KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.12.2019 r.
COM(2019) 629 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

na podstawie art. 278a unijnego kodeksu celnego dotyczące postępów w rozwijaniu systemów teleinformatycznych przewidzianych w kodeksie

{SWD(2019) 434 final}

Spis treści

1. WPROWADZENIE 2
2. KONTEKST 3
3. OGÓLNY PRZEGLĄD POSTĘPÓW WE WDRAŻANIU SYSTEMÓW TELEINFORMATYCZNYCH UKC 3
4. PODSUMOWANIE 12

1. WPROWADZENIE

Unijny kodeks celny (UKC)[1] – stanowiący główne ramy prawne w odniesieniu do przepisów i procedur celnych na obszarze celnym UE – przewiduje całkowite wyeliminowanie papierowej formy dokumentów przy dopełnianiu formalności celnych. Stosowanie systemów teleinformatycznych we wszystkich kontaktach między przedsiębiorcami a organami celnymi ogranicza koszty administracyjne i pozwala organom celnym na lepsze wspieranie konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw. Jednocześnie automatyczne przetwarzanie danych w systemach teleinformatycznych pozwala na uściślenie współpracy między organami celnymi oraz poprawę interoperacyjności między poszczególnymi systemami teleinformatycznymi, co powinno zapewnić lepszą ochronę interesów finansowych i gospodarczych oraz lepsze zabezpieczenie przed nadużyciami finansowymi, ryzykiem w zakresie bezpieczeństwa i ochrony oraz wyborem miejsc przywozu.

W tym celu zgodnie z UKC Komisja Europejska i państwa członkowskie muszą zmodernizować większość obecnie wykorzystywanych systemów teleinformatycznych, ustanowić wzajemne połączenia między niektórymi takimi systemami na poziomie transeuropejskim oraz wprowadzić szereg nowych systemów, aby procedury i formalności celne przebiegały w sposób w pełni zautomatyzowany. Art. 280 UKC odnosi się do obowiązku sporządzenia programu prac związanych z UKC[2], zawierającego wykaz wszystkich projektów i systemów dotyczących UKC oraz przewidywane daty ich wdrożenia. W programie prac związanych z UKC wskazano potrzebę modernizacji albo utworzenia łącznie czternastu systemów transeuropejskich i trzech systemów wyłącznie krajowych.

Niniejsze pierwsze roczne sprawozdanie Komisji dotyczące postępów w rozwijaniu systemów teleinformatycznych zawiera opis rozwoju sytuacji od czasu wejścia w życie UKC. W tym celu niniejsze sprawozdanie bazuje na programie prac związanych z UKC, w którym ustalono etapowy i spójny harmonogram odzwierciedlający etapy rozwoju każdego z siedemnastu systemów teleinformatycznych i który uznaje się za punkt odniesienia na potrzeby zgłaszania postępów.

Projekty wymienione w programie prac związanych z UKC można podzielić na trzy grupy według kategorii systemów:

i) jedenaście transeuropejskich systemów centralnych opracowywanych lub modernizowanych przez Komisję (które często wymagają również zmian lub modernizacji systemów krajowych państw członkowskich);
ii) trzy zdecentralizowane systemy transeuropejskie, które Komisja musi opracować lub zmodernizować oraz które posiadają istotny komponent krajowy wymagający wdrożenia przez państwa członkowskie; oraz
iii) trzy systemy krajowe, które muszą zostać opracowane lub zmodernizowane przez same państwa członkowskie.

Niniejsze sprawozdanie zawiera analizę postępów w zakresie wszystkich trzech rodzajów systemów, wraz ze wskazaniem celów poszczególnych projektów, architektury projektów i metody planowania. Na tej podstawie w sprawozdaniu wskazuje się ewentualne opóźnienia i przewidziane działania zaradcze. Podsumowanie ogólnej oceny

[1]Unijny kodeks celny przyjęto w dniu 9 października 2013 r. w drodze rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013. Pakiet aktów prawnych związanych z kodeksem obejmuje: akt delegowany w sprawie UKC, akt wykonawczy w sprawie UKC, przejściowy akt delegowany w sprawie UKC, akt wykonawczy w sprawie UKC dotyczący warunków technicznych oraz program prac związanych z UKC.
[2]Obecnie trwają prace nad aktualizacją art. 280 UKC i decyzji wykonawczej Komisji (UE) 2016/578.

postępów w realizacji programu prac związanych z UKC znajduje się w części niniejszego sprawozdania zawierającej wnioski.

2. KONTEKST

W dniu 1 maja 2016 r. w życie wszedł unijny kodeks celny, w którym określono na dzień 31 grudnia 2020 r. wstępny termin zakończenia stopniowego przechodzenia na stosowanie technik elektronicznego przetwarzania danych i wdrożenie takich technik. Art. 278 stanowi, że obecnie stosowane systemy teleinformatyczne i systemy oparte na dokumentach w formie papierowej można nadal stosować przy dopełnianiu formalności celnych (tak zwane „środki przejściowe") do czasu wdrożenia stosownych nowych lub zmodernizowanych systemów teleinformatycznych przewidzianych w UKC.

Na początku 2019 r.[3] Rada i Parlament Europejski przyjęły rozporządzenie ustanawiające nowe terminy zakończenia stosowania przepisów przejściowych przypadające na lata 2020, 2022 i 2025, które tym samym stanowią jednocześnie terminy wdrożenia stosownych systemów teleinformatycznych. Art. 278a zawiera wymóg, zgodnie z którym Komisja Europejska musi złożyć roczne sprawozdanie dotyczące postępów we wdrażaniu pozostałych systemów.

