

IV

(Zawiadomienia)

ZAWIADOMIENIA INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 11/2006

dotyczące wspólnotowego systemu tranzytowego,
wraz z odpowiedziami Komisji

(przedstawione na mocy art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE)

(2007/C 44/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
WYKAZ SKRÓTÓW		2
STRESZCZENIE	I–IV	3
WSTĘP	1–13	4
Definicje i obszary ryzyka	1–4	4
Działania naprawcze podjęte w następstwie problemów doświadczonych w latach dziewięćdziesiątych	5–13	4
ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE	14–18	6
Główne cele kontroli	14–15	6
Podejście kontrolne	16–18	6
USTALENIA KONTROLI	19–66	6
Wdrażanie nowego skomputeryzowanego systemu tranzytowego	20–25	6
Właściwa koordynacja ze strony Komisji	20–23	6
Niedociągnięcia związane ze środowiskiem informatycznym państw członkowskich	24–25	7
Działania kontrolne Komisji po reformie podstawy prawnej	26–27	7
Niedociągnięcia w stosowaniu nowych przepisów	28–54	7
Niejednolite stosowanie przez państwa członkowskie zmienionych przepisów ...	28–49	7
Opóźnienia w ustaleniu należności w przypadku niezamkniętych operacji tranzytowych	50–54	10
Konieczna poprawa w zakresie zwalczania nadużyć i zarządzania ryzykiem	55–66	10
Ograniczona rzetelność i kompletność danych	55–62	10

	Punkty	Strona
Niedociągnięcia w zarządzaniu ryzykiem i analizie aspektów nadużyć	63–66	11
WNIOSKI I ZALECENIA	67–74	11
Wdrożenie NCTS	69	11
Stosowanie nowych przepisów	70–72	12
Zwalczanie nadużyć i zarządzanie ryzykiem	73–74	12
ZAŁĄCZNIK I		14
ZAŁĄCZNIK II		15
Odpowiedzi Komisji		16

WYKAZ SKRÓTÓW

EWG	Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWS	<i>Early Warning System</i> (system wczesnego ostrzegania)
Dz.U.	Dziennik Urzędowy
MCC	<i>Minimum Common Core</i> (minimalna wspólna podstawa)
NCTS	Nowy skomputeryzowany system tranzytowy
OLAF	Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych
UE	Unia Europejska
DG BUDG	Dyrekcja Generalna ds. Budżetu
DG TAXUD	Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej
WE	Wspólnoty Europejskie

STRESZCZENIE

I. W latach 1990–1994 system tranzytowy był narażony na nadużycia, które spowodowały stratę w dochodach budżetu wspólnotowego szacowaną na 320 mln ECU. Parlament Europejski, Rada i Europejski Trybunał Obrachunkowy zaleciły wówczas komputeryzację procedur tranzytowych, reformę podstawy prawnej oraz wzmocnienie kontroli fizycznych z wykorzystaniem wspólnego systemu analizy ryzyka.

II. W odpowiedzi na te zalecenia w 1997 r. Komisja przedstawiła „plan działania w zakresie tranzytu w Europie”. W 2001 r. Komisja ustanowiła zmodyfikowane ramy prawne i koordynowała, do końca 2005 r., wdrożenie nowego skomputeryzowanego systemu tranzytowego (NCTS), który pozwala na elektroniczną wymianę wiadomości między urzędami celnymi wszystkich państw członkowskich.

III. Trybunał zbadał stosowanie nowych przepisów, jak również wdrożenie NCTS w 11 państwach członkowskich. Badanie Trybunału dotyczyło zamykania procedur tranzytowych, poboru wynikających z nich należności celnych oraz działań w zakresie zwalczania nadużyć. Główne ustalenia są następujące:

- a) Komisja dobrze koordynowała i wspierała wdrożenie NCTS;
- b) nowe przepisy dotyczące uproszczonych procedur, postępowań poszukiwawczych i procedur odzyskiwania należności w odniesieniu do niezamkniętych procedur tranzytowych często były niewłaściwie stosowane w państwach członkowskich objętych kontrolą;
- c) państwa członkowskie w rozbieżny sposób stosowały przepisy dotyczące księgowania należności celnych w odniesieniu do niezamkniętych procedur tranzytowych, co prowadziło do opóźnień w udostępnianiu tych należności budżetowi wspólnotowemu;
- d) do końca 2005 r. jednostki Komisji wciąż nie przeprowadziły w państwach członkowskich żadnej kontroli w zakresie tranzytu mającej na celu ocenę skuteczności stosowania nowych przepisów;
- e) w większości skontrolowanych państw członkowskich zarządzanie ryzykiem w zakresie tranzytu okazało się pobieżne, a kontrole fizyczne towarów objętych procedurą tranzytową nieliczne;
- f) informacje, którymi dysponuje Komisja na temat nadużyć w dziedzinie tranzytu, nie są na tyle wiarygodne i kompletne, aby móc określić, czy reforma przepisów i projekt NCTS zmniejszyły poziom nadużyć w dziedzinie tranzytu.

IV. Brak danych dotyczących nadużyć i niedociągnięcia w zarządzaniu ryzykiem w państwach członkowskich wymagają skoordynowanych działań na szczeblu europejskim. Komisja powinna mieć dostęp do szczegółowych informacji z NCTS do celów analizy ryzyka i promować, na podstawie najlepszych praktyk, strategie kontroli fizycznych towarów objętych procedurą tranzytową.

WSTĘP**Definicje i obszary ryzyka**

1. Tranzyt celny ułatwia przepływ towarów na obszarze Wspólnoty i upraszcza formalności celne. Należności celne i inne opłaty nakładane na towary importowane do Wspólnoty są tymczasowo zawieszane aż do ich przybycia do ostatecznego miejsca przeznaczenia. Formalności celne są przeniesione z miejsca przekroczenia granicy do ostatecznego miejsca przeznaczenia.

2. Tranzyt wspólnotowy ma zastosowanie:

- a) do przewozu towarów niewspólnotowych oraz, w pewnych konkretnych przypadkach, do towarów wspólnotowych (zewnątrzny tranzyt wspólnotowy);
- b) do przewozu towarów wspólnotowych, które między dwoma punktami obszaru celnego Wspólnoty muszą przekroczyć terytorium państwa trzeciego, jeżeli taką możliwość przewiduje umowa międzynarodowa (wewnętrzny tranzyt wspólnotowy).

3. Główne ryzyko związane z tranzytem wspólnotowym polega na tym, że towary niewspólnotowe bezprawnie unikają dozoru celnego i kierowane są na rynek wewnętrzny bez uiszczenia należności celnych i innych opłat, w szczególności podatku od wartości dodanej i akcyzy.

4. Uwzględniając zawieszający i tymczasowy charakter tranzytu, władze celne mają tendencję do nadawania niższego priorytetu kontrolom operacji tranzytowych. Aby zrehabilitować ryzyko finansowe, operacje tranzytowe są z reguły objęte gwarancją, która zapewnia płatność należności celnych, podatków i innych opłat. Gwarancja może być pojedyncza, obejmująca indywidualną operację lub generalna, obejmująca szereg operacji tranzytowych ⁽¹⁾.

Działania naprawcze podjęte w następstwie problemów doświadczonych w latach dziewięćdziesiątych

5. Na początku lat dziewięćdziesiątych zaobserwowano wzrost nadużyć dotyczących operacji tranzytowych. W latach 1990–1994 ⁽²⁾ straty dla budżetu Wspólnoty oszacowano na 320 mln ECU, nie uwzględniając sum odzyskanych później przez państwa członkowskie, a straty w zakresie podatków krajowych były jeszcze większe. Rada ⁽³⁾ i tymczasowa komisja Parlamentu

Europejskiego do zbadania sprawy systemu tranzytu wspólnotowego ⁽⁴⁾ uznały wtedy, że komputeryzacja tranzytu i reforma podstawy prawnej mającej zastosowanie do tranzytu wspólnotowego przyczynią się w kluczowy sposób do zwalczania nadużyć. Taką opinię podzielał Trybunał w swoim sprawozdaniu rocznym dotyczącym roku budżetowego 1994 ⁽⁵⁾.

6. Przed komputeryzacją systemu wspólnotowe zgłoszenia tranzytowe były sporządzane w formie papierowej. Oryginały zgłoszeń były przechowywane w urzędzie wyjścia, a kopie towarzyszyły towarom aż do urzędu celnego przeznaczenia. Urząd ten był odpowiedzialny za odesłanie do urzędu wyjścia dokumentu stwierdzającego, że towary dotarły, oraz za poinformowanie, czy wykryto jakiegokolwiek nieprawidłowości. Procedura ta była pożądana i obciążona wieloma rodzajami ryzyka.

7. Dlatego też Komisja w 1997 r. przedstawiła „plan działania na rzecz tranzytu w Europie” ⁽⁶⁾ i zaproponowała szereg działań mających na celu lepsze zarządzanie ryzykiem związanym z systemem tranzytowym i zmniejszenie jego podatności na nadużycia. Działania te dotyczyły w szczególności ustanowienia skomputeryzowanego systemu tranzytowego, usprawnienia operacji tranzytowych, wzmocnienia działań kontrolnych na wszystkich poziomach oraz wzmocnienia współpracy między administracjami celnymi, jak również między urzędami celnymi a podmiotami gospodarczymi. Jednocześnie Komisja zainicjowała przegląd przepisów dotyczących tranzytu.

