

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijne środowisko jednego okienka w dziedzinie ceł i zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 952/2013”**

[COM(2020) 673 final – 2020/306 (COD)]

(2021/C 220/08)

Sprawozdawca: **Athanasios IOANNIDIS**

Wnioski o konsultację	Parlament Europejski, 11.11.2020 Rada, 13.11.2020
Podstawa prawna	Art. 3, 114 i 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	2.3.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	24.3.2021
Sesja plenarna nr	559
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	268/0/3

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji Europejskiej dotyczący ustanowienia unijnego środowiska jednego okienka w dziedzinie ceł i zmiany rozporządzenia (UE) nr 952/2013. Celem wniosku jest rozwiązanie problemu rozdrobionej interoperacyjności między organami celnymi a właściwymi organami partnerskimi w zarządzaniu procesami odprawy celnej towarów.

1.2. EKES uważa, że wniosek jest zgodny z wizją i celami strategicznymi Unii, zarówno w odniesieniu do „Planu działania mającego na celu przeniesienie unii celnej na następny poziom – planu działania na rzecz silnej i nowoczesnej unii celnej”, jak i do komunikatu „Rozwój unii celnej UE i zarządzanie nią”.

1.3. Zdaniem EKES-u wniosek wspiera plan strategiczny Dyrekcji Generalnej ds. Podatków i Unii Celnej (DG TAXUD) na lata 2016–2020 oraz plan działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016–2020 określony w komunikacie Komisji z dnia 19 kwietnia 2016 r. <sup>(1)</sup> i mający na celu zwiększenie wydajności usług publicznych poprzez usunięcie istniejących barier cyfrowych, ograniczenie biurokracji i poprawę jakości interakcji między organami krajowymi.

1.4. EKES zwraca uwagę, że wdrożenie środowiska jednego okienka w dziedzinie ceł sprawi, że handel towarami wkroczy w nową erę cyfrową dzięki uproszczeniu i automatyzacji. Ogólnie rzecz biorąc, wymiana handlowa w UE będzie rosła, Unia stanie się bardziej konkurencyjna, cła zostaną zmodernizowane oraz będzie się to wiązać z wielorakimi skutkami dla zainteresowanych stron – organów celnych państw członkowskich, właściwych organów partnerskich, przedsiębiorców i obywateli.

1.5. EKES uważa, że unijne jedno okienko wraz z krajowymi okienkami nie powinny stanowić jedynie portalu cyfrowego na potrzeby procesów gromadzenia danych i wymiany informacji. Ponieważ systemy i procesy informacyjne ewoluują, w przyszłości – zgodnie z ustaleniami państw członkowskich i Rady – musi istnieć także możliwość przejścia na bardziej złożone, zautomatyzowane procesy obliczeniowe, które będą stosowane w odniesieniu do ilości towarów. Umożliwi to przedsiębiorcom uzyskanie całościowego obrazu transakcji, którą należałoby zatem nazwać „inteligentną”.

<sup>(1)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016–2020. Przyspieszenie transformacji cyfrowej w administracji”, COM(2016) 179 final z dnia 19 kwietnia 2016 r.

1.6. EKES uważa, że włączenie unijnych formalności dotyczących cel do unijnego systemu jednego okienka w dziedzinie cel służącego do wymiany świadectw (EU CSW-CERTEX) będzie wymagało nowej infrastruktury informatycznej w celu stworzenia połączeń między krajowymi środowiskami jednego okienka w dziedzinie cel a unijnymi systemami pozacelnymi. Należy dokładnie określić dane, które mają być wymieniane.

1.7. EKES zaleca, by Komisja zwróciła szczególną uwagę na cyberbezpieczeństwo systemów i okienek poprzez ustanowienie systemów bezpieczeństwa o wysokich standardach, które będą chronić przed atakami mogącymi zagrozić handlowi towarami w UE i mieć katastrofalne skutki gospodarcze.