Jako że pierwsze sprawozdanie należy złożyć do dnia 31 grudnia 2019 r., Komisja podjęła decyzję o zgromadzeniu informacji na temat takich postępów **w oparciu o 1) sprawozdania, które państwa członkowskie mają obowiązek przedstawiać dwa razy do roku oraz 2) wyniki badania przeprowadzanego wśród służb Komisji oraz wśród państw członkowskich.** Respondenci biorący udział w badaniu mieli wskazać wszelkie znane opóźnienia w realizacji harmonogramów prac dotyczących systemów teleinformatycznych. Dane pochodzące z planów krajowych i informacje o postępach uzyskane w drodze badania wśród państw członkowskich odzwierciedlają głównie sytuację na koniec czerwca 2019 r. Dane pochodzące z badania obejmują zarówno dane ilościowe, tj. informacje o dotrzymanych lub niedotrzymanych terminach oraz o zrealizowanych lub niezrealizowanych etapach, jak i dane jakościowe obejmujące szczegółowe opisy występujących wyzwań, oczekiwanych rodzajów ryzyka i szacowanej złożoności projektów.

3. OGÓLNY PRZEGLĄD POSTĘPÓW WE WDRAŻANIU SYSTEMÓW TELEINFORMATYCZNYCH UKC

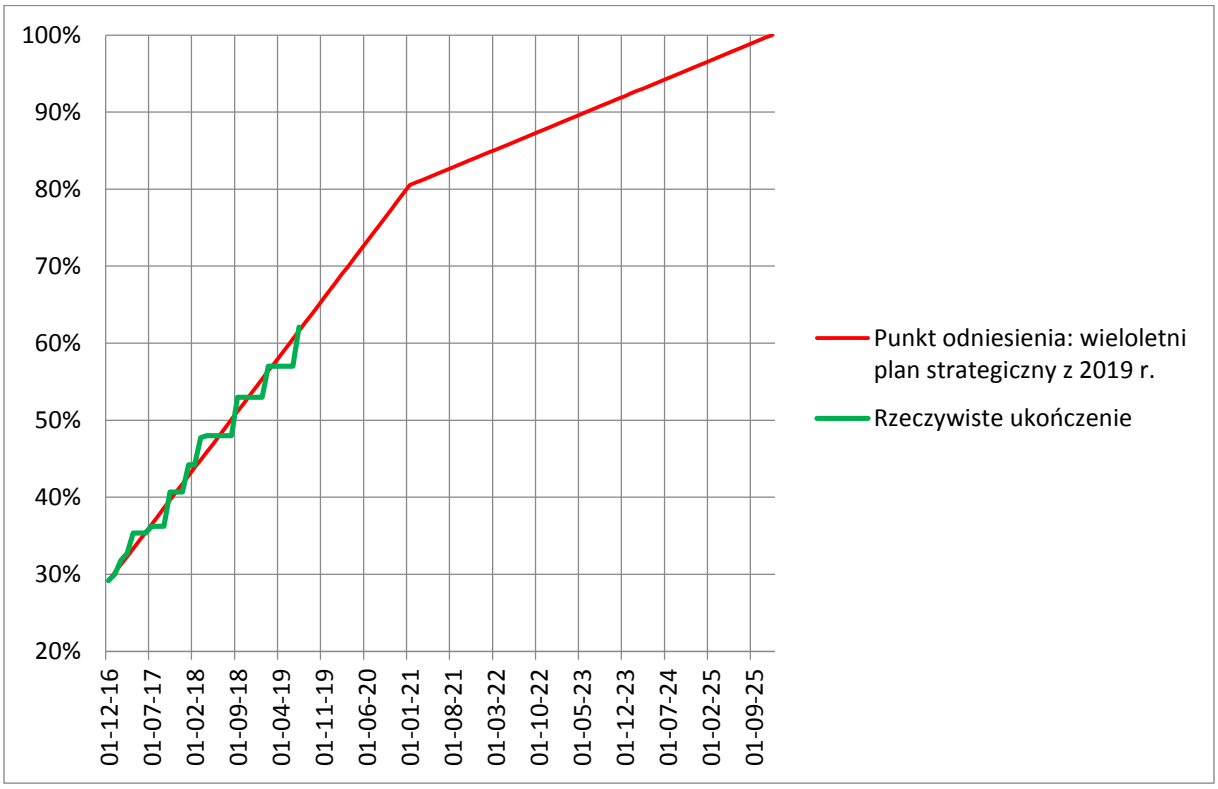
Prace nad rozwojem systemów teleinformatycznych dzielą się na kilka etapów. W pierwszej kolejności należy sporządzić uzasadnienie biznesowe wskazujące przesłanki i potrzebne środki budżetowe do realizacji projektu. Zazwyczaj uzasadnienie biznesowe zawiera kontekst biznesowy, opis problemu, opis i zakres projektu, możliwe rozwiązania alternatywne, koszty i ramy czasowe. Następnie sporządza się dokument koncepcyjny zawierający bardziej szczegółowe informacje definiujące projekt pod względem architektury, kosztu, czasu realizacji i związanego ryzyka, a także m.in. informacje na temat etapów, wyników i organizacji. W ramach kolejnego etapu stosuje się modelowanie procesów biznesowych polegające na graficznym przedstawieniu procesów biznesowych wynikających z przepisów w formie wykresów przepływu procesów lub modeli procesów, co ma pomóc w opracowaniu specyfikacji funkcjonalnej systemów. Korzyść wynikająca z graficznego przedstawienia

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/632 z dnia 17 kwietnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 952/2013 w celu przedłużenia okresu przejściowego wykorzystywania sposobów innych niż techniki elektronicznego przetwarzania danych przewidzianych w unijnym kodeksie celnym (Dz.U. L 111 z 25.4.2019, s. 54).

modeli procesów polega na umożliwieniu jednakowego zrozumienia i wspólnej analizy. W tym kontekście opracowuje się specyfikację techniczną zawierającą doprecyzowany opis struktury systemu, zastosowanej architektury, komunikatów przekazywanych przez przedsiębiorców, interfejsów z innymi systemami, planowanych testów itp.

