

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego, w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami, instrument wsparcia finansowego na rzecz sprzętu do kontroli celnej”

[COM(2018) 474 final – 2018/0258 (COD)]

(2019/C 62/11)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 2.7.2018 Rada, 4.7.2018
Podstawa prawna	Art. 114 ust. 1 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	2.10.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.10.2018
Sesja plenarna nr	538
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	200/0/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że w obliczu narastających problemów związanych z kontrolą zewnętrznych granic Unii konieczne jest wdrożenie systemu, który będzie w stanie połączyć ochronę osób z bezpieczeństwem granic, umożliwiając budowanie korzystnych relacji handlowych z państwami trzecimi.

1.2. To jedno z wielkich wyzwań, przed jakimi stoi Unia Europejska, a EKES uważa, że pakiet dotyczący zarządzania granicami, który został przygotowany do kolejnego wieloletniego budżetu UE, jest pozytywnym pierwszym krokiem.

1.3. EKES uważa, że sprawą zasadniczej wagi jest zapewnienie Unii wysokiego poziomu jakości i innowacyjności w zakresie sprzętu do kontroli celnej, aby jak najlepiej ochronić kulturę społeczną, a także społeczne, środowiskowe, gospodarcze i finansowe interesy państw członkowskich, które dotyczą:

- walki z nielegalnym handlem, która jest wciąż nieskuteczna,
- usprawnienia i uproszczenia zasad legalnego handlu,
- ochrony bezpieczeństwa rynku wewnętrznego UE,
- ochrony środowiska i zdrowia obywateli,
- poszanowania podstawowych praw pracowników,
- ochrony interesów konsumentów,
- optymalnego zarządzania ryzykiem celnym,
- poboru należności celnych.

1.4. Komitet uważa, że dla nowego instrumentu istotne jest ponadto:

- zapewnienie pierwszeństwa dostawy sprzętu na granicach poddawanych największej presji kontrolnej, takich jak granice morskie,
- przyspieszenie prac zespołów oceniających, które działają w tym obszarze ⁽¹⁾,
- zapewnienie sprawiedliwego podziału geograficznego,
- przestrzeganie proporcjonalności związanej z przepływem towarów i osób, w synergii z Funduszem Bezpieczeństwa.

1.5. Komitet docenia wysiłki Komisji zmierzające zarówno do usprawnienia kontroli na granicach UE, jak i do wzmocnienia niezbędnych funduszy i instrumentów, aby zapewnić innowacyjne i wysokiej jakości metody kontroli celnej oraz możliwie jednolite stosowanie przepisów celnych w urzędach działających na granicach zewnętrznych ⁽²⁾.

1.6. Komitet uważa, że środki finansowe przeznaczone na nowy instrument są niewystarczające w stosunku do wyznaczonych celów, które mają obejmować między innymi zapewnienie sprzętu do kontroli bezpieczeństwa fitosanitarnego i narzędzi do zaawansowanej spektrografii kontenerów towarowych ⁽³⁾.

1.7. Komitet uważa także, że ważne jest zapewnienie w odpowiednio krótkim czasie dostawy sprzętu urzędom kontroli granicznej pracującym pod największą presją, jak na przykład urzędy kontroli granic morskich, które powinny mieć pierwszeństwo przy przyznawaniu dotacji. Wskazane byłoby ponadto, by nowy instrument przewidywał utworzenie rezerwy szybkiego reagowania w celu rozpowszechnienia nowego i innowacyjnego sprzętu wraz z możliwością równoczesnego przeglądu wykazu już dopuszczonego sprzętu.

1.8. Komitet wzywa do zapewnienia maksymalnej przejrzystości w rocznych programach prac i mechanizmach przyznawania dotacji ⁽⁴⁾ zarządzanych bezpośrednio przez Komisję.

1.9. EKES zaleca ścisłą koordynację z programem „Cła” mającym na celu sfinansowanie pełnego zestawu infrastruktury i systemów informatycznych, w tym cyfryzację interakcji między podmiotami handlowymi a służbami celnymi, z programem „Horyzont Europa” i z innymi właściwymi funduszami.

1.10. Komitet zwraca się o przedstawienie mu śródkresowego sprawozdania z wdrażania i funkcjonowania nowego instrumentu wraz z analizą opartą na wskaźnikach jakościowych i ilościowych.

1.11. Opracowanie w odpowiednim czasie wspólnej bazy językowej w zakresie tematów powracających w kontekście urzędów celnych, analogicznie jak w przypadku kontrolerów ruchu lotniczego, ułatwiłoby utworzenie, zgodnie z oczekiwaniami, wspólnego, jednolitego europejskiego systemu celnego.