1.8. EKES zgadza się, że skuteczne wdrożenie programu jednego okienka w dziedzinie cel i uniknięcie opóźnień będzie wymagało szczególnego zwrócenia uwagi na państwa członkowskie, które nie wzięły udziału w projekcie pilotażowym z 2015 r. pt. „Unijne środowisko jednego okienka w dziedzinie cel – wspólny dokument weterynaryjny wejścia” (EU CSW-CVED) i które w związku z tym nie opracowały krajowych środowisk jednego okienka w dziedzinie cel, dostosowanych do unijnego jednego okienka.

1.9. Podobny problem dotyczy szeregu państw członkowskich, które opracowały własne inicjatywy w zakresie jednego okienka na szczeblu krajowym, które pozostają odizolowane i charakteryzują się różnymi warunkami uzależnionymi od poziomu istniejącej informatycznej architektury celnej, priorytetów i struktur kosztów.

1.10. Z powyższych względów EKES opowiada się za bardziej szczegółowym harmonogramem, zawierającym cele i środki dla państw członkowskich umożliwiające im dostosowanie ich krajowych środowisk jednego okienka w dziedzinie cel do unijnego jednego okienka.

1.11. EKES dostrzega złożoność systemu i fakt, że do jego wdrożenia potrzebna jest koordynacja działań zarówno w obrębie państw członkowskich, jak i między tymi państwami. EKES proponuje opracowanie bardziej szczegółowego harmonogramu monitorowania i przedstawiania sprawozdań na temat funkcjonowania i opracowywania jednego okienka, wraz z celami i środkami, które państwa członkowskie i podmioty krajowe powinny podjąć w celu wdrożenia systemu.

1.12. EKES zaleca, by w obszarze swego działania program przyczyniał się do większego poszanowania praw podstawowych i lepszej ochrony danych.

1.13. EKES uważa, że niezwykle ważne jest przygotowanie i przeszkolenie pracowników, którzy będą zaangażowani w obsługę systemów informatycznych, krajowych środowisk jednego okienka i unijnego jednego okienka w dziedzinie cel. W związku z tym w obecnym projekcie należy przewidzieć programy szkolenia i podnoszenia kwalifikacji pracowników, które to programy powinny być finansowane ze środków krajowych lub unijnych.

## 2. Kontekst/wprowadzenie

2.1. W 2008 r. państwa członkowskie i Komisja zobowiązały się do promowania elektronicznego środowiska celnego w UE poprzez dążenie do ustanowienia ram usług jednego okienka. W deklaracji weneckiej z 2014 r. zaproponowano stopniowy plan działania na rzecz wdrożenia unijnego środowiska jednego okienka w dziedzinie cel i opracowania jego ram prawnych. Zostało to powtórzone w komunikacie Komisji z 2016 r. „Rozwój unii celnej UE i zarządzanie nią”, w którym ogłoszono plany Komisji dotyczące zbadania wykonalnego rozwiązania w zakresie opracowania i utworzenia unijnego środowiska jednego okienka w dziedzinie cel. Podejście to zostało poparte w konkluzjach Rady Ecofin z dnia 23 maja 2017 r.

2.2. Komisja rozpoczęła w 2015 r. projekt pilotażowy – „Unijne środowisko jednego okienka w dziedzinie cel – wspólny dokument weterynaryjny wejścia (EU CSW-CVED)”. Projekt był zarządzany wspólnie przez Dyрекcję Generalną ds. Podatków i Unii Celnej (DG TAXUD) oraz Dyрекcję Generalną ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności (DG SANTE) w celu umożliwienia zautomatyzowanej weryfikacji przez organy celne trzech formalności regulacyjnych dotyczących cel, przedkładanych wraz ze zgłoszeniem celnym jako dowód zgodności. Początkowo w tym programie pilotażowym uczestniczyło na zasadzie dobrowolności pięć administracji celnych państw członkowskich. W ramach jego następcy, unijnego systemu jednego okienka w dziedzinie cel służącego do wymiany świadectw (EU CSW-CERTEX), rozszerzono zakres wymogów regulacyjnych i wprowadzono nowe funkcje, takie jak zarządzanie ilościami. Liczba uczestniczących państw członkowskich wzrosła z pięciu do dziewięciu, a programem obejmowane są kolejne obszary polityki.