Komisja i państwa członkowskie odbywają regularne posiedzenia w celu określenia i uzgodnienia dokumentacji projektowej w odniesieniu do każdego systemu transeuropejskiego, prowadząc jednocześnie systematyczne konsultacje z przedstawicielami branży handlowej za pośrednictwem Grupy Kontaktowej ds. Handlu. Istotną trudność sprawia zapewnienie dalszego sprawnego funkcjonowania istniejących systemów w czasie rozwijania nowych systemów oraz sprawnego przejścia w dziedzinie technologii informacji z korzystania z istniejących systemów na korzystanie z systemów zmodernizowanych. Ma to kluczowe znaczenie, aby nie dopuścić do zastoju w handlu i operacjach celnych.

Komisja z powodzeniem zmodernizowała lub wdrożyła sześć systemów centralnych, a do dnia 31 grudnia 2020 r. ukończy prace nad dwoma kolejnymi systemami centralnymi. Tym samym przed końcem 2020 r. Komisja zapewni gotowość łącznie ośmiu z czternastu systemów transeuropejskich, za które ponosi odpowiedzialność. Realizacja prac nad sześcioma pozostałymi projektami transeuropejskimi, z których trzy to system zdecentralizowane zawierające istotne komponenty wdrażane przez państwa członkowskie, przebiega zgodnie z terminami uzgodnionymi w kontekście UKC, programu prac związanych z UKC i wieloletniego planu strategicznego dla organów celnych z 2019 r. Działania zrealizowane już przez Komisję stanowią 62 % prac w zakresie rozwoju systemów zaplanowanych do 2025 r., jak pokazano na poniższym wykresie.



Rysunek 1: Poziom ukończenia zadań przez Komisję w ramach realizacji programu prac związanych z UKC w ujęciu procentowym

Państwa członkowskie mają ukończyć modernizację trzech systemów krajowych do 2022 r., z wyjątkiem komponentu systemu krajowych procedur specjalnych dotyczącego eksportu, który to komponent jest ściśle związany z transeuropejskim Automatycznym Systemem Eksportu, w związku z czym jego wdrożenie musi nastąpić w tym samym czasie, co wdrożenie przedmiotowego systemu.

Sześć ukończonych transeuropejskich systemów centralnych (nowe systemy i systemu zmodernizowane) to:

- **system zarejestrowanych eksporterów w ramach UKC** – *(REX)* (nowy): ma na celu udostępnianie aktualnych informacji na temat zarejestrowanych eksporterów z siedzibą w państwach GSP (czyli w państwach objętych ogólnym systemem preferencji taryfowych (GSP) UE, który zapewnia preferencyjny dostęp do rynku UE) oraz przedsiębiorców z Unii Europejskiej eksportujących do państw objętych systemem GSP i niektórych innych państw. Pierwszy etap tego systemu, REX1, wdrożono w 2015 r. jeszcze przed wejściem w życie UKC, a pełną wersję systemu, REX2, **skutecznie wdrożono w 2018 r.**;
- **system decyzji celnych w ramach UKC –** *CDS* (nowy): system ma na celu harmonizację w całej Unii procesów podejmowania decyzji celnych w związku ze stosowaniem przepisów prawa celnego poprzez umożliwienie składania wniosków drogą elektroniczną za pośrednictwem unikalnego europejskiego portalu dla przedsiębiorców do obsługi spraw celnych, ułatwianie konsultacji między organami celnymi w trakcie procesu decyzyjnego oraz zarządzanie procesem wydawania pozwoleń. System ten **skutecznie wdrożono w 2017 r.**;
- **bezpośredni dostęp przedsiębiorców do europejskich systemów informacji** – *UUM&DS* (jednolite zarządzanie użytkownikami i podpis cyfrowy) (nowy): projekt ma zapewnić rozwiązanie techniczne umożliwiające uwierzytelnianie przedsiębiorców i zarządzanie użytkownikami, którymi są przedsiębiorcy, umożliwia wdrożenie zharmonizowanego na poziomie UE dostępu dla przedsiębiorców do poszczególnych elektronicznych systemów celnych przewidzianych w UKC. System ten **skutecznie wdrożono w 2017 r.**;
- **modernizacja systemu rejestracji i identyfikacji przedsiębiorców w ramach UKC** – *EORI* (modernizacja): projekt ma na celu pewne unowocześnienie istniejącego systemu, który umożliwia rejestrację i identyfikację przedsiębiorców unijnych oraz podmiotów z państw trzecich prowadzących działalność w sprawach celnych w Unii. Tę modernizację istniejącego systemu **skutecznie przeprowadzono w 2018 r.**;
- **surveillance 3 w ramach UKC** – *SURV3* (modernizacja): projekt ma zmodernizować, w celu dostosowania do wymogów UKC, istniejącą bazę danych służącą do ewidencjonowania i centralizowania wszystkich danych handlowych UE (dotyczących przywozu i wywozu) dostarczanych codziennie przez krajowe organy celne**.** Tę modernizację istniejącego systemu **skutecznie przeprowadzono w październiku 2018 r**. Pełna realizacja tego projektu wymaga jednak przeprowadzenia modernizacji krajowych systemów eksportu i importu państw członkowskich (zob. projekty poniżej).

- **system wiążącej informacji taryfowej w ramach UKC –** *WIT* (modernizacja): system ma na celu dostosowanie do zasad UKC wieloletniej bazy danych zawierającej wszystkie wiążące informacje taryfowe wydane przez organy celne państw członkowskich. Realizację etapów 1 i 2 ukończono do października 2017 r. W czasie realizacji drugiego etapu doszło do opóźnienia o dwa kwartały na etapie opracowywania. Zasadniczo prace przebiegały jednak zgodnie z planem, a dostosowany do UKC system eBTI **był gotowy w październiku 2019 r**. Prace te obejmowały również zapewnienie dostępu do tego systemu przez unijny portal dla przedsiębiorców do obsługi spraw celnych.