1.11.1. EKES zaleca, by w odpowiednim czasie zaktualizowano zestaw sprzętu do kontroli celnej, tak by uwzględnić bezzwłocznie rozwój internetu rzeczy, cyberbezpieczeństwa, cyfrowego śledzenia produktów i bardziej zaawansowanych zastosowań technologii oraz przyspieszyć ich rozpowszechnienie i rozwinąć zaktualizowane szkolenia mające na celu ich wykorzystanie.

1.11.2. Konieczne byłoby ponadto opracowanie wspólnych ram szkolenia ⁽⁵⁾ na podstawie ram kompetencji dla sektora celnego UE, które mają na celu ujednoczenie i podwyższenie standardów działania organów celnych w całej UE.

⁽¹⁾ Obecnie tylko w 11 państwach członkowskich ze wschodnimi i południowo-wschodnimi lądowymi granicami zewnętrznymi przeprowadzono niezbędną inwentaryzację sprzętu i rodzajów działania oraz określono standardy proponowane dla każdej kategorii.

⁽²⁾ Kwestia ta dotyczy 2 140 urzędów celnych, zob. https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2016-taxation-and-customs-union_en.

⁽³⁾ Metoda ta jest bardzo przydatna do sprawdzania zawartości ogromnej liczby kontenerów.

⁽⁴⁾ Dotacje stanowiące odstępstwo od rozporządzenia finansowego przyznawane są państwom członkowskim, które stają się właścicielami sprzętu; art. 7, art. 10 ust. 2, art. 195 lit. f), art. 197 rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r.

⁽⁵⁾ *Ramy kompetencji celnych Unii Europejskiej mają na celu ujednoczenie i podwyższenie standardów działania organów celnych w całej UE.* © Unia Europejska 2015. **Ramy kompetencji dla sektora celnego UE** przedstawiają elementy ram kompetencji dla sektora celnego UE i określają podejście stosowane przy wyznaczaniu kompetencji. Stanowią również uzasadnienie decyzji podejmowanych w odniesieniu do wyboru określonych kompetencji w każdej sekcji, zwłaszcza w odniesieniu do kryteriów stosowanych do określenia wykazu kompetencji operacyjnych (na przykład odniesienie do kodeksu celnego Unii, współzależność z kompetencjami w miejscu pracy i ukierunkowanie na przyszłość).

1.11.3. W międzyczasie istotne jest ustanowienie – za pomocą ewentualnego upoważnienia europejskich organów normalizacyjnych – wspólnych norm i protokołów odnoszących się do dotowanych materiałów i sprzętu przeznaczonych dla organów celnych.

2. Wprowadzenie

2.1. Potrojenie funduszy na zarządzanie granicami Unii Europejskiej to propozycja Komisji w ramach kolejnego budżetu na lata 2021–2027: fundusze te miałyby być przeznaczone na wzmocnienie granic oraz poprawę przepływu towarów, usług i osób, w tym migrantów. Zgodnie z wnioskiem władzy wykonawczej UE środki finansowe na te cele powinny wzrosnąć z obecnych 13 mld EUR do 34,9 mld EUR.

2.2. Komisja zamierza stworzyć nowy, odrębny fundusz na zintegrowane zarządzanie granicami. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) zostanie dodatkowo wzmocniona przez nową, stałą służbę liczącą około 10 000 strażników oraz przez dodatkowe fundusze, aby usprawnić kontrolę celną i ulepszyć sprzęt do kontroli. Zostanie utworzony nowy Fundusz Zintegrowanego Zarządzania Granicami (IBMF) o wartości ponad 9,3 mld EUR.

2.2.1. Środki te zostaną wykorzystane na wzmocnienie Fronteksu, przeprowadzanie systematycznych kontroli na granicach, tworzenie nowych wielkoskalowych i interoperacyjnych systemów informatycznych oraz ustanowienie przyszłego systemu regulującego przekraczanie granic.

2.3. Nowy fundusz IBMF ma się składać z dwóch różnych narzędzi: celem pierwszego z nich jest „Zintegrowane zarządzanie granicami i wizy” (IGFV); drugie to narzędzie z budżetem w wysokości 1,3 mld EUR na lata 2021–2027 na „Sprzęt do kontroli celnej” – CCE, co powinno się przyczynić do wdrożenia odpowiednich i równoważnych kontroli celnych w różnych urzędach kontroli granicznej.