8. W 1999 r. przyjęto podstawę prawną dla projektu NCTS (nowy skomputeryzowany system tranzytowy). NCTS miał na celu zastąpienie procedury tranzytu wspólnotowego opartej na nośniku papierowym elektroniczną wymianą informacji między urzędami celnymi oraz, w dalszej perspektywie, między podmiotami gospodarczymi a urzędami celnymi.

9. W ramach zwalczania nadużyć NCTS miał mieć podwójny cel:

- a) zapobiegać klasycznym formom nadużyć, na przykład wykorzystywaniu sfałszowanego stempla lub sfałszowanych dokumentów;
- b) sprawdzać w czasie rzeczywistym, czy towary przybyły do urzędu celnego przeznaczenia oraz, w przeciwnym razie, natychmiast wszczynać postępowanie poszukiwawcze.

⁽¹⁾ Artykuł 94 ust. 2 zmienionego rozporządzenia (EWG) nr 2913/92 Rady z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz.U. L 302 z 19.10.1992, str. 1).

⁽²⁾ Patrz: COM(95) 108 wersja ostateczna. W późniejszych okresach nie dokonywano takich oszacowań.

⁽³⁾ Decyzja nr 210/97/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 1996 r. przyjmująca program działań dla cel we Wspólnocie (Cła 2000) (Dz.U. L 33 z 4.2.1997, str. 24).

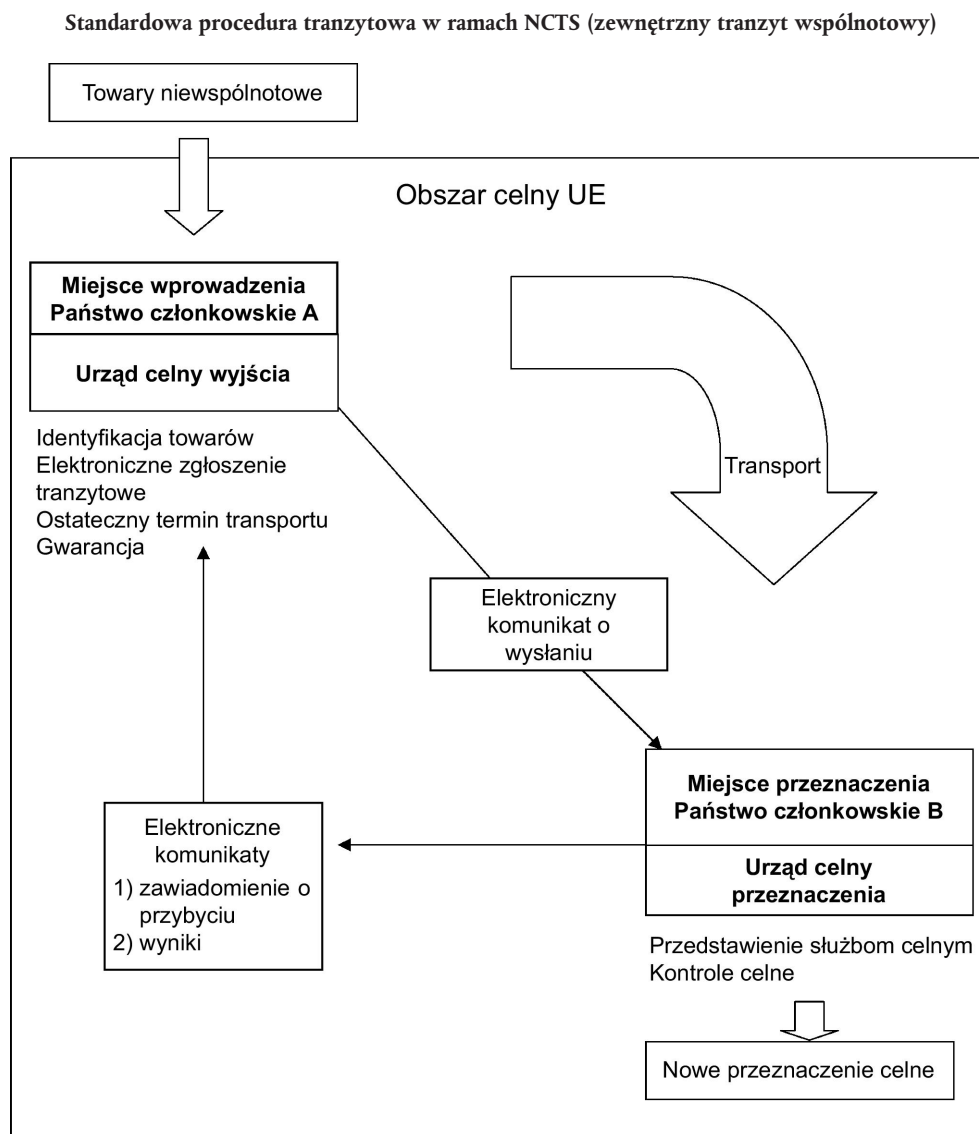
⁽⁴⁾ Sprawozdanie końcowe (PE 220.895/wersja ostateczna) z dnia 20 lutego 1997 r.

⁽⁵⁾ Sprawozdanie roczne dotyczące roku budżetowego 1994 wraz z odpowiedziami instytucji (Dz.U. C 303 z 14.11.1995, str. 1).

⁽⁶⁾ COM(97) 188 wersja ostateczna z 10.6.1997.

10. Wykres 1 przedstawia standardową procedurę tranzytową w ramach NCTS.

Wykres 1



11. W 2001 r. równoległe z komputeryzacją Komisja przedstawiła reformę podstawy prawnej tranzytu ⁽⁷⁾, wprowadzając nowe przepisy mające na celu między innymi:

a) wyraźniejszy rozdział między standardowymi procedurami tranzytowymi a procedurami uproszczonymi (inne metody dozoru celnego w procedurach uproszczonych) oraz lepsze określenie kryteriów wiarygodności przedsiębiorców korzystających z tych procedur;

b) ustanowienie systemu gwarancji na podstawie wiarygodności przedsiębiorców oraz ryzyka związanego z danymi towarami, wprowadzając tym samym pojęcie towarów o podwyższonym stopniu ryzyka (towary wrażliwe) ⁽⁸⁾;

c) harmonizację postępowań poszukiwawczych i procedur odzyskiwania należności w przypadku niezamkniętych procedur tranzytowych oraz skrócenie terminów wszczynania tych procedur.

⁽⁷⁾ W szczególności rozporządzenie Komisji (WE) nr 2787/2000 z dnia 15 grudnia 2000 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celnny (Dz.U. L 330 z 27.12.2000, str. 1).

⁽⁸⁾ Załącznik 44c zmienionego rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celnny (Dz.U. L 253 z 11.10.1993, str. 1). Dotyczy on na przykład zwierząt żywych, papierosów lub niektórych napojów alkoholowych.

12. NCTS był wprowadzany w kilku etapach. Główna część⁽⁹⁾ została ukończona 30 czerwca 2003 r. w krajach UE-15, a następnie Komisja kontynuowała swoją pomoc w ustanowieniu NCTS w krajach przygotowujących się do przystąpienia do UE. Kolejne etapy dotyczyły w szczególności komputeryzacji obsługi gwarancji i poszukiwań. Etapy te zakończono w styczniu 2006 r.

13. Od dnia 1 lipca 2005 r. wspólnotowe zgłoszenia tranzytowe mają z zasady formę elektroniczną⁽¹⁰⁾. Statystyki Komisji pokazują wzrost liczby przewozów tranzytowych uwzględnionych w NCTS z około 5,5 mln w 2004 r. do ponad 7,5 mln w 2005 r.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

Główne cele kontroli

14. Kontrola Trybunału miała na celu uzyskanie pewności, że państwa członkowskie poprawnie stosują zmienione przepisy oraz że nowe procedury tranzytowe były dobrze koordynowane przez Komisję i poprawnie wdrażane przez państwa członkowskie, tak aby mogły skutecznie chronić interesy finansowe UE.

15. Kontrola miała także na celu ocenę realizacji działań zalecanych przez Parlament Europejski, Radę i Trybunał, a w szczególności realizację planu działań przyjętego przez Komisję. W tym zakresie szczególną uwagę zwrócono na zbadanie podatności nowego systemu na nadużycia oraz działań, jakie podejmuje w tej kwestii jednostki Komisji.

Podejście kontrolne

16. Wszystkie państwa członkowskie zostały poproszone o wypełnienie kwestionariusza w celu uzyskania najnowszych danych dotyczących tranzytu. Między majem 2005 r. a styczniem 2006 r. odbyły się kontrole w 11 państwach członkowskich odpowiadających za blisko 80 % operacji tranzytowych w ramach NCTS⁽¹¹⁾.

17. Kontrole te objęły:

- zarządzanie ogólne, jak również aspekty informatyczne NCTS w skontrolowanych państwach członkowskich;
- wydawanie pozwoleń na stosowanie uproszczonych procedur tranzytowych (upoważniony nadawca/odbiorca i korzystanie z gwarancji generalnych);
- postępowania poszukiwawcze i procedury odzyskiwania należności w przypadku procedur niezamkniętych w terminie.