Dwa transeuropejskie systemy centralne, które należy wdrożyć do dnia 31 grudnia 2020 r., zgodnie z art. 278 ust. 1 UKC, to:

- **upoważnieni przedsiębiorcy w ramach UKC –** *AEO* (modernizacja): projekt ma za zadanie usprawnić procesy operacyjne związane z wnioskami oraz pozwoleniami dotyczącymi upoważnionych przedsiębiorców, biorąc pod uwagę zmiany w przepisach UKC. Etap 1 ukończono w dniu 5 marca 2018 r. a etap 2 część 1 – w dniu 1 października 2019 r., przy czym uwzględniono nowe wymogi UKC w zakresie składania dokumentów drogą elektroniczną za pośrednictwem unijnego portalu dla przedsiębiorców do obsługi spraw celnych oraz zmiany związane z procesem decyzyjnym. Ukończenie realizacji etapu 2 część 2 (późniejsze procesy) **zaplanowano na dzień 16 grudnia 2019 r.**
- **arkusze informacyjne dla specjalnych procedur w ramach UKC –** *INF* (nowy): projekt ten ma na celu stworzenie nowego systemu, aby wspierać i usprawniać procesy zarządzania danymi oraz wspierać i usprawniać elektroniczne przetwarzanie danych, których wymaga dopełnienie formalności celnych – tzw. procedur specjalnych. Specyfikacja techniczna była gotowa w dniu 30 czerwca 2018 r. Nie określono żadnego ryzyka związanego z **wdrażaniem do dnia 1 czerwca 2020 r**.

Trzy systemy państw członkowskich, które należy wdrożyć do dnia 31 grudnia 2022 r., zgodnie z art. 278 ust. 2 UKC, to:

- **powiadomienie o przybyciu towarów (***NA***), powiadomienie o przedstawieniu towarów (***PN***) oraz czasowe składowanie (***TS***) w ramach UKC** (modernizacja): w ramach projektu określa się automatyzację procesów na szczeblu krajowym związanych z powiadomieniem o przybyciu środków transportu, procesów związanych z przedstawieniem towarów oraz deklaracji do czasowego składowania, jak określono w UKC, a także wspiera się harmonizację w obrębie państw członkowskich, jeżeli chodzi o wymianę danych pomiędzy przedsiębiorcami a organami celnymi. Belgia wyszła z inicjatywą współpracy z 12 innymi zainteresowanymi państwami członkowskimi w zakresie sporządzenia specyfikacji. Sporządzanie odpowiedniej dokumentacji technicznej będzie kontynuowane przez zespół ekspertów współfinansowany w ramach programu „Cła 2020". Jak dotąd nie doszło do żadnych opóźnień. Kilka państw członkowskich – w planach krajowych i informacjach o postępach – zwróciło jednak uwagę na występowanie ryzyka opóźnień.

- **krajowe systemy importu w ramach UKC –** *NIS:* (modernizacja) celem projektu jest wdrożenie wszystkich wymogów dotyczących procesów i danych wynikających z UKC, które dotyczą przywozu. W ramach pierwszego etapu wdrażania systemów państwa członkowskie muszą opracować specyfikację techniczną na poziomie państwa członkowskiego. Państwa członkowskie poinformowały Komisję, że prace nad tymi specyfikacjami są w toku i powinny zakończyć się w różnych terminach, najpóźniej do dnia 1 lipca 2021 r. Jak dotąd nie doszło do żadnych opóźnień w realizacji prac z terminem do 2022 r.

- **procedury specjalne w ramach UKC** *(SP)* (modernizacja): celem tego projektu jest harmonizacja procedur specjalnych i ułatwienie ich stosowania (dotyczy to składowania celnego, końcowego przeznaczenia, odprawy czasowej oraz uszlachetniania czynnego i biernego). Państwa członkowskie będą musiały wdrożyć do systemów krajowych wszystkie zmiany w UKC dotyczące procedur specjalnych. Komponent 1 (wywozowy) procedur specjalnych zostanie wdrożony zgodnie z projektem krajowego Automatycznego Systemu Eksportu (AES) w ramach UKC oraz w ramach tego projektu (w terminie do 2025 r.), natomiast komponent 2 (przywozowy) zostanie wdrożony w ramach modernizacji krajowych systemów importu (w terminie do 2022 r.). Pięć państw członkowskich rozpoczęło prace nad specyfikacją techniczną komponentu 1. Pięć państw członkowskich ukończyło prace nad specyfikacją techniczną komponentu 2, natomiast w przypadku ośmiu innych państw członkowskich prace nadal trwają. Złożoność projektu wynika z nowych funkcji, nowej struktury danych i okresu przejściowego. Ponadto mogą wystąpić opóźnienia wynikające z współzależności między system AES a modernizacją krajowych systemów importu. Jak dotąd nie wystąpiło żadne ryzyko, a pierwszy termin przypadka obecnie na 2022 r.

Sześć transeuropejskich projektów o szczególnej architekturze – w niektórych przypadkach wymagającej łączenia komponentów centralnych i krajowych lub powiązanej z systemem krajowym – które to projekty składają się czasem z więcej niż jednego etapu lub komponentu i które należy zrealizować do dnia 31 grudnia 2025 r., zgodnie z art. 278 ust. 3 UKC, to:

- **zarządzanie zabezpieczeniami w ramach UKC –** *GUM* (nowy): projekt ma na celu umożliwienie alokacji i zarządzania generalnymi zabezpieczeniami celnymi składanymi przez przedsiębiorców na wypadek ryzyka nieopłacenia cła, w czasie rzeczywistym i w całej UE. Ukończenie prac nad specyfikacją techniczną zaplanowano na dzień 30 września 2022 r. w odniesieniu do komponentu 1 dotyczącego *transeuropejskiego systemu zarządzania zabezpieczeniami* i na dzień 30 listopada 2024 r. w odniesieniu do komponentu 2 dotyczącego *krajowego systemu zarządzania zabezpieczeniami*. Realizacja projektu dopiero się zaczęła.