2.3.1. Ten ostatni fundusz ma na celu zakup sprzętu umożliwiającego nowoczesną i niezawodną kontrolę celną, jego konserwację i aktualizację.

2.4. Po 50 latach od wejścia w życie, które nastąpiło 1 lipca 1968 r., unia celna stanowi niezastąpiony filar jednolitego rynku, chroniąc granice UE i jej obywateli przed zakazanymi i niebezpiecznymi towarami, takimi jak broń i narkotyki, a także przed towarami podrobionymi, oraz sprzyjając ciągłemu wzrostowi udziału handlu światowego: w 2017 r. organy celne UE obsługiwały 16 % handlu światowego.

2.5. Aby zapewnić sprawne działanie unii celnej, państwa członkowskie UE korzystają ze wspólnego zestawu zasad, opartego na kodeksie celnym Unii. Kodeks ten został przyjęty w 2013 r. i wprowadzony w życie w 2016 r. we wszystkich państwach członkowskich UE. Od 2016 r. stanowi on nowe ramy prawne mające na celu zarządzanie przywozem, wywozem, tranzytem i magazynowaniem towarów, które znajdują się w transycie w ramach obszaru celnego i powiązań z państwami trzecimi.

2.5.1. Ponadto organy celne stosują ponad sześćdziesiąt przepisów nie dotyczących ściśle ceł, które odnoszą się między innymi do:

- towarów o podwójnym zastosowaniu: cywilnym i wojskowym,
- broni palnej,
- prekursorów narkotyków,
- ruchów walutowych gotówką,
- praw własności intelektualnej,
- zdrowia publicznego,
- bezpieczeństwa produktów,
- ochrony konsumentów,

- ochrony dziko żyjących gatunków,
- ochrony środowiska.

2.6. Komitet zawsze twierdził, że „skutecznie funkcjonująca unia celna stanowi konieczny warunek integracji europejskiej dzięki zapewnieniu swobodnego, bezpiecznego i przejrzystego przepływu towarów, maksymalnej ochrony konsumentów i środowiska, oraz dzięki skutecznej i prowadzonej w jednolity sposób walce z oszustwami i podrabianiem na całym obszarze Unii”⁽⁶⁾.

2.7. Komitet podkreślił również, że konieczne i ważne jest „wprowadzenie środków modernizacyjnych, takich jak uproszczenie przepisów celnych, oraz ukończenie procesu interoperacyjnej informatyzacji organów celnych, co ma na celu usprawnienie praktyk handlowych i zwiększenie koordynacji zapobiegania i ścigania”⁽⁷⁾.

2.8. Już w 2012 r. Rada Europejska wypowiedziała się⁽⁸⁾ na temat konieczności poprawy wewnętrznego zarządzania unią celną i możliwości współpracy z innymi agencjami oraz z sektorem prywatnym w celu zapewnienia operatorom jak najlepszych usług; w konkluzjach Rady z czerwca 2014 r. zalecono poprawę oceny działania ze wskazaniem niektórych sektorów oraz zwrócono się o opracowanie odpowiednich kluczowych wskaźników skuteczności działania.

2.9. W swoich konkluzjach dotyczących finansowania sektora cel z dnia 23 marca 2017 r. Rada zwróciła się do Komisji, by „oceniła możliwość finansowania potrzeb w zakresie wyposażenia technicznego ze środków przyszłych programów finansowych Komisji [...] oraz usprawniła koordynację i zacieśniła współpracę między organami celnymi a innymi organami ścigania do celów finansowania”.

2.10. Ze swojej strony Parlament Europejski w rezolucji z dnia 7 kwietnia 2017 r.⁽⁹⁾ podkreślił, że „skuteczność procedur celnych ma decydujące znaczenie nie tylko z punktu widzenia ułatwiania handlu, ale również skutecznego i odpowiedniego ścigania przestępstw w odniesieniu do podrabiania produktów i przemytu towarów objętych podatkiem akcyzowym, które wwozi się do UE” oraz że „służby celne działają na styku dwóch obszarów, mianowicie między bezpiecznym przepływem towarów w celu ochrony konsumentów w UE a wdrażaniem postanowień umów handlowych”.

3. Wnioski Komisji

3.1. W rozporządzeniu proponuje się nowy instrument finansowy przeznaczony na sprzęt do kontroli celnej, stanowiący część Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami (IBMF) w ramach działu „Migracja i zarządzanie granicami”, z myślą o zapewnieniu większego wsparcia dla państw członkowskich w celu zapewnienia jednolitości w przeprowadzaniu kontroli celnych w ramach całej unii celnej poprzez korygowanie braku równowagi między urzędami celnymi w różnych państwach członkowskich.