⁽⁹⁾ Główna część: komputeryzacja wspólnotowych procedur tranzytowych, dla których stosowano jednolity dokument administracyjny.

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 837/2005 z dnia 15 grudnia 2000 r. zmieniające rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz.U. L 139 z 2.6.2005, str. 1).

⁽¹¹⁾ Belgia, Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Łotwa, Węgry, Niderlandy, Polska, Słowenia i Szwecja.

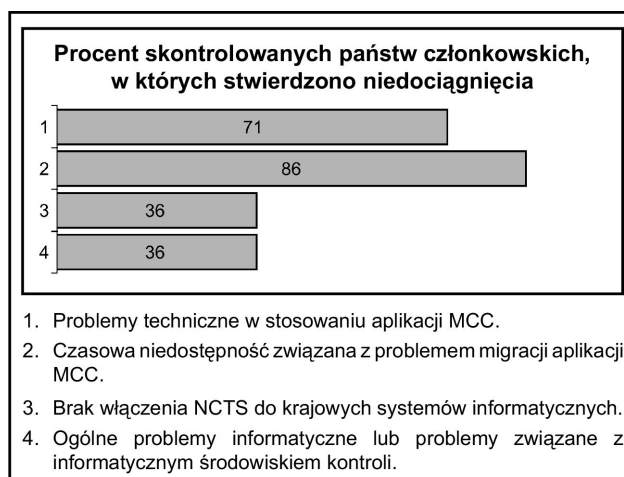
W trakcie kontroli zbadano 620 spraw i 26 zgłoszeń tranzytowych.

18. Ponadto przeanalizowano rolę jednostek Komisji, a w szczególności działania w zakresie koordynacji i zarządzania prowadzone przez Dyрекcję Generalną ds. Podatków i Unii Celnej (DG TAXUD), działania kontrolne Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu (DG BUDG) w dziedzinie tranzytu i zaangażowanie OLAF-u w zwalczanie nadużyć i zapobieganie im.

USTALENIA KONTROLI

19. Załącznik I przedstawia główne niedociągnięcia stwierdzone w skontrolowanych państwach.

Wdrażanie nowego skomputeryzowanego systemu tranzytowego



Właściwa koordynacja ze strony Komisji

20. Komisja koordynowała wdrożenie projektu NCTS w państwach członkowskich i dołożyła szczególnych starań, aby zapewnić pomoc i odpowiednie narzędzia monitoringu. Komisja opracowała również standardową aplikację NCTS, tj. MCC (Minimum Common Core — minimalna wspólna podstawa) i jest odpowiedzialna za jej obsługę. Z aplikacji MCC korzysta 15 państw członkowskich. Pozostałe 10 państw członkowskich zdecydowało się opracować własne krajowe aplikacje do obsługi systemu tranzytowego.

21. Prace zostały w dużym stopniu zlecone w drodze standardowych procedur przetargowych. W 2005 r. służba audytu wewnętrznego Komisji zbadała organizację, planowanie i zarządzanie w zakresie projektu NCTS i oceniła je jako wysoce zadowolające. Skrytykowała ona jednak fakt, że nie zawarto żadnego porozumienia operacyjnego między Komisją a państwami członkowskimi w zakresie zarządzania sytuacjami krytycznymi mającymi wpływ na dostępność i ciągłość NCTS.

22. Ponieważ przepisy wymagają komputeryzacji operacji tranzytowych w ramach ogólnego celu wspólnotowej polityki celnej ⁽¹²⁾, Komisja podkreślała swoją rolę koordynatora projektu NCTS, podczas gdy za faktyczny monitoring wdrożenia projektu odpowiadały państwa członkowskie.

23. W ramach działań koordynujących przedstawiciele Komisji odbywali regularne wizyty w państwach członkowskich, mające na celu udzielenie im pomocy i dostarczenie wsparcia technicznego.

Niedociągnięcia związane ze środowiskiem informatycznym państw członkowskich

24. Testy i badania wykonane przez Komisję nie pomogły uniknąć problemów związanych z informatycznym środowiskiem kontroli.

25. W pięciu skontrolowanych państwach członkowskich, z których cztery korzystają z aplikacji MCC, napotkano znaczne problemy z kompatybilnością podczas włączania NCTS do istniejących krajowych systemów informatycznych, na przykład w zakresie kontroli, czy wszystkie operacje tranzytowe, które zostały zamknięte, posiadają nowe przeznaczenie celne lub w zakresie wykorzystania już istniejących profili ryzyka. Cztery z nich zdecydowały ostatecznie, że NCTS pozostanie odrębnym systemem i nie powiązały go ze swoimi krajowymi informatycznymi systemami celnymi.

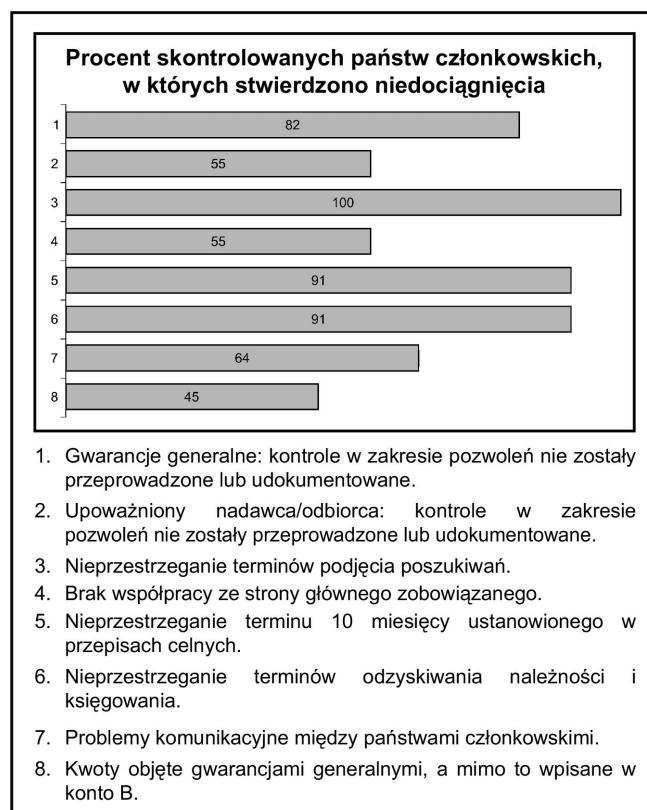
Działania kontrolne Komisji po reformie podstawy prawnej

26. DG TAXUD jest odpowiedzialna za dopilnowanie, by administracje krajowe stosowały wspólnotowe przepisy celne w sposób jednolity. Przeprowadzając systematyczne kontrole w zakresie tradycyjnych zasobów własnych, DG BUDG sprawdza, czy przestrzegane są odpowiednie przepisy celne, oraz prowadzi szeroką współpracę z DG TAXUD w kwestiach polityki celnej, które wynikają z tych kontroli.

27. W latach 2001–2005 nie przeprowadzono żadnej kontroli tradycyjnych zasobów własnych w dziedzinie tranzytu, gdyż Komisja postanowiła poczekać na pełne wdrożenie systemu NCTS przed podjęciem kontroli na dużą skalę. Niemniej jednak wdrożenie głównych elementów NCTS odbyło się w czerwcu 2003 r. (patrz: pkt 12), a główne elementy reformy prawnej wprowadzono w 2001 r. Tranzyt stanowi główny punkt programu kontroli DG BUDG na 2006 r.

⁽¹²⁾ Przykładowo decyzja nr 210/97/WE i decyzja nr 105/2000/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 1999 r. (Dz.U. L 13 z 19.1.2000, str. 1).

Niedociągnięcia w stosowaniu nowych przepisów



Niejednolite stosowanie przez państwa członkowskie zmienionych przepisów

28. Po przeprowadzeniu reformy podstawy prawnej (patrz: pkt 11) Komisja szczegółowo wyjaśniła procedury tranzytowe w „Podręczniku w zakresie procedur tranzytowych” ⁽¹³⁾, który został uzgodniony przez administracje krajowe i udostępniony w 19 językach urzędowych Wspólnoty.

29. Okazało się, że państwa członkowskie wciąż nieprawidłowo stosują zmienione przepisy; odchylenia od obowiązujących przepisów (niektóre z nich mają charakter formalny) stwierdzono w 392 z 620 skontrolowanych przypadków.

Uproszczenia procedur

30. Jako uproszczenie procedur tranzytowych podmioty gospodarcze Unii Europejskiej wykorzystują najczęściej gwarancje generalne i statut upoważnionego odbiorcy/nadawcy. Artykuł 373 przepisów wykonawczych do Wspólnotowego Kodeksu Celnego ustanawia ogólne warunki dla podmiotów gospodarczych, które chcą skorzystać z uproszczeń (patrz: załącznik II).

⁽¹³⁾ „Podręcznik w zakresie procedur tranzytowych” został przewidziany w planie działania i opracowany przez DG TAXUD. Zawiera on szczegółowe postanowienia dotyczące wszystkich aspektów systemu tranzytowego, zgodnie ze wspólnotowymi przepisami celnymi, i datuje się na 1 maja 2004 r.

31. Gwarancja generalna pozwala na realizację wielu operacji tranzytowych za pomocą jednego instrumentu. Gwarancję taką ustanawia się do wysokości średniej kwoty należności celnych i innych opłat, tj. kwoty referencyjnej ⁽¹⁴⁾, która jest corocznie rewidowana przez dany urząd celny.