- **modernizacja systemu kontroli importu w ramach UKC –** *ICS2* (modernizacja): celem tego projektu jest wzmocnienie bezpieczeństwa i ochrony łańcucha dostaw poprzez poprawienie jakości danych, usprawnienie zbierania danych, dostępności i wymiany danych w odniesieniu do powiadomień poprzedzających przybycie („przywozowe deklaracje skrócone") i związanego z nią ryzyka oraz kontroli informacji. Specyfikacja techniczna była gotowa w dniu 30 czerwca 2018 r., prace przebiegają zatem zgodnie z planem i nie zgłoszono żadnego ryzyka opóźnień. Projekt zostanie oddany w trzech częściach, aby umożliwić realne przejście w ramach poszczególnych rodzajów transportu.

- **potwierdzenie unijnego statusu celnego towarów w ramach UKC –** *PoUS* **(**nowy): projekt zapewni przechowywanie wszelkich deklaracji składanych przez

przedsiębiorców w celu potwierdzenia unijnego statusu celnego towarów, zarządzanie nimi i ich wyszukiwanie. Projekt ten można wdrożyć na poziomie centralnym albo na poziomie krajowym, przy czym wiele państw członkowskich otwarcie opowiedziało się za stosowaniem systemu centralnego opracowanego przez Komisję Europejską. W świetle zależności między wdrożeniem manifestu celnego towarów w ramach UKC jako dowodu statusu Unii oraz europejskiego systemu morskich pojedynczych punktów kontaktowych projekt jest realizowany w dwóch etapach w celu uniknięcia niespójności i ograniczenia ryzyka. Państwa członkowskie, które wolą wdrożyć komponent systemowy na poziomie krajowym, zgłosiły trudności w przewidywaniu, czy ich wdrożenie będzie zgodne z kalendarium wskazanym w programie prac, ze względu na wczesny etap realizacji projektu.

- **Scentralizowana odprawa dla importu w ramach UKC –** *CCI* (nowy): projekt ma na celu skoordynowanie przetwarzania zgłoszeń celnych i pozwoleń na zwolnienie towarów między właściwymi urzędami celnymi, co pozwoli przedsiębiorcom scentralizować swoje operacje z organami celnymi. System będzie się opierał na nowym krajowym systemie importu i będzie umożliwiał automatyczne funkcjonowanie scentralizowanego procesu odprawy celnej na szczeblu europejskim. Specyfikacje funkcjonalne w odniesieniu do etapu 1 CCI zostały zatwierdzone w marcu 2019 r., więc realizacja projektu przebiega zgodnie z harmonogramem. Specyfikacje techniczne powinny zostać ukończone do dnia 30 września 2020 r. w przypadku etapu 1 oraz do dnia 30 czerwca 2022 r. w przypadku etapu 2.

- **Nowy skomputeryzowany system tranzytowy w ramach UKC –** *NCTS* (modernizacja): System NCTS dostosowuje istniejący unijny i wspólny system tranzytowy do nowych wymogów UKC, takich jak dostosowywanie wymiany informacji do wymogów dotyczących danych z zakresu UKC oraz modernizacja i rozwój połączeń z innymi systemami. Do tej pory nie doszło do żadnych opóźnień w odniesieniu do *etapu 5 systemu NCTS*, specyfikacje techniczne ukończono w grudniu 2019 r., a realizacja projektu przebiega obecnie zgodnie z harmonogramem. Planuje się ukończenie uzasadnienia biznesowego w odniesieniu do *etapu 6 systemu NCTS* (połączenie z innymi systemami) w 2020 r.

- **Automatyczny system eksportu w ramach UKC –** *AES* (modernizacja zarówno istniejącego systemu transeuropejskiego, jak i istniejących krajowych systemów eksportu): ma na celu realizację wymogów UKC dotyczących wywozu i wyprowadzenia towarów. Projekt związany z *transeuropejskim AES* (komponent 1 projektu) obejmuje wdrożenie uproszczeń w ramach UKC oferowanych w handlu w celu ułatwienia wywozu towarów dla przedsiębiorstw europejskich, które to uproszczenia obejmują odprawę scentralizowaną, oraz obowiązków przewidzianych UKC w zakresie lepszego monitorowania towarów wyprowadzanych z obszaru celnego UE, w celu zapobiegania nadużyciom finansowym. Do tej pory nie doszło do żadnych opóźnień, specyfikacje techniczne dotyczące komponentu 1 (transeuropejski AES) ukończono w grudniu 2019 r., a realizacja projektu przebiega obecnie zgodnie z harmonogramem. W przypadku komponentu 2 projektu dotyczącego *modernizacji krajowych systemów eksportu* specyfikacje techniczne powinny zostać ukończone do dnia 1 września 2022 r. Państwa członkowskie powinny ukończyć komponent wywozowy swoich systemów procedur specjalnych (zob. powyżej) w tym samym czasie, co AES.

Ryzyko opóźnień

W 2018 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy przeprowadził w swoim sprawozdaniu specjalnym nr 26 analizę przyczyn opóźnień w dostarczaniu systemów teleinformatycznych UKC[4]. Podkreślił, że opóźnienia spowodowane zostały przez kilka czynników, w szczególności: zmiany zakresu projektu, przydzielenie niewystarczających zasobów przez UE i państwa członkowskie oraz długotrwały proces podejmowania decyzji wynikający z wielowarstwowej struktury zarządzania. Trybunał stwierdził także, że Komisja nie informowała odpowiednio o opóźnieniach oraz że cele programu „Cła 2020" i zasady sprawozdawczości nie są odpowiednie do monitorowania wdrażania. W międzyczasie Komisja i państwa członkowskie podjęły ważne działania w dziedzinie poprawy nadzoru nad wdrażaniem i dostarczaniem, i jako takie są teraz lepiej przystosowane do unikania ryzyka dalszych opóźnień we wdrażaniu programu prac związanych z UKC i zapewniania działań następczych w odpowiedzi na zalecenia zawarte w sprawozdaniu specjalnym.

Ogólnie należy pamiętać, że wszelkie nowe inicjatywy polityczne przyjęte od chwili obecnej do 2025 r., nakładające obowiązki na systemy celne, wiązałyby się z ryzykiem opóźnień w realizacji systemów teleinformatycznych UKC we właściwych terminach. Świat szybko się zmienia i konieczne może okazać się nałożenie na organy celne wymogu wykonywania dodatkowych zadań na granicach UE, na przykład ze względów związanych z bezpieczeństwem i ochroną. Takie nowe zadania mogą jednak wymagać dalszych zmian w systemach teleinformatycznych.