3.2. Nowy instrument finansowy, z dotacją na lata 2021–27 w wysokości 1,3 mld EUR, ma pokryć koszt sprzętu do kontroli celnej przeznaczonego dla czterech rodzajów granic (lądowych, morskich, powietrznych⁽¹⁰⁾ i pocztowych).

3.3. Finansowanie będzie dostępne dla wszystkich państw członkowskich i ocenione zostaną potrzeby związane z każdym rodzajem granicy. Grupa Ekspercka ds. Wschodniej i Południowo-Wschodniej Lądowej Granicy Zewnętrznej Unii Europejskiej (CELBET), która skupia jedenaście państw członkowskich odpowiedzialnych za granice lądowe UE, już rozpoczęła prace w tym sektorze, natomiast zespoły odpowiedzialne za pozostałe rodzaje granic wkrótce rozpoczną działalność, tak aby można było ocenić potrzeby poszczególnych państw i przydzielić fundusze dla 27 państw członkowskich w 2021 r., gdy tylko instrument wejdzie w życie⁽¹¹⁾.

3.4. Wyznaczone cele powinny prowadzić do większej koordynacji i pewności prawnej, większej skuteczności lub komplementarności, ze scentralizowanym podejściem, poprzez bezpośrednie zarządzanie: przewidziane są dotacje dla państw członkowskich w wysokości do 80 % kosztów kwalifikowalnych, przeznaczone na wsparcie zakupu, utrzymania i rozwoju sprzętu do kontroli celnej, zgodnie z ustalonymi standardami dla określonego rodzaju granicy.

⁽⁶⁾ Zob. Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 68.

⁽⁷⁾ Tamże, przypis 6.

⁽⁸⁾ Zob. Dz.U. C 80 z 19.3. 2013, s. 11.

⁽⁹⁾ Zob. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0162+0+DOC+XML+V0//PL>.

⁽¹⁰⁾ W UE jest ok. 400 lotnisk cywilnych.

⁽¹¹⁾ Wniosek został przedstawiony dla Unii składającej się z 27 państw członkowskich, zgodnie z notyfikacją o zamiarze wystąpienia z Unii Europejskiej i Euratomu przekazaną przez Zjednoczone Królestwo.

3.5. Instrument jest ściśle powiązany z nowym programem celnym⁽¹²⁾, którego narzędzia współpracy zostaną wykorzystane do oceny potrzeb w zakresie innowacyjnego sprzętu do kontroli celnej i, jeżeli będzie to konieczne, do wspólnego szkolenia⁽¹³⁾ pracowników organów celnych w celu lepszego wykorzystania samego sprzętu.

4. Uwagi ogólne

4.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest głęboko przekonany, że w obliczu rosnących wyzwań związanych z kontrolą zewnętrznych granic Unii konieczne jest wdrożenie skutecznego systemu, który będzie w stanie połączyć ochronę osób, społeczną gospodarkę rynkową, bezpieczeństwo zrównoważonej produkcji i zrównoważonego handlu między państwami członkowskimi oraz wymianę z państwami trzecimi.

4.2. Komitet docenia wysiłki Komisji Europejskiej ukierunkowane na zwiększenie funduszy i instrumentów działania w celu wzmocnienia kontroli na granicach zewnętrznych oraz zapewnienia innowacyjnych i wysokiej jakości kontroli celnych w kontekście wzmocnienia unii celnej.

4.3. EKES uważa jednak, że środki finansowe przeznaczone na nowy instrument w wysokości 1,3 mld EUR, czyli około 186 mln EUR rocznie, są zupełnie niewystarczające, stanowiąc mniej niż jedną trzydziestą środków przyznanych w okresie 2021–2027 na ogólne zadania w obszarze granic i migracji, w wysokości 34,9 mld EUR.

4.4. Komitet uważa, że ważne jest, aby:

- zapewnić pierwszeństwo dostawy sprzętu urządzeniom kontroli granicznej pracującym pod największą presją, jak na przykład urzędy kontroli granic morskich,
- przyspieszyć prace zespołów oceniających, które działają w tym obszarze⁽¹⁴⁾,
- zapewnić sprawiedliwy podział geograficzny,
- przestrzegać proporcjonalności związanej z przepływem towarów i osób, komplementarnie z Funduszem Bezpieczeństwa.