32. Statut upoważnionego nadawcy dysponującego gwarancją generalną pozwala na podjęcie operacji tranzytowych bez przedstawiania towarów urzędowi celnemu. Podobnie, upoważniony odbiorca może zakończyć procedurę tranzytową bez przedstawienia towarów organom celnym.

33. Jeżeli przedsiębiorca chce skorzystać z obniżenia kwoty gwarancji lub zwolnienia z obowiązku jej złożenia, lub jeżeli chce transportować towary wrażliwe w ramach systemu tranzytowego, stosuje się bardziej rygorystyczne kryteria wiarygodności. *Ramka 1* przedstawia kryteria, które muszą spełnić ubiegający się o gwarancje generalne obejmujące normalne i wrażliwe towary ⁽¹⁵⁾.

34. Poza corocznym rewidowaniem kwoty referencyjnej władze celne nie mają obowiązku wykonywania kontroli po wydaniu pozwolenia. Niemniej jednak podmiot, który uzyskał pozwolenie, ma obowiązek informowania o wszelkich czynnikach, które mogą mieć wpływ na jego utrzymanie lub zakres ⁽¹⁶⁾.

Ramka 1

Kryteria, które należy spełnić, aby otrzymać gwarancję generalną lub zwolnienie z ustanowienia gwarancji

Kryteria / Kwota gwarancji w %	Towary normalne				Towary podwyższonego ryzyka			
	100 %	50 %	30 %	Zwolnienie	100 %	50 %	30 %	Nie ma możliwości zwolnienia z gwarancji
1. Stabilna sytuacja finansowa		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
2. Wystarczające doświadczenie (w latach) (*)		1	2	3	1	2	3	
3. Ścisła współpraca z właściwymi władzami	— (**)	—	✓	✓	✓ (***)	✓	✓	
4. Zarządzanie operacjami przewozowymi		—	—	✓	✓ (***)	✓	✓	
5. Środki finansowe wystarczające na zabezpieczenie zobowiązań głównego zobowiązanego		—	—	✓	—	—	✓	

(*) Okresy te mogą zostać skrócone o rok, jeżeli główny zobowiązany stosuje elektroniczny system przetwarzania danych do przesyłania zgłoszeń tranzytowych.

(**) Żadnych dodatkowych warunków.

(***) W tym przypadku wystarczy spełnić kryterium nr 3 lub kryterium nr 4.

35. W sześciu państwach członkowskich organy celne nie były w stanie dostarczyć wszystkich dowodów, że warunki konieczne do uzyskania statusu upoważnionego nadawcy/odbiorcy zostały sprawdzone przed wydaniem pozwolenia. W pięciu z tych krajów organy celne nie sprawdziły, czy po uzyskaniu pozwolenia podmiot z niego korzystający wciąż spełniał wymagane warunki.

36. W zakresie wykorzystania gwarancji generalnych sytuacja dawała powody do niepokoju: w dziewięciu państwach członkowskich organy celne nie dysponowały wystarczającymi danymi poświadczającymi, że beneficjenci spełnili warunki wymagane do uzyskania pozwolenia. W czterech państwach członkowskich organy celne przyjęły kwotę referencyjną obliczoną przez podmioty gospodarcze w miejsce dokonania jej planowego corocznego zrewidowania. W jednym z państw członkowskich podmioty gospodarcze wciąż korzystały ze zwolnień ze złożenia

gwarancji lub z gwarancji generalnych o obniżonej wartości, nawet wtedy gdy władze celne wszczęły przeciwko nim procedury odzyskiwania środków.

Postępowania poszukiwawcze

37. W przypadku gdy operacja tranzytowa nie jest zamknięta w terminie, kraj wyjścia wszczyła poszukiwania, aby ustalić, czy operacja ta zakończyła się poprawnie oraz czy nie powstał dług celny. Zmienione przepisy wykonawcze do Wspólnotowego Kodeksu Celnego znacząco skróciły terminy powiadamiania głównego zobowiązanego ⁽¹⁷⁾ i wszczęcia postępowania poszukiwawczego w przypadku procedury prowadzonej komputerowo.

⁽¹⁵⁾ Artykuły 380 i 381 zmienionego rozporządzenia (EWG) nr 2454/93.

⁽¹⁶⁾ Artykuł 377 zmienionego rozporządzenia (EWG) nr 2454/93.

⁽¹⁷⁾ Główny zobowiązany jest osobą uprawnioną do korzystania z procedury wspólnotowego tranzytu zewnętrznego — art. 96 zmienionego rozporządzenia (EWG) nr 2913/92.

⁽¹⁴⁾ Artykuł 379 ust. 2 zmienionego rozporządzenia (EWG) nr 2454/93.

38. Jednoczesne powiadomienie głównego zobowiązanego oraz wszczęcie postępowania poszukiwawczego musi obecnie nastąpić bezzwłocznie⁽¹⁸⁾ po upływie terminu przedstawienia towarów w urzędzie przeznaczenia⁽¹⁹⁾, jeżeli nie wysłano komunikatu o przybyciu. Wymóg ten nie był przestrzegany w żadnym ze skontrolowanych państw członkowskich.

39. Przepisy krajowe dopuszczają z reguły dwutygodniowe opóźnienie przed wszczęciem postępowania poszukiwawczego.

40. Dziesięć z jedenastu skontrolowanych państw członkowskich nie przestrzegało jednak swoich własnych przepisów i wszczytało poszukiwania z opóźnieniem znacznie większym niż dwa tygodnie. Okazało się, że podmioty gospodarcze z niektórych państw członkowskich nie współpracują w sposób zadowalający z organami celnymi, co przekłada się na opóźnienia w zamykaniu procedur, co z kolei może prowadzić do opóźnień w odzyskiwaniu należności celnych.

41. W swoim sprawozdaniu rocznym dotyczącym roku budżetowego 1994 Trybunał podkreślił, że należy wzmocnić procedury odzyskiwania należności poprzez ich skoncentrowanie na obowiązkach głównego zobowiązanego. Trybunał zalecał wprowadzenie wzmocnionego i zharmonizowanego systemu sankcji.

42. Przed wprowadzeniem skomputeryzowanego systemu zarządzania poszukiwaniami kraj wyjścia wysyłał notę dochodzeniową (TC 20) do kraju przeznaczenia w celu zebrania niezbędnych szczegółowych informacji⁽²⁰⁾. Organy celne państwa członkowskiego przeznaczenia miały obowiązek niezwłocznie na tę notę odpowiedzieć⁽²¹⁾. W dziewięciu skontrolowanych państwach członkowskich władze celne z opóźnieniem reagowały na noty dochodzeniowe lub nie przekazywały wymaganych informacji. W siedmiu z nich działania poszukiwawcze rozpoczynały się z kilkumiesięcznym opóźnieniem, a przekazane informacje nie zawsze pozwalały na uzyskanie pewności, że należności celne zostały ostatecznie pobrane. Niedociągnięcia te opóźniały pobór należności celnych.

43. Większość skontrolowanych państw członkowskich oceniała, że wprowadzenie modułu zarządzania poszukiwaniami w NCTS⁽²²⁾ rozwiąże problemy w komunikacji. Podczas kontroli Trybunału nie można było jednak tego sprawdzić z uwagi na niedawne wprowadzenie modułu.

⁽¹⁸⁾ Artykuł 365 ust. 1a i art. 366 ust. 1 zmienionego rozporządzenia (EWG) nr 2454/93.

⁽¹⁹⁾ Artykuł 366 zmienionego rozporządzenia (EWG) nr 2454/93.

⁽²⁰⁾ Szczegółowe przepisy mające zastosowanie do procedury poszukiwawczej w formie papierowej (na przykład komunikacja między państwami członkowskimi, używane formularze, organy administracyjne w każdym państwie członkowskim) są sprecyzowane w części IV podręcznika tranzytu.

⁽²¹⁾ Artykuł 366 ust. 3 i 4 zmienionego rozporządzenia (EWG) nr 2454/93.

⁽²²⁾ Na początku 2006 r. moduł zarządzania poszukiwaniami w ramach projektu NCTS (faza 3.2.2) był wdrożony praktycznie we wszystkich państwach członkowskich. Zastępuje on postępowanie poszukiwawcze w formie papierowej.

Procedury odzyskiwania należności

44. Zakończone postępowania poszukiwawcze dostarczały zwykle informacji koniecznych do stwierdzenia istnienia długu celnego i określenia kraju, który powinien pobrać należność. W przypadku wątpliwości nowe przepisy stanowią, że dług celny powstaje w kraju wyjścia lub wprowadzenia najpóźniej dziesięć miesięcy po objęciu towarów procedurą tranzytową⁽²³⁾.

45. Poprzednie przepisy dotyczące procedury odzyskiwania należności już spowodowały problemy z ich stosowaniem w dwóch państwach członkowskich. Komisja wszczęła postępowanie przeciwko tym dwóm państwom przed Trybunałem Sprawiedliwości i sprawy te wygrała⁽²⁴⁾.