Przechodząc do badania, **jego kluczowym ustaleniem jest wspólny wzorzec trudności i ryzyka opóźnień w państwach członkowskich ze względu na to, że nie posiadają one zasobów oraz ze względu na złożoność projektów w ramach UKC**. Znaczna liczba państw członkowskich zgłosiła brak krajowego przygotowania w odniesieniu do zarządzania projektem. Istnieją przypadki, w których w odniesieniu do żadnego z projektów nie zostały jeszcze rozstrzygnięte przetargi, a w niektórych przypadkach do projektów nie przydzielono jeszcze krajowych kierowników projektów. Państwa członkowskie wskazały brak zasobów ludzkich jako szczególne ryzyko dla skutecznego i terminowego wdrażania projektów. Problem zasobów ludzkich obserwuje się nie tylko w kontekście ilościowym, ale również jakościowym – niektóre państwa członkowskie twierdzą, że ich personelowi brakuje wymaganej wiedzy fachowej w zakresie procedur celnych.

Ponadto szereg państw członkowskich wyraziło **obawy dotyczące domniemanej niestabilności wspólnych wymogów dotyczących danych, które mają być wykorzystane do celów systemów teleinformatycznych**. Te wspólne wymogi dotyczące danych określono w załączniku B[5] do pakietu aktów delegowanych do UKC. Podczas opracowywania niektórych transeuropejskich systemów okazało się, że w niektórych przypadkach nie można było wdrożyć załącznika B w świetle potrzeb funkcjonalnych lub można było go wdrożyć tylko przy niewspółmiernie wysokich kosztach. Na przykład w kontekście ICS2 konieczne było wprowadzenie do załącznika B dodatkowych kolumn w celu odzwierciedlenia wszystkich zbiorów danych możliwych w ICS2. Doprowadziło to do przeglądu załącznika B w celu dostosowania go do specyfikacji funkcjonalnych i technicznych systemów

[4] Europejski Trybunał Obrachunkowy (2018), *Szereg opóźnień we wdrażaniu informatycznych systemów celnych: jak do nich doszło?*

[5] Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego (Dz.U. L 343 z 29.12.2015, s. 1).

transeuropejskich oraz w celu zapewnienia harmonizacji międzysystemowej, zgodnie z wnioskiem państw członkowskich i społeczności handlowej. Przegląd ten będzie miał naturalnie wpływ na systemy krajowe, nawet pomimo podjęcia wspólnych wysiłków w celu utrzymania wpływu na te systemy na minimalnym poziomie. Ubolewają nad tym te państwa członkowskie, które są na zaawansowanym etapie rozwoju swoich systemów krajowych, mimo że przegląd załącznika B jest ogólnie doceniany.

Przewiduje się, że porozumienie z państwami członkowskimi w sprawie zmienionego załącznika B zostanie osiągnięte do końca 2019 r., a następnie w 2020 r. zostanie przyjęte odnośne prawodawstwo. Państwa członkowskie obawiają się jednak, że ta niestabilność ma negatywny wpływ na ich krajowe wysiłki w zakresie planowania. W szczególności zgadzają się one, że częste dodawanie nowych obowiązków i terminów poprzez aktualizacje programu prac związanych z UKC zagraża ich zdolności do odzwierciedlania wspólnych wymogów dotyczących danych w swoich systemach krajowych. Należy jednak zauważyć, że obecny przegląd programu prac związanych z UKC stał się konieczny w celu właściwego wdrożenia zmienionego art. 278 UKC. Zmiana art. 278 UKC jest rezultatem kompromisu osiągniętego przez Parlament Europejski, Radę i Komisję. Zastosowanie poszczególnych kolumn załącznika B do pakietu aktów delegowanych UKC jest związane z datami wdrożenia systemów teleinformatycznych określonych w programie prac związanych z UKC.

Inna obawa wyrażona przez państwa członkowskie dotyczy **powstałej niestabilności oraz trudności w planowaniu ze względu na trwające cykle przeglądów działalności gospodarczej i dokumentacji technik elektronicznego przetwarzania danych.** Te cykle przeglądów (podczas których w wyniku wkładu wniesionego przez ekspertów dokumenty przechodzą powtarzające się aktualizacje) są konieczne w celu zapewnienia wspólnego zrozumienia i wdrożenia systemów. W sytuacjach, w których państwa członkowskie są uzależnione od finalizacji dokumentacji projektów, czasem nie posiadają jeszcze w odniesieniu do niektórych z nich żadnej formy krajowego planowania. Chociaż wiele państw członkowskich wyraża gotowość do podjęcia działań zaradczych w celu zapewnienia przestrzegania terminów planowania określonych w programie prac związanych z UKC, ich procesy oceny skutków są długie i złożone, w związku z czym spowalniają ich starania.

Państwa członkowskie zgłaszały, że działają na podstawie „**sprawnego”[6] podejścia**, które umożliwia elastyczność. Podejście takie oznacza jednak, że zarazem niektóre projekty planuje się z wyprzedzeniem tylko sześciu kwartałów. W związku z tym te państwa członkowskie nie mają jeszcze dokładnego obrazu swojej zdolności do dotrzymania wyznaczonych terminów wdrożenia niektórych systemów.

Ponadto pojawią się nowe wyzwania wymagające nowej polityki celnej, wprowadzenia środków prawnych i środków w zakresie technik elektronicznego przetwarzania danych, niekiedy pilne, często zagrażające już uzgodnionym systemom planowania wdrażania programu prac związanych z UKC (np. handel elektroniczny itp.).