4.4.1. EKES uważa, że sprawą zasadniczej wagi jest zapewnienie wysokiego poziomu jakości i innowacyjności sprzętu do kontroli celnej, aby lepiej chronić kulturę społeczną oraz gospodarcze i finansowe interesy Unii i jej państw członkowskich, zapewniając:

- skuteczniejszą niż obecnie walkę z nielegalnym handlem⁽¹⁵⁾,
- usprawnienie i uproszczenie obowiązków związanych z prowadzeniem legalnego handlu,
- ochronę bezpieczeństwa rynku wewnętrznego UE,
- ochronę środowiska i zdrowia obywateli,
- poszanowanie podstawowych praw pracowników,
- ochrona konsumentów,
- zarządzanie ryzykiem,
- pobór należności celnych.

4.5. Komitet apeluje, by zapewniono jak największe rozpowszechnienie rocznych programów pracy i przewidzianych działań, a także mechanizmów przydzielania dotacji kierowanych przez Komisję, dając pierwszeństwo łączeniu zakupów sprzętu, który powinien być innowacyjny⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Zob. COM(2018) 442 final, na temat którego EKES sporządza obecnie opinię INT/860. Zob. s. 45 niniejszego Dziennika Urzędowego.

⁽¹³⁾ Zob. rozszerzenie programu „Wizyty robocze”.

⁽¹⁴⁾ Obecnie tylko w 11 państwach członkowskich ze wschodnimi i południowo-wschodnimi lądowymi granicami zewnętrznymi przeprowadzono niezbędną inwentaryzację sprzętu i rodzajów działania oraz określono standardy proponowane dla każdej kategorii.

⁽¹⁵⁾ W 2017 r. przechwycono 31,4 mln przedmiotów o wartości 582 mln EUR 25 % przypadków stanowiła podrobiona żywność, 11 % – zabawki, 8 % – papierosy (źródło: Komisja Europejska).

⁽¹⁶⁾ Zob. COM(2018) 178 final, „Sprawozdanie Komisji w sprawie strategii dotyczącej celnych systemów informatycznych”.

4.6. EKES zaleca ścisłą koordynację z programem „Cła” mającym na celu finansowanie infrastruktury i systemów informatycznych, w tym cyfryzację interakcji między podmiotami handlowymi a służbami celnymi, oraz z programem „Horyzont”, pomocnym w zdefiniowaniu innowacyjnych metod kontroli celnej.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Wziąwszy pod uwagę, że co roku przemieszczanych jest ponad 200 mln TEU⁽¹⁷⁾, tzn. ponad 10 mln kontenerów, na wielu granicach morskich i lądowych bardzo trudne okazuje się prowadzenie dokładnych kontroli. Wskazane byłoby zatem prowadzenie kontroli wzdłuż dróg wraz ze zmianą materiałów, z których wykonana jest konstrukcja kontenerów⁽¹⁸⁾, co umożliwiłoby rozpoznanie za pomocą dronów bądź systemu Galileo.

5.2. Stosowne byłoby zaktualizowanie konwencji genewskiej z 1972 r. i norm ISO z 1967 r., które zostały opracowane przed poważnymi przemianami XXI wieku w postaci rozwoju globalizacji i rosnącego – a obecnie niepokojącego – zjawiska podrabiania produktów⁽¹⁹⁾.

5.3. Należy w odpowiednim czasie zaktualizować zestaw sprzętu do kontroli celnej (*equipment tools*), tak by uwzględnić bezzwłocznie rozwój internetu rzeczy, cyberbezpieczeństwa, cyfrowego śledzenia produktów i coraz bardziej zaawansowanych zastosowań technologii oraz przyspieszyć ich rozpowszechnienie i rozwinąć zaktualizowane szkolenia mające na celu ich świadome wykorzystanie za pośrednictwem ram kompetencji celnych Unii Europejskiej⁽²⁰⁾. Istotne byłoby w tym względzie, by nowy instrument wsparcia finansowego przewidywał utworzenie rezerwy szybkiego reagowania w celu rozpowszechnienia innowacyjnego sprzętu wraz z jednoczesnym przeglądem wykazu już dopuszczonego sprzętu.

Bruksela, 17 października 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁷⁾ TEU (dwudziestostopowa jednostka ekwiwalentna): 1 TEU odpowiada 1 kontenerowi o wymiarze 20 cali, czyli 28 tonom masy i 40 metrom³.

⁽¹⁸⁾ Już teraz konstrukcja wielu kontenerów wykonana jest z drewna lub innego materiału.

⁽¹⁹⁾ Zob. Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 25.

⁽²⁰⁾ Zob. przypis 6.