2.3. Pandemia COVID-19 sprawiła, że ważniejsze niż kiedykolwiek stało się ustanowienie silniejszych ram unii celnej i dalsze ułatwianie wypełniania formalności celnych i unijnych formalności niedotyczących cel w celu wsparcia ożywienia gospodarczego. W tym celu zwiększona cyfryzacja formalności celnych i unijnych formalności regulacyjnych niedotyczących cel mających zastosowanie do handlu międzynarodowego otwiera państwom członkowskim nowe możliwości w zakresie poprawy współpracy cyfrowej.

### 3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1. Unijny handel międzynarodowy podlega zarówno przepisom prawa celnego, jak i unijnym przepisom innym niż przepisy celne. Organy odpowiedzialne za unijne formalności regulacyjne niedotyczące cel („właściwe organy partnerskie”) oraz organy celne często pracują w hermetycznych zespołach, tworząc złożone i powodujące obciążenia obowiązki sprawozdawcze dla przedsiębiorców i nieskuteczne procesy odprawy towarów, sprzyjające błędom i oszustwom. Aby rozwiązać problem rozdrobnionej interoperacyjności między organami celnymi a właściwymi organami partnerskimi w zarządzaniu procesami odprawy towarów oraz koordynować działania w tym obszarze, Komisja i państwa członkowskie podjęły na przestrzeni lat szereg zobowiązań do opracowania inicjatyw w zakresie jednego okienka do celów odprawy towarów.

3.2. We wniosku Komisji przewidziano ustanowienie unijnego środowiska jednego okienka w dziedzinie cel zapewniającego zintegrowany zestaw interoperacyjnych usług elektronicznych na szczeblu unijnym i krajowym za pośrednictwem unijnego systemu jednego okienka w dziedzinie cel służącego do wymiany świadectw. Ma to na celu wspierać interakcję i wymianę informacji między krajowymi środowiskami jednego okienka w dziedzinie cel a unijnymi systemami pozacelnymi, o których mowa w załączniku do wniosku.

### 4. Uwagi ogólne

4.1. Wniosek dotyczący rozporządzenia stanowi pierwszy i zasadniczy krok w kierunku poprawy współpracy między organami celnymi za pomocą jednej aplikacji elektronicznej. Jest to kompleksowy wniosek, który zawiera szeroko zakrojoną analizę wyników, działań i środków związanych z funkcjonowaniem unijnego jednego okienka w dziedzinie cel.

4.2. Wdrożenie jednego okienka umożliwi przedsiębiorstwom i przedsiębiorcom przekazywanie danych – zarówno dokumentów załączanych do zgłoszenia, jak i unijnych formalności niedotyczących cel – drogą elektroniczną do elektronicznego okienka (krajowego okienka) w każdym państwie członkowskim, co ograniczy ryzyko powielania działań oraz pozwoli oszczędzić czas i koszty transakcji. Jedno okienko pozwoli organom celnym i innym organom na gromadzenie danych przekazanych w oparciu o zharmonizowany system procedur odprawy towarów. Jednocześnie UE uzyska ogólny przegląd produktów wwożonych i wywożonych przez jej granice, a także możliwość sprawdzania ilości towarów w kontekście kontyngentów i zapobiegania oszustwom.