Podsumowując, na ten moment nie określono krytycznego ryzyka dotyczącego terminu ukończenia wdrażania systemów w ramach UKC do końca 2025 r. Zespołom ds. technik elektronicznego przetwarzania danych Komisji i administracji celnych państw członkowskich należy zapewnić właściwe zasoby w celu zaradzenia istniejącemu wysokiemu ryzyku przekroczenia terminów w odniesieniu do niektórych systemów, w szczególności systemów krajowych. Istnieje potrzeba zapewnienia odpowiedniego personelu etatowego w zespołach

[6]Metoda zarządzania projektem, wykorzystywana szczególnie w tworzeniu oprogramowania, charakteryzująca się podziałem zadań na krótkie etapy pracy i częstym przeprowadzaniem ponownej oceny planów i ich dostosowywaniem.

ds. technik elektronicznego przetwarzania danych do kierowania projektami oraz zasobów finansowych w obecnym programie „Cła 2020" i przyszłym programie, który go zastąpi, w celu zapewnienia realizacji dostaw przez partnerów zewnętrznych. Istnieje również potrzeba uniknięcia niekontrolowanego rozrastania się zakresu oraz nowego prawodawstwa wpływającego na systemy celne przed końcem 2023 r. Jeżeli środki te zostały wdrożone zgodnie z zaleceniami ze sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, poziom ryzyka powinien być w rozsądnym zakresie pod kontrolą.

Działania zaradcze

Tablica wskaźników wieloletniego planu strategicznego dla elektronicznych systemów celnych jest wykorzystywana jako narzędzie do śledzenia postępów i uzyskiwania informacji na temat postępów poczynionych przez Komisję. Punktem odniesienia dla etapów tablicy jest wieloletni plan strategiczny w dla elektronicznych systemów celnych na 2019 r. oraz program prac związanych z UKC na 2019 r. Co kwartał tablica jest prezentowana państwom członkowskim (Grupa Koordynacyjna ds. Elektronicznych Systemów Celnych) oraz społeczności handlowej (Grupa Kontaktowa ds. Handlu) do celów związanych z informowaniem i sterowaniem.

Obecnie Komisja nie tylko monitoruje postępy w zakresie głównych etapów projektu, tak jak w przypadku programu prac związanych z UKC oraz wieloletniego planu strategicznego dla elektronicznych systemów celnych, ale również określa szczegółowe etapy pośrednie w podziale na poszczególne projekty (np. terminy, przed upływem których wszystkie państwa członkowskie powinny ukończyć badanie zgodności). Takie ściślejsze monitorowanie jest potrzebne w celu umożliwienia zarządzania wdrażaniem zdecentralizowanych transeuropejskich systemów i uniknięcia dodatkowych kosztów eksploatacji starych i nowych systemów w przypadku wydłużonych okresów wdrażania. Ponieważ te podstawowe systemy transeuropejskie będą skuteczne tylko wtedy, gdy wszystkie państwa członkowskie przestawią się na nowe środowisko, Komisja wezwała państwa członkowskie, aby poczekały z przestawianiem się nowe systemy do końca okresu wdrażania. **„Program monitorowania kwartalnego administracji krajowej"** dotyczący transeuropejskich systemów AES i NCTS z kluczowymi wskaźnikami skuteczności działania będzie działał od 2020 r. w celu regularnego mierzenia postępów i alarmowania z dużym wyprzedzeniem, gdzie mogą wystąpić problemy.

Jako inny środek wspomagający Komisja ustanowi na początku 2020 r. **„Krajowy program koordynacji administracji"** w celu wspierania państw członkowskich w opracowywaniu i wdrażaniu ich krajowych komponentów systemów transeuropejskich. Systemy te są specjalnie ukierunkowane, ponieważ państwa członkowskie uzgodniły w latach 2016–2017, że systemy importu, tranzytu i eksportu są podstawowymi systemami i powinny być uznawane za główne priorytety do wdrożenia. W związku z tym, że szereg państw członkowskich przeniosło prace przejściowe dotyczące krajowych systemów i komponentów związanych z procedurami importu, tranzytu i eksportu na sam koniec okresu wdrażania, istnieje ryzyko, że nie przewidziały one wystarczającego czasu na przetestowanie i ukończenie wdrażania zgodnie ze wspólnymi specyfikacjami i polityką w zakresie przechodzenia na stosowanie technik elektronicznego przetwarzania danych. Ponieważ systemy transeuropejskie będą funkcjonowały poprawnie tylko wtedy, gdy dołączą do nich wszystkie państwa członkowskie, krajowe problemy lub opóźnienia w zakresie wdrażania będą miały wpływ na warstwę transeuropejską systemu i zagrożą terminowemu ukończeniu.

Dodatkowo na podstawie informacji zwrotnych od państw członkowskich Komisja stwierdziła już ryzyko opóźnienia w ukończeniu krajowych systemów przewidzianych do

realizacji do 2022 r., w szczególności w odniesieniu do wprowadzania towarów i importu, co miałoby negatywny wpływ na ukończenie CCI.

Programy te pomogą w sterowaniu procesem przechodzenia na stosowanie technik elektronicznego przetwarzania danych od 2020 r. dzięki specjalnemu punktowi informacyjnemu, seminariom internetowym, wizytom dwustronnym, szkoleniom, działaniom następczym w zakresie kontroli zgodności, kwartalnej sprawozdawczości z postępów, zarządzaniu świadczeniem usług itp. Państwa członkowskie i Komisja muszą być dobrze wyposażone do stawiania czoła nadchodzącym wyzwaniom.

