wspólnoty” (por. motyw 2) jest chwalebne, lecz niewystarczające dla płatnika, podmiotu, a przede wszystkim obywatela, jeśli „równorzędny” nie oznacza „doskonały”, tj. wyższy. Bezpieczeństwo oznacza na przykład, że pluszowemu misiowi, który przeszedł kontrolę zgodnie z normami wspólnotowymi i został legalnie wwieziony na teren Wspólnoty, ponieważ celnicy stwierdzili, że nie można wyrwać mu oczu i dziecko się nimi nie udławi. We wniosku podaje się jako zasadę cel kontroli i bezpieczeństwa, nie podając szerszych okoliczności dotyczących celu kontroli i bezpieczeństwa; powinien on być spełniany w równym stopniu w dowolnym miejscu na terytorium Wspólnoty, co więcej — na jak najlepszym poziomie.

4.7.2 Kiedy cel polegający na redukcji kosztów administracyjnych poprzez automatyzację zadań dzięki droższym systemom informatycznym zostanie połączony ze zobowiązaniem władz budżetowych państw członkowskich do przestrzegania poziomu deficytu i długu publicznego dozwolonego przez traktaty — może to sprawić, że zarządcy różnych szczebli administracji krajowej niezależnie od siebie ograniczą stan liczbowy ich personelu, co utrudni współpracę, i/lub przerzucą niektóre koszty na operatorów zewnętrznych poprzez częściową prywatyzację, co z kolei mogłoby wywołać niepewność prawną wśród podmiotów i obywateli w odniesieniu do działań służb dysponujących silnymi uprawnieniami.

4.7.3 Ułatwienie handlu, do którego się tu dąży, mogłoby pociągnąć za sobą wzrost liczby przypadków nadużyć (legalny handel towarami) i przemytu (towary nielegalne), względem

których kontrole fizyczne stałyby się coraz rzadsze; byłoby sensowne pokazać, czy zwalczanie nadużyć za pomocą elektronicznych środków kontroli może przebiegać skutecznie i na jednakowym poziomie we wszystkich krajach uczestniczących przy ograniczeniach kadrowych. Komitet uważa, że poziom kontroli zależy zawsze od decyzji natury politycznej i proporcji pomiędzy wolnością handlu a bezpieczeństwem obywateli, jakie pragnie się osiągnąć, jednak ma świadomość, że ich realizacja zależy od urzędników i możliwości działań, jakimi dysponują. Ponadto nie będzie równowagi między wolnością a bezpieczeństwem, jeśli pragnienie ułatwienia handlu przy jednoczesnym faktycznym ograniczeniu stopnia kontroli i liczby dokonujących jej pracowników będzie brało górę nad potrzebą bezpieczeństwa, o której — jak stwierdza EKES — w projekcie mało się mówi. Unia określa politykę celną, lecz administracja celna poszczególnych krajów najlepiej zna i tworzy swoje struktury; mogłaby je zatem sama z powodzeniem na nowo ukierunkować, zarazem ich nie niszcząc.

4.7.3.1 Komitet podkreśla fakt, że już dwukrotnie w swych poprzednich opiniach w sprawie cel, o których mowa powyżej, zalecał pewien stopień centralizacji działań i struktur. Niemniej w 2005 r. ⁽⁹⁾ Komisja rozpoczęła prace nad utworzeniem sieci opartej na zwiększonym współdziałaniu krajowych informatycznych systemów celnych, twierdząc, że wzmacnianie kontroli powinno przebiegać równoległe do procesu ułatwiania procedur. Wprowadzenie interoperacyjnych i elektronicznych procedur w istocie wiąże się z poważną restrukturyzacją służb celnych na poziomie krajowym, w tym z likwidacją stanowisk obsługi celnej dla zgłaszających, co pociąga również redukcję służb celnych w przypadku stanu zagrożenia sanitarnego (choroba wściekłych krów) lub bezpieczeństwa (groźba terroryzmu), jak i bardzo poważne zmiany dla personelu.

4.7.3.2 Komitet ponownie wyraża uwagę sformułowaną w poprzednich swoich opiniach ⁽¹⁰⁾ co do „braku właściwego uświadomienia sobie współzależności, jaka istnieje między różnymi gałęziami administracji publicznej w walce z przestępczością”, choć sytuacji tej można tutaj w pewien sposób zaradzić dzięki otwarciu na inne służby publiczne (art. 7 ust. 6).

4.7.3.3 Ogólnie rzecz ujmując, poprzez uznanie centralnej roli unii celnej i administracji krajowych, stanowiących jej organy wykonawcze, w regulowaniu handlu światowego, Komisja mogła stwierdzić, że rola ta może przypadać wyłącznie władzy publicznej.

4.7.3.4 W śródkresowym raporcie oceniającym program Cła 2007 zwrócono uwagę na to, jak poważny problem stanowi brak znajomości języków, który ogranicza działania służb celnych w zakresie współpracy ponadgranicznej. EKES uważa, problem ten nie został wystarczająco uwzględniony w programie 2013, który zakłada, że odpowiedzialność za tę kwestię spoczywa na państwach uczestniczących, choć powinna ona być sprawą Europy.