4.3. Jak określono we wniosku Komisji, wdrożenie programu zostanie sfinansowane ze źródeł unijnych i krajowych. Koszty związane z opracowywaniem, integracją i obsługą jednego okienka EU CSW-CERTEX zostaną poniesione przez Unię, natomiast państwa członkowskie pokryją koszty opracowywania, integracji i obsługi ich krajowych środowisk jednego okienka oraz ich połączenia z EU CSW-CERTEX. Biorąc pod uwagę, że pandemia COVID-19 doprowadziła do kryzysu finansowego we wszystkich państwach członkowskich UE, EKES chciałby wiedzieć, w jaki sposób Komisja może zagwarantować, by państwa członkowskie spełniły ten wymóg i zapewniły w budżetach krajowych środki finansowe na realizację programu.

4.4. Aby inicjatywa dotycząca jednego okienka mogła zostać zharmonizowana i ustanowiona, wdrożenie programu przez państwa członkowskie musi być obowiązkowe. W istocie sukces jednego okienka w dziedzinie cel zależy od jednoczesnego przestrzegania, harmonizacji i wdrożenia programu przez wszystkie kraje. EKES zwraca uwagę na ryzyko, że niektóre państwa członkowskie mogą nie wdrożyć jednego okienka w przewidzianym terminie ze względu na ograniczenia budżetowe (wynikające z kryzysu finansowego związanego z COVID-19) i inne priorytety polityczne. Spowoduje to liczne problemy dla polityki celnej i handlowej Unii, nie mówiąc już o państwach członkowskich. EKES zwraca się do Komisji z pytaniem, czy przewidziane są kary w przypadku, gdy któreś z państw członkowskich nie wdroży jednego okienka lub przekroczy ustalone ramy czasowe.

4.5. Działania w zakresie jednego okienka muszą iść w parze z modernizacją cel i organów celnych. Niezwykle przydatne byłoby przeprowadzenie najpierw badania opisującego obecną sytuację na granicach państw członkowskich oraz dokonanie oceny potrzeby inwestycji w modernizację usług, tak aby mogły one być realizowane w ramach jednego okienka. Jednocześnie można by ustalić orientacyjny termin zakończenia prac nad krajową częścią jednego okienka.

4.6. W swoim wniosku dotyczącym rozporządzenia Komisja wskazuje, że każde państwo członkowskie powinno wyznaczyć organ, który będzie pełnił funkcję krajowego koordynatora na potrzeby wdrażania i koordynacji działań w zakresie jednego okienka. EKES chciałby wiedzieć, czy wyznaczenie krajowego koordynatora leży w wyłącznej gestii każdego państwa członkowskiego czy też Komisja będzie wydawać zalecenia w tej sprawie.

4.7. Jeśli chodzi o zapewnienie ochrony danych, EKES uważa, że uzupełniająca działalność polegająca na ochronie danych gromadzonych wraz ze wszystkimi zgłoszeniami celnymi musi uwzględniać następujące kwestie:

- jaki organ publiczny będzie odpowiedzialny za zagwarantowanie poufności i jak zostanie określony stopień tolerancji na każdym szczeblu,
- zabezpieczenia, które zostaną zapewnione przedsiębiorcom w ramach jednego okienka, oraz szczegóły udzielonych gwarancji.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1. EKES jest zdania, że omawiany wniosek dotyczący rozporządzenia i punkt, w którym mowa o pomocniczości, można uznać za wkład tego środka, tj. utworzenia jednego okienka, w europejski PKB i zwiększanie konkurencyjności.

5.2. Ponadto EKES uważa, że konieczne jest przeprowadzenie oceny skutków dla każdego państwa członkowskiego, w której podkreślone zostaną korzyści płynące z wdrożenia tej polityki, aby przekonać te państwa do szybkiego jej wdrożenia. Jednocześnie EKES zwraca się do Komisji o przedstawienie sprawozdania na temat skutków pilotażowego wprowadzenia jednego okienka w dziedzinie cel w każdym z państw członkowskich uczestniczących w projekcie pilotażowym.

5.3. Mając na uwadze sprawozdanie z oceny skutków, które zostało przeanalizowane we wniosku dotyczącym rozporządzenia, EKES uważa, że pakiet wariantów 1 + 6+8(ii) <sup>(2)</sup> jest odpowiedni.