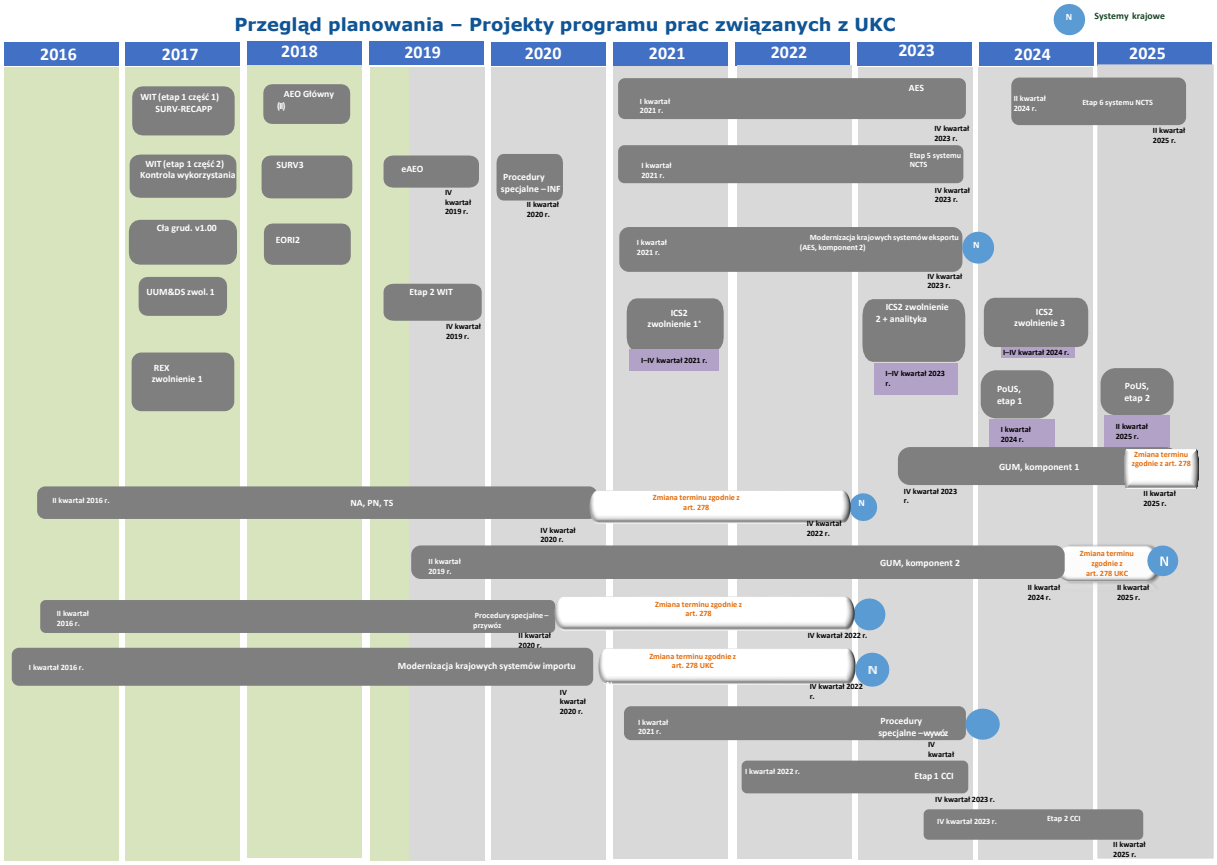
Uznaje się, że wyniki tych programów przynoszą cenne informacje o postępach i będą wykorzystywane w przyszłych rocznych sprawozdaniach z postępów. Będą w nich przewidziane szczegółowe informacje na temat postępów w podziale na projekty i państwa członkowskie.

4. PODSUMOWANIE

Podsumowując, jest oczywiste, że Komisja i państwa członkowskie **napotykają wyzwania** w zakresie zapewniania pełnego wdrożenia systemów teleinformatycznych w ramach UKC z poszanowaniem właściwych terminów. W państwach członkowskich występują problemy z zasobami, systemy są złożone i wzajemnie połączone oraz musi nastąpić płynne przejście od istniejących systemów do systemów zmodernizowanych, aby zminimalizować wpływ na handel.

Mimo wszystko jest jasne, że **poczyniono namacalne postępy**. **Wdrożono już znaczną liczbę systemów teleinformatycznych, które obecnie w pełni działają.**

Pozostałe są w większości realizowane bez opóźnień i planuje się ich ukończenie w latach 2020–2025, zgodnie z planowaniem projektów określonym w programie prac związanych z UKC. Podsumowanie przeglądu planowania i postępów znajduje się na rys. 2 poniżej.



Rysunek 2: Planowanie projektów programu prac związanych z UKC

W odniesieniu do pozostałych systemów, chociaż na szczeblu państw członkowskich zwrócono uwagę na szereg problemów, w czasie sporządzania niniejszego sprawozdania nie stwierdzono **żadnego krytycznego ryzyka**. Komisja i państwa członkowskie będą kontynuować swoje regularne spotkania **w celu sterowania projektami i monitorowania ich** za pośrednictwem tablic wskaźników wieloletniego planu strategicznego dla elektronicznych systemów celnych oraz wzmocnionych wymogów dotyczących planowania i sprawozdawczości z postępów we wdrażaniu programu prac związanych z UKC. Komisja i państwa członkowskie będą również w dalszym ciągu prowadziły prace w dziedzinie opracowywania i rozwijania pozostałych systemów transeuropejskich pod względem uzasadnień biznesowych i dokumentów koncepcyjnych, a także będą przygotowywały specyfikacje funkcjonalne i techniczne (w tym w niektórych przypadkach przejściowe specyfikacje techniczne) jako podstawę do wdrożenia i uruchomienia systemów.

Komisja planuje podejmowanie od początku 2020 r. **dodatkowych działań zaradczych** w formie programu koordynacji mającego pomóc państwom członkowskim w szczególności we wdrażaniu ich komponentów systemów AES i NCTS oraz programu monitorowania mającego ocenić ich postępy w tej dziedzinie. Komisja jest przekonana, że dzięki tym instrumentom zarządzania dysponuje odpowiednimi mechanizmami, które pozwolą jej stawić czoła nadchodzącym, dynamicznym wyzwaniom. Ze swojej strony wiele państw członkowskich wyraziło gotowość do podjęcia działań zaradczych w celu zapewnienia przestrzegania terminów planowania określonych w programie prac związanych z UKC.

Więcej szczegółowych informacji na temat planowania i statusu każdego projektu przedstawiono w **dokumencie roboczym służb Komisji opublikowanym wraz z niniejszym sprawozdaniem.**