46. Nie wszystkie państwa członkowskie interpretowały i stosowały nowe przepisy w ten sam sposób. W 10 z 11 skontrolowanych państw członkowskich termin dziesięciu miesięcy był rzadko przestrzegany, a opóźnienia były często znaczne. W dwóch państwach członkowskich władze celne oczekiwały upływu okresu dziesięciu miesięcy, mimo iż warunki konieczne do ustalenia długu były spełnione dużo wcześniej. W jednym z państw UE-10 18 miesięcy po przystąpieniu do UE skontrolowane urzędy celne nie podjęły praktycznie żadnych działań w zakresie odzyskiwania należności w takich przypadkach.

47. Przepisy wspólnotowe nie precyzują terminu wszczęcia procedury odzyskiwania należności w państwach przeznaczenia tranzytu. Niemniej jednak od momentu, gdy władze celne dowiedzą się o powstaniu w ich kraju długu celnego, wynikającego z niezamkniętej operacji tranzytowej i mogą określić dłużnika oraz kwotę należności, dysponują one okresem maksymalnie dwóch tygodni na zaksięgowanie długu⁽²⁵⁾.

48. W skontrolowanych państwach członkowskich przypadkami takimi rzadko zajmowano się z należytą starannością, co opóźniało pobór zasobów własnych. W trzech państwach członkowskich, mimo iż odbiorcy towarów sami poinformowali władze celne i poprosili o pobranie należności, władze te rozpoczęły procedurę odzyskiwania należności z kilkumiesięcznym opóźnieniem.

49. Jak Trybunał podkreślił już w swoim sprawozdaniu rocznym dotyczącym roku budżetowego 1994 oraz w swoim sprawozdaniu specjalnym nr 8/99 dotyczącym zabezpieczeń i gwarancji⁽²⁶⁾, państwa członkowskie wskazały, że opóźnienia w odzyskiwaniu należności wynikały często z faktu, że przepisy wspólnotowe nie zawsze nakazywały podawanie w zgłoszeniach tranzytowych wartości i kodu towarów. W dwóch państwach członkowskich władze mimo wszystko nałożyły na podmioty obowiązek dostarczania tych informacji przez rozpoczęciem każdej operacji tranzytowej.

⁽²³⁾ Patrz: art. 450a zmienionego rozporządzenia (EWG) nr 2454/93 i art. 215 ust. 1 tiret trzecie zmienionego rozporządzenia (EWG) nr 2913/92.

⁽²⁴⁾ Sprawy C-460/01 i C-104/02 z dnia 14 kwietnia 2005 r. (Dz. U C 132 z 28.5.2005, str. 1 i 2).

⁽²⁵⁾ Artykuł 218 ust. 3 i art. 219 zmienionego rozporządzenia (EWG) nr 2913/92.

⁽²⁶⁾ Sprawozdanie specjalne nr 8/99 na temat zabezpieczeń i gwarancji we Wspólnotowym Kodeksie Celnym ustanowionych dla zabezpieczenia poboru tradycyjnych zasobów własnych, wraz z odpowiedziami Komisji (Dz.U. C 70 z 10.3.2000, str. 1).

Opóźnienia w ustalaniu należności w przypadku niezamkniętych operacji tranzytowych

50. Podobnie jak w przypadku wszystkich długów celnych stwierdzonych po zdarzeniu, Wspólnotowy Kodeks Celny⁽²⁷⁾ stanowi, że w przypadku powstania długu celnego z tytułu niezamkniętych operacji tranzytowych zaksięgowania odpowiedniej kwoty należności należy dokonać w terminie dwóch dni, licząc od dnia, w którym organy celne miały możliwość obliczenia kwoty tych należności i określenia dłużnika. W niektórych przypadkach, przewidzianych kodeksem celnym, termin ten może zostać przedłużony do 14 dni⁽²⁸⁾.

51. W 10 z 11 skontrolowanych państw członkowskich stwierdzono opóźnienia w księgowaniu przekraczające termin 14 dni. Opóźnienia te wynikały z nieodpowiednio prowadzonych postępowań poszukiwawczych. W pięciu państwach członkowskich wystąpiły opóźnienia w księgowaniu, które były spowodowane złożonością procedur odzyskiwania należności. Ze 194 skontrolowanych spraw dotyczących odzyskiwania należności w 110 stwierdzono opóźnienia w księgowaniu.

52. Państwa członkowskie muszą prowadzić szczegółową księgowość zgodnie z rozporządzeniem w sprawie zasobów własnych⁽²⁹⁾. Muszą one gromadzić dane wynikające z indywidualnych zapisów księgowych na koncie A oraz udostępniać Komisji całość kwoty ustalonego długu celnego pomniejszoną o koszty poboru w drugim miesiącu po miesiącu, w którym należność została ustalona. Wyjątkowo należność pozostająca niezapłacona lub nieobjęta zabezpieczeniem, lub też objęta zabezpieczeniem, lecz podlegająca odwołaniu, nie może zostać udostępniona przed jej faktycznym poborem. Jeżeli państwa członkowskie stosują taką opcję, należność taka jest wpisywana w osobne konto (konto B)⁽³⁰⁾.

53. Państwa członkowskie stosują różne praktyki księgowania kwoty zasobów własnych podlegającej odzyskaniu w przypadku niezamkniętych operacji tranzytowych. W jednym z państw członkowskich należności wynikające z niezamkniętych operacji tranzytowych objętych pojedynczą gwarancją zostały wpisane w konto B. Trzy państwa członkowskie uważały, że rzeczywista kwota objęta gwarancjami generalnymi nie była znana podczas sporządzania nakazu odzyskania należności oraz że w związku z tym żadna kwota nie mogła być wpisana w konto A. Te państwa członkowskie wpisały całość takich należności w konto B, co oznacza, że potraktowały je tak, jak gdyby nie ustanowiono dla nich żadnej gwarancji. Stosowanie tej samej praktyki stwierdzono w urzędach celnych w dwóch innych państwach członkowskich.

⁽²⁷⁾ Artykuł 218 ust. 3 zmienionego rozporządzenia (EWG) nr 2913/92.

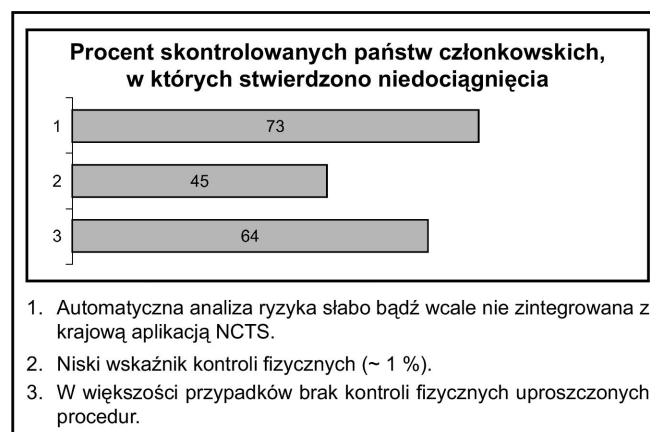
⁽²⁸⁾ Artykuł 219 ust. 1 zmienionego rozporządzenia (EWG) nr 2913/92.

⁽²⁹⁾ Zmienione rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonujące decyzję 94/728/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot (Dz.U. L 130 z 31.5.2000, str. 1).

⁽³⁰⁾ Artykuł 6 zmienionego rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000.

54. Aby uniknąć rozbieżności w interpretacji, Komisja zdecydowała, że należności objęte gwarancjami będą wpisywane w konto A, a pozostałe należności w konta B. W zakresie gwarancji generalnych państwa członkowskie nie zawsze stosowały interpretację Komisji. Dlatego też Komisja wszczęła przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich postępowanie dotyczące księgowania należności objętych gwarancjami.

Konieczna poprawa w zakresie zwalczania nadużyć i zarządzania ryzykiem



Ograniczona rzetelność i kompletność danych

55. NCTS pozwala zapobiec niektórym rodzajom nadużyć, takim jak wykorzystywanie sfałszowanych stempli lub świadectw gwarancji, oraz pozwala na przyspieszenie postępowań poszukiwawczych w przypadku niezamkniętych operacji tranzytowych. Niemniej jednak komputeryzacja nie zapobiegnie błędowi wynikającemu ze świadomego przedstawienia opisów lub zgłoszeń zawierających fałszywe informacje, mających na celu nadużycie systemu.

56. Aby ocenić skuteczność reformy systemu tranzytowego w zmniejszeniu nadużyć związanych z operacjami tranzytowymi, należałoby dysponować na szczeblu UE rzetelnymi i kompletnymi danymi na temat nadużyć. Kontrola pokazała jednak, że rzetelność i kompletność głównych dostępnych źródeł danych na temat nadużyć i nieprawidłowości w zakresie operacji tranzytowych na poziomie UE nie jest zapewniona.

Dane NCTS

57. Komisja w sposób ciągły dokonuje analizy niezamkniętych operacji tranzytowych w aplikacji NCTS. Dostępne dane pokazują spadek ich liczby o połowę między 2004 r. (2,5 %) a 2005 r. (1,2 %). Niemniej jednak analiza operacji tranzytowych zarejestrowanych w NCTS nie uwzględnia operacji prowadzonych na terytorium jednego państwa członkowskiego⁽³¹⁾, chociaż stanowią one znaczną część wszystkich przewozów tranzytowych w NCTS.

⁽³¹⁾ Z wyjątkiem Austrii i Finlandii.