⁽⁹⁾ Komunikat Komisji w sprawie programów wspólnotowych Fiscalis 2013 i Customs 2013, COM(2005) końcowy z 6.4.2005.

⁽¹⁰⁾ COM(2005) 608 końcowy.

4.7.3.5 Biorąc pod uwagę istnienie gospodarki globalnej Komisja mogła wspomnieć o działaniach szkoleniowych na rzecz dla krajów trzecich i zwrócić uwagę na prewencję i kształcenie administracji w pewnych państwach, o których wiadomo, że mają udział w działalności przestępczej (w szczególności w podrabianiu), tak by kraje te dostrzegły w jakim stopniu sytuacja ta szkodzi ich gospodarkom i poznały metody kontrolowania tego zjawiska na ich obszarze.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Art. 3: Uczestnicy programu (adresaci)

5.1.1 Wniosek Komisji zakłada działania tak na starych, jak i na nowych granicach Unii oraz na granicach z krajami wchodzącymi w zakres europejskiej polityki sąsiedztwa. Mowa jest też o ściślejszej współpracy z krajami trzecimi. Będą one mogły być włączane do niektórych działań, na pewnych warunkach. Punkt ten wydaje się Komitetowi bardzo istotny; chodzi tu o jak najszybsze przestrzeganie zasady równoprawnego traktowania po ewentualnym przystąpieniu tych krajów do Unii. Jednakże warunki, na jakich mogą one korzystać z pomocy w ramach programu Cła 2013 nie są w tekście określone.

5.2 Art. 5 ust. 1 lit. i: Poprawa współpracy

5.2.1 Komisja zaleca — słusznie — „poprawę współpracy między administracjami celnymi Wspólnoty i państw trzecich”. Być może należało wymienić wśród organizacji międzynarodowych mogących uczestniczyć w programie (art. 14) Światową Organizację Ceł (WCO).

5.3 Art. 3, 10, 14, 19, motyw 6

5.3.1 Artykuły te określają podmioty, dzięki którym program będzie funkcjonował jako przedłużenie działań już podjętych, ze szczególnym uwzględnieniem Komisji, Komitetu ds. programu Cła 2013 i organów krajowych. Rodzaj ich wkładu w program i stosunków pomiędzy nimi nie jest w tekście określony. Wnosząc własne doświadczenie, niektóre z tych podmiotów pozostają „dłużnikami”. Kraje biorące udział nie są traktowane jednakowo. Przedstawiciele organizacji międzynarodowych, administracji krajów trzecich, podmiotów gospodarczych oraz ich organizacji (art. 14) mogą uczestniczyć w programie, ale tylko państwa członkowskie tworzą „grupy projektowe (...) oraz grupy sterujące realizujące działania o charakterze koordynacyjnym” (art. 10).

5.3.2 W związku z brakiem precyzji w tekstach, decyzje podejmuje Komisja. Stosując zmodernizowany kodeks celny, zadecyduje ona o warunkach koniecznych do uzyskania statusu upoważnionego podmiotu gospodarczego, na mocy art. 194 może ona zmienić samodzielnie normy interoperacyjności systemów celnych i sama określić przypadki, w których zwróci

się do państw członkowskich o zmianę ich decyzji. Decyduje ona również, jakie służby publiczne i prywatne uczestniczą w programie Cła 2013 i korzystają, odpłatnie lub nie, z baz danych oraz jakie są warunki, by móc otrzymać pomoc w ramach programu (kraje uczestniczące).

5.3.3 Świadomy konieczności skutecznego pilotowania tego rodzaju przedsięwzięcia Komitet zastanawia się nad możliwościami kontroli obywatelskiej nad tym całościowym systemem i postuluje, by uczyniono wszystko, aby cała sieć nie trafiła w ręce super-techników mogących uczynić z niej twór, nad którym obywatele i ich przedstawiciele nie będą mieli żadnej kontroli. Uważa on też, iż rozdzielenie zadań w zakresie obsługi celnej na organizmy niezależne lub prywatne, takie jak agencje lub podwykonawcy, niesłoby dodatkowe ryzyko.

5.4 Art. 17: Budżet

5.4.1 Realizacja programu należy w pierwszej kolejności do krajów uczestniczących (motyw 11). Łączna kwota z budżetu wspólnotowego wynosi 323,8 mln euro (uzasadnienie, pkt 4 i art. 16 ust. 1), jednak — jak wskazano wyżej — będzie to przedstawiało w teorii tylko 2 miliony euro rocznie na każde państwo członkowskie na przestrzeni 6 lat. Państwa członkowskie zarządzające personelem i infrastrukturą poniosą największe koszty ostatecznej realizacji całościowego europejskiego systemu celnego, biorąc pod uwagę łączne nakłady sektora publicznego i prywatnego.

5.4.2 Komitet zwraca uwagę, że we wniosku nie określa się praktycznego podziału przyznaných sum, podczas gdy w ocenie wpływu (*Impact Assessment* ⁽¹¹⁾) była mowa o sumach: 259,6 mln euro na informatykę i zaledwie 57,4 mln euro na działania dotyczące zasobów ludzkich.