5.4. EKES podkreśla, że Komisja Europejska powinna przyjąć jednolite specyfikacje techniczne dotyczące funkcjonowania krajowego środowiska jednego okienka, jak określono w art. 2 wniosku dotyczącego rozporządzenia.

5.5. EKES zwraca uwagę, że Komisja Europejska powinna przyjąć jednolite specyfikacje techniczne dotyczące funkcjonowania krajowego środowiska jednego okienka, jak określono w art. 8, aby uniknąć problemów związanych ze zgłoszeniami celnymi. EKES uważa, że użyteczne byłoby stworzenie jednego standardu.

5.6. EKES jest zdania, że aby jedno okienko w dziedzinie cel mogło funkcjonować z powodzeniem, krajowe środowiska muszą działać sprawnie i dysponować odpowiednio przeszkolonym personelem. Biorąc pod uwagę, że liczba funkcjonariuszy celnych <sup>(3)</sup> na 100 000 mieszkańców waha się od 7 do 70 w zależności od państwa członkowskiego, EKES zaleca dodanie minimalnych standardów dotyczących obsługi systemu i liczby wymaganego personelu.

5.7. EKES zaleca dodanie w art. 1 wniosku dotyczącego rozporządzenia sformułowania „bez uszczerbku dla przepisów ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO) oraz przepisów art. 6 niniejszego rozporządzenia”.

<sup>(2)</sup> Wariant 1 nadaje EU CSW-CERTEX obowiązkowy charakter i obejmuje unijne wymogi regulacyjne, w odniesieniu do których odpowiednie informacje celne są dostępne na szczeblu UE dla wszystkich państw członkowskich, zapewniając funkcję automatycznego zarządzania ilością. W wariantcie 6 ustanawia się pojedyncze okienka na poziomie krajowym, aby zapewnić przedsiębiorcom zharmonizowane pojedyncze punkty kontaktowe w celu dopełniania formalności celnych i formalności niedotyczących cel. Wariant 8(ii) opiera się na szerszym stosowaniu istniejącego systemu rejestracji i identyfikacji przedsiębiorców (EORI) jedynie do celów zatwierdzania. COM(2020) 673 final.

<sup>(3)</sup> <https://ufe-online.eu/wp-content/uploads/2020/04/2020-04-04.pdf>

5.8. EKES zauważa, że zarówno pod względem prawnym, jak i merytorycznym w art. 3 można by zająć się kwestią sprzeczności wynikającej z odniesienia do unijnego środowiska jednego okienka w dziedzinie cel przy jednoczesnym uwzględnieniu unijnych systemów pozacelnych. Można by dodać oddzielny akapit obejmujący tę kwestię (jak również dokonać niezbędnych zmian w odniesieniach).

5.9. EKES zwraca się o wyjaśnienie, czy program prac Komisji Europejskiej zostanie przyjęty przed wejściem w życie rozporządzenia czy też po jego wejściu w życie. Jeżeli najpierw będzie mieć miejsce wejście w życie rozporządzenia, to jakie będą ramy czasowe przyjęcia planu działania?

5.10. EKES uważa, że odniesienie do możliwości odwołania uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych, o którym mowa w art. 21 ust. 3 zdanie pierwsze, jest zdecydowanie zbyt niejasne, i zwraca się o doprecyzowanie, czy odwołanie dotyczy jednej czy wszystkich kategorii wymienionych w art. 5 ust. 4, art. 10 ust. 3 i art. 13 ust. 4. Nie jest również jasne, czy dotyczy to jednego aktu należącego do powyższych kategorii czy też o ogólną możliwość przyjmowania aktów należących do jednej z tych kategorii. EKES zwraca uwagę, że proces informowania współprawodawców powinien być przedmiotem konsultacji między tymi współprawodawcami.

Bruksela, dnia 24 marca 2021 r.

Christa SCHWENG  
Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---