Dane OWNRES

58. Baza danych OWNRES zawiera przypadki nadużyć i nieprawidłowości dotyczących zasobów własnych, przekraczających kwotę 10 000 euro, o których państwa członkowskie informują Komisję (DG BUDG) na mocy rozporządzenia w sprawie zasobów własnych⁽³²⁾.

59. Pomimo starań Komisji, aby poprawić jakość danych OWNRES, pozostaje ona wciąż niewystarczająca. Niemniej jednak dane OWNRES są jedynym źródłem wykorzystywanym w ostatnich sprawozdaniach rocznych Komisji na temat zwalczania nadużyć oraz pokazują, w przeciwieństwie do innych źródeł, wzrost liczby i wartości przypadków nadużyć i nieprawidłowości zgłoszonych w dziedzinie tranzytu w latach 2001 (rok reformy prawnej)–2005. Należy więc podjąć dalsze działania, aby móc dysponować wiarygodnym źródłem informacji na potrzeby analizy nadużyć w ramach różnych wspólnotowych procedur celnych.

System wczesnego ostrzegania (EWS)

60. System EWS ustanowiony w 1992 r. wprowadza pojęcie towarów wrażliwych (patrz: pkt 11). Praktyczne funkcjonowanie systemu EWS jest podobne do NCTS: urząd wyjścia wysyła wyprzedzająco komunikat o towarach wrażliwych do urzędu przeznaczenia i urzędów tranzytowych, a w odpowiednich przypadkach również do OLAF-u.

61. Według OLAF-u państwa członkowskie w latach 2004–2005 dwadzieścia razy rzadziej przekazywały informacje o przesyłkach, które nie dotarły do miejsca przeznaczenia, niż w samym tylko pierwszym kwartale 1998 r.

62. Z uwagi na wdrożenie NCTS oraz podobieństwo informacji, które miały być wprowadzane do tych dwóch systemów, państwa członkowskie uznały, że NCTS jest wystarczający i zaprzestały wprowadzania informacji do EWS. OLAF nie ma jednak dostępu do danych zawartych w zgłoszeniach tranzytowych NCTS. W styczniu 2006 r. dokonano zmiany umów administracyjnych, tak aby od 2007 r. OLAF uzyskał dostęp do danych dotyczących tranzytu towarów wrażliwych.

Niedociągnięcia w zarządzaniu ryzykiem i analizie aspektów nadużyć

63. Właściwa równowaga między ułatwieniami w handlu a skuteczną ochroną interesów finansowych Wspólnoty wymaga odpowiedniego zarządzania ryzykiem i kontroli operacji tranzytowych opartej na analizie takiego ryzyka.

64. Trybunał stwierdził, że analiza ryzyka w dziedzinie tranzytu w wielu państwach członkowskich pozostaje pobieżna. Tylko jedno państwo praktykowało losowy komputerowy dobór kontroli w celu utrzymania pewnego poziomu niepewności wśród podmiotów gospodarczych. Jedynie trzy z 11 skontrolowanych państw członkowskich korzystały z automatycznej analizy ryzyka zintegrowanej z NCTS i opierającej się na profilach ryzyka specyficznych dla tranzytu. Władze celne tych trzech państw członkowskich uważały, że niewymaganie kodu towarów w zgłoszeniach tranzytowych stanowi poważną przeszkodę w prowadzeniu skutecznych kontroli operacji. Już w swoim sprawozdaniu specjalnym nr 8/99 Trybunał podkreślił, że brak przepisów wymagających informacji o rodzaju i wartości towarów w jednolitym dokumencie administracyjnym utrudnia wspólnotowym władzom celnym prowadzenie kontroli.

65. Określenie ryzyka i kontrola towarów wciąż pozostają w gestii poszczególnych urzędników celnych. Większość skontrolowanych państw członkowskich nie uważała kontroli przesyłek objętych tranzytem za priorytetowe, częściowo z powodu faktu, iż informacje znajdujące się w zgłoszeniach tranzytowych były niedostateczne. W pięciu państwach członkowskich Trybunał stwierdził, że wskaźniki kontroli fizycznych przesyłek objętych tranzytem są szczególnie niskie (około 1 %), podczas gdy w siedmiu z 11 skontrolowanych państw członkowskich prawie żadna kontrola nie dotyczyła upoważnionego nadawcy lub odbiorcy.

66. NCTS dostarcza Komisji danych statystycznych dotyczących liczby i statusu operacji tranzytowych, jak również państw, w których operacje te mają miejsce, ale nie podaje żadnej informacji o towarach lub przedsiębiorcach, co pozwoliłoby dokonać głębszej analizy. Ponadto jednostki Komisji dotąd nie przeprowadziły analizy mechanizmów nadużyć w zakresie tranzytu ani nie podjęły działań dochodzeniowych w tej dziedzinie; nie dopracowały one także narzędzi analizy ryzyka specyficznego dla operacji tranzytowych.

WNIOSKI I ZALECENIA

67. Komisja wdrożyła kluczowe elementy planu działania w zakresie tranzytu, w szczególności komputeryzację procedury tranzytowej oraz zakończyła reformę podstawy prawnej (wprowadzoną w 2001 r.).

68. Prace kontrolne Trybunału w zakresie tranzytu wspólnotowego potwierdziły dobrą jakość wdrożenia nowego skomputeryzowanego systemu tranzytowego, chociaż utrzymują się pewne problemy techniczne. Pozwoliły one również na identyfikację pewnych niedociągnięć w stosowaniu przepisów wspólnotowych w zakresie tranzytu oraz przepisów powiązanych w zakresie tradycyjnych zasobów własnych. Niedociągnięcia stwierdzono również w działaniach mających na celu zwalczanie nadużyć związanych z tranzytem, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym.

Wdrożenie NCTS

69. Komisja dobrze koordynowała wdrożenie NCTS w państwach członkowskich. Niemniej jednak środowisko informacyjne niektórych państw członkowskich nie pozwoliło na zapewnienie optymalnego funkcjonowania systemu (patrz: pkt 20–25).

⁽³²⁾ Artykuł 6 ust. 5 zmienionego rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000.

Komisja powinna:

- a) rozważyć zawarcie porozumienia operacyjnego z państwami członkowskimi dotyczącego zarządzania NCTS, w szczególności w sytuacjach krytycznych mających wpływ na ciągłość jego funkcjonowania;
- b) niezależnie od swojej roli koordynatora, wzmocnić prowadzony nadzór, w szczególności w zakresie informatycznego środowiska kontroli NCTS w państwach członkowskich.

Stosowanie nowych przepisów

70. Na koniec 2005 r. Komisja nie przeprowadziła żadnej odrębnej kontroli dotyczącej tranzytu, która oceniłaby skuteczność wdrożenia reformy przepisów, zakończonej w 2001 r. (patrz: pkt 26 i 27).

71. Państwa członkowskie często nieprawidłowo stosowały zmienione przepisy. Wspólnotowe przepisy celne stanowią, że jedynie wiarygodne podmioty gospodarcze, które spełniają określone kryteria, są uprawnione do stosowania uproszczonych procedur tranzytowych. Kontrola Trybunału ujawniła brak kontroli przestrzegania tych kryteriów, co może działać na szkodę interesów finansowych Wspólnoty (patrz: pkt 30–36). Postępowanie poszukiwawcze okazało się procedurą uciążliwą, a państwa członkowskie nie stosowały obowiązujących przepisów ani też nie wykazywały należytej staranności w przypadku jej wszczęcia. Ustanowienie nowych procedur w ramach NCTS nastąpiło zbyt niedawno, by można ocenić ich wpływ (patrz: pkt 37–43). Ponadto procedury odzyskiwania należności często wszczynane były z opóźnieniem, co sprawiało, że tradycyjne zasoby własne nie były pobierane i udostępniane we właściwym czasie (patrz: pkt 44–49).

72. Księgowanie niezamkniętych operacji tranzytowych w ramach tradycyjnych zasobów własnych było opóźnione z powodu zróżnicowanego stosowania procedur księgowych lub, po prostu, z powodu niewłaściwego stosowania przepisów, w szczególności w zakresie gwarancji (patrz: pkt 50–54).

Komisja powinna uwzględnić przy opracowywaniu przepisów wykonawczych do przepisów dotyczących statusu upoważnionego podmiotu gospodarczego niedociągnięcia ujawnione w ramach kontroli Trybunału⁽³³⁾.

W zakresie postępowania poszukiwawczego Komisja powinna:

- a) dopilnować, by komputerowa obsługa postępowań poszukiwawczych pozwalała na szybsze uregulowanie niezamkniętych operacji tranzytowych i poprawę komunikacji między państwami członkowskimi oraz, w odpowiednich przypadkach, podejmować działania naprawcze;

⁽³³⁾ Artykuł 1 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 kwietnia 2005 r. zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz.U. L 117 z 4.5.2005, str. 13).

- b) zaproponować stosowanie sankcji w przypadku podmiotów, które utrudniają postępowania poszukiwawcze.

W zakresie procedur odzyskiwania należności Komisja powinna:

- a) wzmocnić inspekcje w państwach członkowskich, ukierunkowując je na procedury odzyskiwania należności wynikających z niezamkniętych operacji tranzytowych;
- b) objaśnić interpretację przepisów dotyczących odzyskiwania należności w dziedzinie tranzytu i zaproponować zmianę przepisów celnych w celu skrócenia terminu dziesięciu miesięcy i ułatwienia odzyskiwania należności wynikających z niezamkniętych operacji tranzytowych poprzez wprowadzenie obowiązku podawania w zgłoszeniu tranzytowym pewnych niezbędnych informacji takich jak kod i wartość towarów.