5.5 Art. 8 oraz art. 12 ust. 1 lit. d): Szkolenia

5.5.1 Zdaniem EKES-u pracownicy przedsiębiorstw (podmiotów gospodarczych) oraz organów celnych w państwach członkowskich staną wobec przyspieszenia już rozpoczętych reform i — pomimo szkoleń, w których będą uczestniczyć — niektórzy z nich, w tym także urzędnicy, powinni mieć możliwość skorzystania z specjalnych niemalże instrumentów socjalnych w przypadku nieprzystosowania do restrukturyzacji i to w okresie przejściowym uwzględniającym historyczny kontekst programu (opuszczenie rynku pracy przez pokolenie wyżu demograficznego).

5.5.2 Ponadto, mając na uwadze komplementarność, o której wspominał już wcześniej EKES, we wniosku mówi się o „rozważeniu możliwości opracowywania działań w zakresie szkoleń we współpracy z innymi służbami publicznymi” (art. 12 ust. 1 lit. d)). Byłoby wskazane, by Komisja określiła, o jakie służby chodzi i do jakich odbiorców programu służby te należą.

⁽¹¹⁾ Komisyjny dokument roboczy *Customs 2013 — Impact Assessment (Cła 2013 — ocena wpływu)*, str. 30 — dokument Komisji SEC(2006) 570.

5.6 Art. 13: Działania monitoringowe

5.6.1 Biorąc pod uwagę fakt, iż znajomość partnerów w dziedzinie stosunków transgranicznych pozwala na uzyskanie większego zaufania i większej skuteczności, zdaniem Komitetu we wspólnych wizytach powinni uczestniczyć celnicy, a nie tylko organy celne — tak, jak miało to miejsce w programie Mattheus.

6. Zalecenia Komitetu

6.1 W roku 2005 w komunikacie Komisji Europejskiej zapowiadającym program Cła 2013 zakładano, że przyszły program powinien „umożliwić współfinansowanie z programów pierwszo- lub trzeciofilarowych”, gdyż niemożliwe jest ograniczenie działań w tym zakresie do jednego filaru. Tak się jednak nie stało w programie Cła 2013. Wydaje się to sprzeczne z zadaniem walki z przemytem, należącym częściowo do organów celnych, oraz z zagadnieniem bezpieczeństwa osób i obszaru należącym do zakresu „wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne”. Komitet apeluje, by została rozważona możliwość finansowania opartego także na trzecim filarze, tak aby ułatwić współdziałanie służb odpowiedzialnych za walkę z oszustwami i uniknąć podwójnych kosztów.

6.2 EKES uważa za konieczne rozważenie, w jaki sposób powinny zmienić się pojęcia prawne w zakresie cel — jeśli prawo powszechne nie wystarcza — wraz z pojawieniem się nowych systemów celnych. Chodzi tu szczególnie o pojęcie oszustwa informatycznego, piractwa oraz kar. Unia będzie posiadała jeden rynek, interoperacyjną sieć celną, organa administracyjne funkcjonujące jak jedność, wspólne określenia na wykroczenia, ale różne kary, co spowodowałoby zmiany w przepływie towarów, a co za tym idzie, nierówne traktowanie, uzależnione od punktu przekroczenia granicy obszaru celnego;

byłoby to sprzeczne z celem realizowanym przez cały zakładany system.

6.3 Zastąpienie programu Mattheus wizytami roboczymi oznacza porzucenie zasady „wymienności” funkcjonariuszy na obszarze Europy, która leżała u podstaw tego wcześniejszego programu. Obecnie mobilność uzyskiwana jest dzięki sieci, jednak wizyty robocze nie powinny według Komitetu być krótsze niż dotychczasowe wymiany i winni w nich szerzej uczestniczyć wszyscy celnicy dla lepszej znajomości osób i metod.

6.4 Zdaniem EKES-u należy zastanowić się, w jaki sposób program może przyczynić się do stworzenia — w okresie przejściowym 2008–2013 — środków pomocy dla pracowników dotkniętych restrukturyzacją spowodowaną wdrożeniem ostatecznie z informatyzowanego systemu celnego w państwach członkowskich i to, w razie potrzeby, w formie specjalnych niemalże instrumentów socjalnych.

6.5 Komitet wnosi o wyjaśnienie obywatelom następujących elementów programu Cła 2013:

- a) zakres działania służb celnych oraz uściślenie co do tego, jakie służby publiczne mogą mieć dostęp do danych handlowych i innych danych — bezpłatnie lub odpłatnie,
- b) miejsce tych służb w stosunku do innych systemów celnych na świecie (z uwzględnieniem zagadnień bezpieczeństwa),
- c) zakres współpracy (jakościowy i ilościowy), której oczekuje się od ewentualnych kandydatów do UE, od krajów sąsiadujących i od krajów trzecich oraz nakłady finansowe, jakie zostaną na nią przeznaczone,
- d) rodzaj organizacji międzynarodowych, które mogą uczestniczyć w działaniach w ramach programu i rola, jaką powinny odgrywać.

Bruksela, 26 października 2006 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS