

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na temat stanu unii celnej

COM(2012) 791 final

(2013/C 271/12)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Dnia 21 grudnia 2012 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na temat stanu unii celnej

COM(2012) 791 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 29 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 139 głosami – 7 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet zgadza się z głównymi założeniami komunikatu Komisji. Jest zwolennikiem silnej unii celnej, która może znacząco przyczynić się do konkurencyjności i sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego w Unii Europejskiej.

1.2 Komitet zaleca Komisji, by podczas opracowywania planu działania wyraźnie uwzględniła badania oraz wewnętrzne i zewnętrzne oceny dotyczące funkcjonowania unii celnej, takie jak te przeprowadzone w ostatnich trzech latach.

1.3 Komitet przywiązuje dużą wagę do prowadzenia polityki celnej opartej na jednolitych, przejrzystych, skutecznych, wydajnych i uproszczonych procedurach, dzięki której Unia Europejska będzie w stanie stawić czoła światowej konkurencji i która umożliwi ochronę praw i bezpieczeństwa europejskich przedsiębiorstw i konsumentów oraz własności intelektualnej. Niemniej należy przy tym unikać nadmiernego ograniczania pola manewru państw członkowskich w zakresie wdrażania przepisów celnych, tak by mogły one dostosowywać działania do wielkości przepływów handlowych.

1.4 Komisja w swym komunikacie ogromne znaczenie przypisała usprawnieniu handlu. W ten sposób podkreślono, że ważne jest, aby służby celne mogły dostosować wdrażanie do krajowych przepływów handlowych, dążąc przede wszystkim do podniesienia wydajności i w efekcie do jak największych ułatwień, jeśli chodzi o prowadzenie działalności gospodarczej; w przyszłości w tym kontekście użyteczna będzie harmonizacja na podstawie sprawdzonych rozwiązań oraz systemowe podejście do prowadzenia kontroli.

1.5 Komitet wolałby, aby w komunikacie dokładnie omówiono konkretne działania w krótkim i średnim okresie. Priorytety określono jedynie na rok 2013. W odniesieniu do lat następnych na szczęście odesłano już do opracowywanego planu działania, który ma zostać opublikowany w 2014 r.

1.6 Komitet apeluje o zwrócenie szczególnej uwagi na to, że potrzebne są dodatkowe środki finansowe, aby służby celne były w stanie w sposób bardziej racjonalny pod względem kosztów zwalczać oszustwa i przestępczość oraz niwelować opóźnienia w przepływach handlowych.

2. Wprowadzenie

2.1 Trzecia część Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (jednego z traktatów z Lizbony, w skrócie: TFUE), dotycząca polityki i działań wewnętrznych Unii, zawiera dwa dość krótkie i bardzo ogólne artykuły (art. 26 i 27) poświęcone rynkowi wewnętrznemu, zdefiniowanemu jako obszar bez granic wewnętrznych, w którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami traktatów.

2.2 Temat ten pojawił się w europejskich traktatach dopiero w 1986 r. w Jednolitym akcie europejskim (art. 8a Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, w skrócie: Traktatu EWG), w którym przewidziano zakończenie tworzenia rynku wewnętrznego do 1 stycznia 1993 r., co niestety jeszcze się nie urzeczywistniło.

2.3 Na szczęście znacznie szybciej i inaczej przebiegał rozwój niezbędnej poprzedniczki i kluczowego elementu rynku wewnętrznego, czyli unii celnej, którą – wzorując się na udanej współpracy w ramach Beneluksu – uwzględniono już w pierwszym Traktacie EWG (traktacie rzymskim) z 1958 r.

2.4 Tam w około dwudziestu artykułach bardzo szczegółowo i z podaniem ram czasowych określono, co trzeba zrobić, by ostatecznie najpóźniej w ciągu piętnastu lat, które stanowią maksymalny czas trwania okresu przejściowego (art. 8 ust. 5), wprowadzić w odniesieniu do „całej wymiany towarowej” „zakaz ceł przywozowych i wywozowych między państwami członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym”, jak również przyjąć „wspólną taryfę celną w stosunkach z państwami trzecimi”.