W zakresie systemu gwarancji Komisja powinna:

- a) kontynuować starania w celu zapewnienia poprawnego i spójnego stosowania zasad postępowania w kwestii należności objętych gwarancjami;
- b) wzmocnić inspekcje w państwach członkowskich, aby zapewnić poprawne i jednolite stosowanie przepisów.

Zwalczanie nadużyć i zarządzanie ryzykiem

73. Źródła informacji udostępnione Komisji w zakresie nadużyć związanych z operacjami tranzytowymi nie zawsze są wystarczająco rzetelne, aby móc ocenić, na ile reforma podstawy prawnej i projekt NCTS przyczyniły się do zmniejszenia nadużyć i prowadzenia odpowiedniej analizy ich przypadków (patrz: pkt 55–62).

74. Jednostki Komisji nie dokonały jeszcze analizy mechanizmów nadużyć związanych z operacjami tranzytowymi ani nie dopracowały narzędzi analizy ryzyka specyficznego dla tej dziedziny. W wielu państwach członkowskich systematyczne zarządzanie ryzykiem w dziedzinie tranzytu jest pobieżne lub nie istnieje wcale, a jedynie niewielka liczba państw włączyła profile ryzyka do NCTS. W niektórych państwach członkowskich kontrole fizyczne przesyłek objętych tranzytem są słabej jakości lub nie istnieją wcale (patrz: pkt 63–66).

Komisja powinna podjąć działania w celu poprawy rzetelności źródeł informacji na temat nadużyć oraz lepiej je wykorzystywać, opracowując strategię zarządzania ryzykiem.

W ramach ustanawiania wspólnych ram zarządzania ryzykiem⁽³⁴⁾ Komisja powinna dążyć do zapewnienia zasadnej liczby kontroli fizycznych przesyłek objętych tranzytem i opracowanie automatycznych profili ryzyka specyficznego dla tranzytu.

⁽³⁴⁾ Artykuł 1 ust. 3 i art. 2 rozporządzenia (WE) nr 648/2005.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 14 grudnia 2006 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Hubert WEBER
Prezes

ZAŁĄCZNIK I

PRZEGLĄD UWAG DOTYCZĄCYCH 11 SKONTROLOWANYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

	DE	ES	FR	IT	BE (*)	LV (*)	HU (*)	NL (*)	PL (*)	SI (*)	SE (*)
Wdrożenie NCTS											
Problemy techniczne w stosowaniu aplikacji MCC					X	X		X		X	X
Czasowa niedostępność związana z problemami migracji aplikacji MCC					X	X	X	X		X	X
Brak włączenia NCTS do krajowych systemów informatycznych			X			X		X			X
Ogólne problemy informatyczne lub problemy związane z informatycznym środowiskiem kontroli			X	X	X				X		
Stosowanie przepisów i wdrożenie reformy podstawy prawnej											
Gwarancje generalne: kontrole w zakresie pozwoleń nie zostały przeprowadzone lub udokumentowane	X	X	X	X	X		X		X	X	X
Upoważniony nadawca/odbiorca: kontrole w zakresie pozwoleń nie zostały przeprowadzone lub udokumentowane	X	X	X				X			X	X
Nieprzestrzeganie terminów podjęcia poszukiwań	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Brak współpracy ze strony głównego zobowiązanego	X		X	X		X	X			X	
Nieprzestrzeganie terminu 10 miesięcy ustanowionego w przepisach celnych	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Nieprzestrzeganie terminów odzyskiwania należności i księgowania	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Problemy komunikacyjne między państwami członkowskimi	X	X	X	X		X				X	X
Kwoty objęte gwarancjami generalnymi, a mimo to wpisane w konto B	X	X	X		X		X				
Zwalczanie nadużyć i zarządzanie ryzykiem											
Automatyczna analiza ryzyka słabo bądź wcale niezintegrowana z krajową aplikacją NCTS	X				X	X	X	X	X	X	X
Niski wskaźnik kontroli fizycznych (~ 1 %)		X	X		X	X					X
W większości przypadków brak kontroli fizycznych uproszczonych procedur	X	X	X	X	X	X					X

(*) Kraj korzystający z aplikacji MCC.

ZAŁĄCZNIK II

Ramka 2: Artykuł 373 przepisów wykonawczych do Wspólnotowego Kodeksu Celnego

1. Zezwolenie określone w art. 372 ust. 1 udzielane jest tylko osobom, które:
 - a) prowadzą działalność gospodarczą na terytorium Wspólnoty z zastrzeżeniem, że zezwolenie na korzystanie z gwarancji generalnej może być udzielone wyłącznie osobom, które prowadzą działalność gospodarczą w państwie członkowskim, gdzie gwarancja została udzielona;
 - b) regularnie stosują ustalenia dotyczące tranzytu wspólnotowego i o których organy celne wiedzą, że są w stanie wypełnić zobowiązania wynikające z ustaleń lub, w związku z uproszczeniami określonymi w art. 372 ust. 1 lit. f), regularnie odbierają towary umieszczone pod procedurą tranzytu wspólnotowego; i
 - c) nie popełniły żadnego rażącego lub wielokrotnego naruszenia przepisów celnych lub podatkowych.
2. W celu zapewnienia właściwego korzystania z uproszczeń zezwolenia udzielane są wyłącznie w przypadku gdy:
 - a) organy celne mogą zapewnić nadzór i kontrole procedury, nie podejmując wysiłków administracyjnych nieproporcjonalnych w stosunku do wymagań danych osób; i
 - b) osoby korzystające z uproszczeń prowadzą ewidencję umożliwiającą organom celnym przeprowadzenie skutecznej kontroli.

ODPOWIEDZI KOMISJI**PODSUMOWANIE**

I–II. Komisja usprawniła tranzyt celny dzięki wprowadzeniu nowoczesnego i solidnego systemu komputerowego w całej Wspólnocie.

III.

- b) Zgodnie ze wstępnymi ustaleniami dokonanymi w wyniku niedawnych kontroli przeprowadzonych przez Komisję w niektórych państwach członkowskich odnotowano już poprawę stosowania niektórych uproszczeń. Komisja analizuje możliwości usprawnienia postępowań poszukiwawczych oraz procedur odzyskiwania należności.
- c) Monitorowanie niezakończonych operacji zostało poddane ocenie podczas kontroli rachunków B państw członkowskich. W przypadkach gdy opóźnienia administracyjne pociągnęły za sobą opóźnienia w udostępnianiu tradycyjnych zasobów własnych, do państw członkowskich zwrócono się o przeprowadzenie dalszych postępowań wyjaśniających i o uiszczenie odsetek od odnotowanych opóźnień. Jeżeli państwa nie zastosują się do tego wniosku, wszczęte zostaną procedury w sprawie naruszenia przepisów.
- d) Na podstawie własnej analizy ryzyka Komisja zdecydowała o odroczeniu wszelkich szeroko zakrojonych kontroli operacji tranzytowych do czasu całkowitego wdrożenia systemu NCTS, aby umożliwić wyciągnięcie wniosków dotyczących jego skuteczności w zakresie pełnego spektrum możliwości systemu.
- e) Przyjęcie i realizacja rozporządzenia (WE) nr 648/2005 nałoży na państwa członkowskie obowiązek opierania kontroli celnych na analizie ryzyka.
- f) Komisja uzyskuje informacje o podejrzeniach dotyczących nadużyć z różnych źródeł. Ogólnie rzecz biorąc, istnieją przesłanki, by sądzić, że liczba nadużyć związanych z operacjami tranzytowymi spada.

IV. Komisja podejmuje niezbędne kroki, aby uzyskać dostęp do danych NCTS, które umożliwią jej uzyskanie ogólnego obrazu skonsolidowanych tras przemieszania wrażliwych towarów objętych procedurą tranzytową oraz umożliwią przeprowadzenie strategicznej i operacyjnej analizy dotyczącej takich towarów.

USTALENIA KONTROLI

20. W odniesieniu do współistnienia aplikacji MCC (minimalnej wspólnej podstawy) oraz aplikacji krajowych, te ostatnie muszą również opierać się na uzgodnionych specyfikacjach funkcjonalnych i technicznych, które są wspólne dla wszystkich państw członkowskich.

21. W lipcu 2006 r. zawarto z państwami członkowskimi porozumienie operacyjne.

24. Państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za działanie własnych krajowych aplikacji do obsługi systemu tranzytowego, a Komisja nie posiada uprawnień ani zasobów pozwalających na kontrolowanie systemów krajowych pod względem informatycznym. Jednak Komisja dołożyła wielu starań, aby zapewnić wsparcie i koordynację projektów w zakresie opracowań prowadzonych przez administracje krajowe, a obecnie przeprowadza okresowe przeglądy jakości usług zapewnianych przez te administracje.