2.5 Zostało to zapisane nie tylko w traktacie rzymskim (art. 9 Traktatu EWG), ale pięćdziesiąt lat później także w Traktacie z Lizbony (art. 28 TFUE). Jednak ponieważ wszystko zostało już wcześniej osiągnięte – w 1968 r. zniesiono cła na granicach państwowych, następnie przyjęto różnorodne akty prawne dotyczące ceł i pochodzenia, co doprowadziło do powstania wspólnotowego kodeksu celnego z 1992 r. i wspólnej taryfy celnej z 1987 r. – wystarczające było zawarcie w Traktacie z Lizbony trzech bardzo krótkich artykułów dotyczących unii celnej (art. 30–32 TFUE) zamiast dwudziestu szczegółowych artykułów, które znalazły się w traktacie rzymskim.

2.6 Oprócz wymienionych powyżej podstaw prawnych oddzielne instrumenty prawne – w tym rozporządzenia dotyczące ochrony praw własności intelektualnej, prekursorów narkotykowych, dóbr kulturalnych, kontroli przewożonej gotówki i nadzoru rynku oraz akty prawne mające na celu ochronę ludności i środowiska – umożliwiają egzekwowanie przepisów w tych dziedzinach przez służby celne Unii Europejskiej.

2.7 Zgodnie z art. 3 TFUE unia celna wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej opisanych w art. 2 ust. 1 TFUE. Za wdrażanie przepisów celnych odpowiadają państwa członkowskie. (Dla przypomnienia: rynek wewnętrzny należy do dzielonych kompetencji Unii i państw członkowskich opisanych w art. 2 ust. 2 TFUE.)

2.8 Wartość dodaną związaną z unią celną ilustrują między innymi następujące dane podane przez Komisję: służby celne UE mają do czynienia z 17 % światowego handlu, co rocznie odpowiada 3 300 mld EUR.

3. Komunikat Komisji

3.1 21 grudnia 2012 r. Komisja przedstawiła omawiany komunikat na temat stanu unii celnej, aby w połowie swej

kadencji przeanalizować, jak wygląda sytuacja, które cele zostały osiągnięte i w jakim stopniu oraz jakie wyzwania może przynieść przyszłość.

Bardziej konkretnie Komisja podała, że celem publikacji komunikatu jest:

— podkreślenie wartości dodanej związanej z unią celną oraz fundamentalnego znaczenia zapewnianych przez nią usług jako podstawy wzrostu, konkurencyjności i bezpieczeństwa jednolitego rynku i Unii Europejskiej;

— potwierdzenie, że unia celna stoi przed wyzwaniami, które wymagają działań na poziomie europejskim;

— nakreślenie kierunku działań w celu sprostania tym wyzwaniom i stworzenia bardziej wydajnej, solidnej i jednolitej unii celnej do 2020 r.

3.2 W ramach tych celów Komisja postrzega komunikat jako punkt wyjścia do dyskusji na temat poniższych trzech ważnych zagadnień:

— ukończenie modernizacji rozpoczętej w 2003 r. poprzez dopracowanie i ustanowienie nowego unijnego kodeksu celnego oraz powiązanych aktów delegowanych lub wykonawczych, a także ich odpowiednie wdrożenie przez państwa członkowskie;

— analiza i wyeliminowanie niedociągnięć we wdrażaniu przepisów celnych oraz określenie priorytetów, którymi należy się zająć; w tym celu kilka lat temu Komisja przeprowadziła wewnętrzną samoocenę oraz opublikuje wkrótce zewnętrzną analizę funkcjonowania unii celnej;

— zmiana struktur zarządzania w celu poprawy wydajności i skuteczności unii celnej; Komisja planuje opublikowanie w 2014 r. odpowiedniego planu działania.

3.3 Komisja zwraca się do Rady oraz Parlamentu Europejskiego o:

— ukończenie bez opóźnień procesu modernizacji unii celnej;

— określenie priorytetów dotyczących unii celnej w ramach dialogu z zainteresowanymi stronami i z uwzględnieniem wyników ostatnich wewnętrznych i zewnętrznych ocen i analiz niedociągnięć;

— zreformowanie sposobu zarządzania oraz funkcji i obowiązków państw członkowskich i Komisji w odniesieniu do ogólnego zarządzania operacyjnego unią celną; jednym z kolejnych kroków powinno być opracowanie planu działania na rzecz reformy, która ma się rozpocząć w 2014 r.

3.4 Komisja stwierdza w komunikacie, że ze względu na postępującą globalizację państwa członkowskie w pojedynkę nie są w stanie stawić czoła związanym z nią wyzwaniom. Jest zdania, że globalizacja wymaga większej europejskiej jedności, a ta wymaga większej integracji.

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet docenia fakt, że Komisja w połowie swej kadencji przedstawia omawiany komunikat dotyczący aktualnej sytuacji. Komitet podkreśla ogromne znaczenie unii celnej dla UE, w szczególności dla wzrostu, konkurencyjności i bezpieczeństwa rynku wewnętrznego.

4.2 Komitet zauważa, że Unia Europejska musi stawić czoła szeregu wyzwaniom zewnętrznym i wewnętrznym.

4.2.1 Do wyzwań zewnętrznych należą: rosnąca wymiana handlowa, nowe i złożone łańcuchy logistyczne, nowa presja konkurencyjna, wzrost przestępczości, zwłaszcza oszustw, działania terrorystyczne oraz rosnące oczekiwania ze strony na przykład innych organów egzekwowania prawa, dla których służby celne wykonują określone zadania.

4.2.2 Jako wyzwania wewnętrzne Komitet postrzega niedostateczną wydajność i skuteczność spowodowaną różnicami we wdrażaniu przez 27 państw członkowskich. Dla przykładu: każde państwo opracowuje własny system informatyczny, stosuje różne metody pracy, a poziomy wykszolenia bardzo się różnią. Uniemożliwia to jednolite wdrażanie przepisów UE przez państwa członkowskie, a obecny kryzys gospodarczy dodatkowo pogarsza sytuację.

4.3 Komitet przywiązuje dużą wagę do prowadzenia polityki celnej opartej na jednolitych, przejrzystych, skutecznych, wydajnych i uproszczonych procedurach, dzięki której Unia Europejska będzie w stanie stawić czoła światowej konkurencji, a także chronić prawa i bezpieczeństwo europejskich przedsiębiorstw i konsumentów oraz własność intelektualną.

4.4 Takie zalecenie zostało zawarte już we wcześniejszej, przyjętej niedawnej opinii⁽¹⁾, a tu, ze względu na jego znaczenie, ponownie się je przytacza.

4.5 Komitet równie dobitnie podkreśla przy tym, że należy unikać nadmiernego ograniczania pola manewru państw członkowskich w zakresie wdrażania przepisów celnych, tak by mogły one dostosowywać działania do wielkości przepływów handlowych. W tym kontekście podkreśla, że państwa członkowskie podjęły liczne kroki w celu ułatwienia wymiany, takie jak zniesienie formalności papierowych, uproszczone procedury, przyznawanie statusu upoważnionego podmiotu gospodarczego.

4.6 Działania ujednolicające należy przy tym oprzeć na sprawdzonych rozwiązaniach, a nie na średniej dla UE.

4.7 Ponadto zdaniem Komitetu trzeba zmierzać ku temu, by kontrole były nastawione nie na poszczególne transakcje, lecz aby raczej wynikały z podejścia systemowego, opartego na ocenie ryzyka. W tym celu należy działać w sposób racjonalny pod względem kosztów, skupić się na osiąganiu rezultatów, także finansowych, jeśli chodzi o dochody, oraz dążyć do faktycznych postępów.

4.8 Także Rada ds. Konkurencyjności w konkluzjach z posiedzenia w dniach 10–11 grudnia 2012 r. podkreśliła konieczność „dalszego promowania jednolitego zastosowania prawodawstwa celnego oraz nowoczesnych i zharmonizowanych podejść do kontroli celnych, przy równoczesnym dopuszczaniu – w stosownych przypadkach i z uwzględnieniem implikacji dla przedsiębiorców i państw członkowskich – elastyczności w odniesieniu do krajowych rozwiązań”⁽²⁾.

4.9 Ponadto Rada zwróciła uwagę na konieczność „intensyfikowania współpracy z innymi agencjami, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, w dziedzinach ochrony, zdrowia, bezpieczeństwa i środowiska, a także z innymi partnerami międzynarodowymi, przy jednoczesnym poszanowaniu rozdziału kompetencji w tym obszarze między UE a państwa członkowskie”⁽³⁾.

4.10 Komitet zgadza się także z oceną Komisji, że warunkiem dalszego rozwoju unii celnej jest opracowanie mechanizmu pomiaru i oceny jej skuteczności.

4.11 Komitet zwraca także uwagę na to, że poza sztywnymi procedurami celnymi mogą istnieć inne przeszkody utrudniające sprawne działania, np. niedostateczna infrastruktura na granicach zewnętrznych. Gdy zaangażowane są państwa trzecie, problemy te powinny być rozwiązywane wspólnie.

⁽²⁾ Konkluzje w sprawie postępów we wdrażaniu strategii dotyczącej rozwoju unii celnej, 3208. posiedzenie Rady ds. Konkurencyjności w Brukseli w dniach 10–11 grudnia 2012 r.

⁽³⁾ Tamże.

⁽¹⁾ Dz.U. C 229 z 31.7.2012, ss. 68–71.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Komitet wyraża zaniepokojenie nasilającą się nierównowagą między stale rosnącym obciążeniem pracą a stale malejącą liczbą pracowników służb celnych. Pomimo tego, że wiele zadań zostało zautomatyzowanych, obciążenie pracą wzrasta. Trzeba zwrócić znacznie większą uwagę na ten problem, którego istotny aspekt to także kształcenie i szkolenia zawodowe.

5.2 Komitet podaje pod rozwagę, że rozwiązaniem mogłoby być utworzenie europejskiej wyższej szkoły celnej, aby podnieść poziom wyszkolenia pracowników służb celnych do wymaganego poziomu.

5.3 Zdaniem Komitetu bezpieczeństwo łańcucha dostaw i zarządzanie ryzykiem mają ogromne znaczenie dla unii celnej. Komitet wyda wkrótce opinię w sprawie opublikowanego niedawno komunikatu Komisji dotyczącego tej kwestii (COM(2012) 793 final; INT/681, sprawozdawca: Antonello Pezzini).

5.4 Komitet z zainteresowaniem oczekuje także propozycji Komisji dotyczących rozwiązania, choćby w imię zasady równości, problemów związanych z różnymi podejściami do łamania przepisów celnych UE i nakładania sankcji. Należy jednak mieć na uwadze, że zmiana krajowych sankcji w ramach krajowych przepisów celnych i karnych to dla państw członkowskich kwestia drażliwa.

5.5 Jako pierwszy krok Komitet sugeruje zbliżenie typów przestępstw lub wykroczeń, tak jak zrobiono to w odniesieniu do transportu drogowego⁽⁴⁾.

5.6 Komitet pozytywnie odnosi się do propozycji Komisji, by opracować zestaw standardowych procedur, które będzie trzeba uwzględnić w przyszłych przepisach, w celu ułatwienia

egzekwowania przez służby celne przepisów nakładających zakazy i ograniczenia w odniesieniu do przywozu i wywozu towarów.

5.7 Komitet żąda, że Komisja nie określiła w komunikacie w bardziej konkretny sposób skutków swych propozycji pod względem obciążeń regulacyjnych i administracyjnych.

5.8 Fundamentalne znaczenie ma lepsze wykonywanie zadań w zakresie obsługi celnej. Należałoby więc rozwinąć współpracę między organami celnymi, wzmocnić uprawnienia pracowników służb celnych i opracować faktyczne europejskie strategie zwalczania nadużyć. W pewnych okolicznościach może być również pożądane przeniesienie zadań i działań z państw członkowskich działających pojedynczo na wspólne instytucje, powiązane bądź nie z Komisją czy wspólnym gronem państw członkowskich, jeśli na przykład pozwoli to uzyskać duże oszczędności finansowe lub ułatwi realizację zadań celnych.

5.9 Komitet oczekiwałby także zawarcia w komunikacie większej ilości informacji, które posłużyły za podstawę do rozważań. Niestety, tak się nie stało, w związku z czym trudno jest należycie ocenić komunikat. Na szczęście, jak wyraźnie zapowiedzieli przedstawiciele Komisji, przyszłym wnioskom ustawodawczym będą towarzyszyły oceny skutków.

5.10 Komitet, podobnie jak Komisja, jest zaniepokojony stwierdzeniem, że obecny system zarządzania unią celną (a w szczególności jego wspólne procesy) osiągnął granice skuteczności i efektywności. Jest zdania, że aby móc nadal prowadzić skuteczne i racjonalne pod względem kosztów działania, służby celne muszą dysponować nowoczesnym i skutecznym systemem zarządzania.

5.11 Ponadto Komitet zwraca uwagę na fakt, że także w obecnej sytuacji kryzysu gospodarczego muszą znaleźć się wystarczające środki finansowe dla służb celnych, na przykład na aktualizację systemów informatycznych, aby mogły one skutecznie zwalczać oszustwa i przestępczość.

Bruksela, 22 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylające dyrektywę Rady 96/26/WE.