25. Na początku realizacji projektu NCTS kilka państw członkowskich, które nie chciały opracowywać krajowych aplikacji do obsługi systemu tranzytowego, zwróciło się do Komisji o stworzenie standardowej aplikacji. Aplikacja MCC przedstawiona przez Komisję jest odrębną aplikacją. Państwa członkowskie mogły więc zdecydować albo o samodzielnym opracowaniu aplikacji NCTS i wynikających z tego korzyściach związanych z integracją jej z ich własnymi istniejącymi systemami, albo o zastosowaniu odrębnej aplikacji MCC dostarczonej przez Komisję.

Podczas kontroli tranzytu przeprowadzonych w 2006 r. Komisja sprawdzała, czy w państwach członkowskich istnieją stosowne procedury umożliwiające kontrolę towarów przechodzących z procedury tranzytu do innych procedur celnych oraz towarów przechodzących z innej procedury i obejmowanych procedurą tranzytu. Systemy stosowane w państwach członkowskich odznaczają się pewną skutecznością, nawet jeżeli nie są w pełni zintegrowane.

27. Reforma prawodawstwa w zakresie tranzytu rozpoczęła się w 1994 r. Komisja ujęła tranzyt w swoich programach kontroli na lata 1996, 1997 i 2000. Następnie ze względu na ograniczone zasoby dostępne na kontrole Komisja zdecydowała o dalszym odroczeniu kompleksowych kontroli do czasu, gdy będzie można sprawdzić, czy system NCTS rzeczywiście przynosi oczekiwane korzyści. Jednak niektóre konkretne aspekty tranzytu były kontrolowane, zazwyczaj jako element innych zagadnień.

29. Komisja szczegółowo sprawdzi ustalenia Trybunału i zweryfikuje ustalenia z własnych kontroli oraz zwróci uwagę państw członkowskich na obszary, w których występują przypadki braku zgodności podlegające korekcie. W przypadkach gdy odchylenia od wymogów prawnych spowodowały straty dla budżetu wspólnotowego, od państw członkowskich zażądano bądź zostanie zażądane udostępnienia własnych środków i płatności odsetek.

35. Komisja również natrafiła w tych państwach członkowskich na przypadki niekompletności danych dotyczących kontroli przed wydaniem pozwolenia i podkreśliła, że niepełne przestrzeganie przepisów wspólnotowych może mieć konsekwencje finansowe.

36. Odnośnym państwom członkowskim ponownie zwrócona zostanie uwaga na znaczenie dokumentowania kontroli i przeglądów przed wydaniem pozwolenia. Fakt, że w stosunku do podmiotu gospodarczego można wszcząć procedurę odzyskiwania środków, nie oznacza automatycznie, że należy wycofać przyznane ułatwienia. Państwa członkowskie muszą dokonać oceny każdego indywidualnego przypadku. Jeżeli niewłaściwie przyznana obniżona gwarancja lub zwolnienie ze złożenia gwarancji doprowadziły do określonej straty dla budżetu wspólnotowego, dane państwo członkowskie będzie musiało udostępnić własne środki i spłacić wynikające z ewentualnych opóźnień odsetki za zwłokę.

38. W wyniku przeprowadzanych przez siebie kontroli Komisja wykryła również, że postępowania poszukiwawcze rzadko są wszczynane bezzwłocznie. Powołano grupę ekspertów analizującą kończenie oraz rozliczanie operacji tranzytowych, w tym procedury w sprawie odzyskania należności i postępowania poszukiwawcze; grupa ta ma złożyć sprawozdanie do końca 2006 r. Opracowane przez grupę ewentualne wnioski w sprawie zmian zostaną przeanalizowane w 2007 r.

41. Na wypadek braku współpracy ze strony głównych zobowiązanych administrację dysponują już środkami polegającymi na nieprzyznawaniu lub wycofaniu ułatwień tranzytowych — takich jak gwarancje generalne lub przyznane obniżenie kwoty referencyjnej. Przy wprowadzaniu reformy władze celne otrzymały możliwość wszczynania procedury zwrotu należności niezależnie od zakresu, w jakim główny zobowiązany jest skłonny do współpracy. Dalsze sankcje i kary zależą obecnie od państw członkowskich, chociaż wniosek Komisji dotyczący zmienionego Kodeksu Celnego ⁽¹⁾ ustanawia ramy zbieżności systemów.

42. W przypadku postępowań poszukiwawczych w formie papierowej odnotowano opóźnienia. Wprowadzony w styczniu 2006 r. elektroniczny moduł NCTS „zarządzania poszukiwaniami” stworzono właśnie po to, aby rozwiązać ten problem. Ustalenia z przeprowadzonych ostatnio kontroli wskazują, że moduł ten spełnia swoje zadanie. Poza tym w przepisach ustanowiono termin, przed upływem którego urząd wyjścia musi podjąć działania w celu ustalenia należności. Komisja będzie monitorować te odnotowane przez Trybunał przypadki, w których podmioty gospodarcze same zgłosiły odbiór towarów, ale jednak nie podjęto szybkich działań w celu zapewnienia, że towary zostały zgłoszone do objęcia inną procedurą celną.

43. Kontrole prowadzone przez Komisję nadal trwają, ale istnieją przesłanki, by sądzić, że przypadki obejmowane postępowaniem poszukiwawczym są szybciej rozwiązywane.

45. Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) w październiku 2006 r. orzekł w kilku sprawach dotyczących szczegółowego wpływu różnych przepisów w zakresie operacji niezakończonych (w tym objętych konwencją TIR). W trzech orzeczeniach,

które mają wpływ na obowiązujące przepisy, ETS potwierdził stanowisko Komisji ⁽²⁾.

46. Komisja również stwierdziła, że mimo istnienia jasnych przepisów prawnych państwa członkowskie często z opóźnieniem ustalały należności wynikające z niezakończonych operacji tranzytowych. Podjęto działania w celu odzyskania udostępnionych zaangażowanych zasobów własnych, a w przypadkach opóźnień naliczono odsetki za zwłokę. Gdy opóźnienia zdawały się mieć charakter systematyczny, zwrócono się do państw członkowskich o przeprowadzenie dalszych procedur wyjaśniających, w celu określenia wszelkich kolejnych przypadków opóźnień. Komisja podejmie działania w trzech państwach członkowskich dotyczące przypadków określonych przez Trybunał.

48. W przypadkach poruszonych przez Trybunał, które mają wpływ na tradycyjne zasoby własne, zostaną podjęte działania następcze w odniesieniu do stosownych państw członkowskich.

49. W zgłoszeniach tranzytowych należy obowiązkowo podawać kod towaru w przypadku towarów wrażliwych (patrz: 9. przypis Trybunału) oraz w niektórych innych przypadkach ⁽³⁾. Jeżeli wartość i kod towaru nie są podane w zgłoszeniu tranzytowym dotyczącym określonej operacji, wówczas informacje konieczne do obliczenia długu celnego uzyskiwane są zazwyczaj w ramach postępowania poszukiwawczego. W pozostałych przypadkach dług celny naliczany jest zazwyczaj na podstawie najwyższej taryfy celnej.

51. Komisja poruszy z państwami członkowskimi kwestie wynikające z ustaleń Trybunału.

53–54. Przepisy dotyczące ujmowania na rachunkach części należności objętych gwarancjami są jednoznaczne — część ta musi być wpisana na rachunek A, chyba że przed terminem udostępnienia zasobów zostanie złożone pisemne odwołanie, które może zmienić jej kwotę. W przypadku wpłynięcia powyższego odwołania, część ta może zostać wpisana na rachunek B. Mimo jednoznaczności przepisów oraz tego, że wszystkie państwa członkowskie zostały pouczone na temat prawidłowego postępowania, Komisja zdaje sobie sprawę, że niektóre urzędy celne błędnie ujmowały należności objęte gwarancjami i że w trzech państwach członkowskich, należności te były systematycznie wpisywane na rachunek B. Niedawne orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach przeciwko dwóm z tych państw członkowskich ⁽⁴⁾ potwierdziło, że takie postępowanie nie było zgodne z prawem. Podjęto działania mające na celu zapewnienie, że wszystkie państwa członkowskie znają orzeczenia Trybunału oraz pobranie kwot tradycyjnych zasobów własnych, które nie zostały udostępnione, powiększonych o odsetki od ewentualnych opóźnień.

⁽²⁾ Sprawy C-105/02, C-377/03 i C-275/04, orzeczenia z dnia 5 października 2006 r.

⁽³⁾ Każdorazowo gdy zgłoszenie tranzytowe dokonywane jest przez tą samą osobę w tym samym czasie co zgłoszenie celne, w którym podany został kod towarowy.

⁽⁴⁾ Sprawy C-105/02 oraz C-377/03.

⁽¹⁾ COM(2005) 608 wersja ostateczna z dnia 30 listopada 2005 r.

56. Rzetelność i kompletność danych na szczeblu UE zależy od poprawnego stosowania wymogów prawnych i procedur zgłaszania nadużyć finansowych i nieprawidłowości przez państwa członkowskie, zgodnie z rozporządzeniami (WE) nr 515/97 i (WE, Euratom) nr 1150/2000. Dane OWNERS nie zawsze odzwierciedlają tendencje w zakresie nadużyć finansowych i nieprawidłowości związanych z tranzytem, zwłaszcza kiedy porówna się je z danymi pochodzącymi z innych dostępnych źródeł i wskaźników (komunikatów w ramach wzajemnej pomocy, systemu informacji celnej, systemu wczesnego ostrzegania). Dla przykładu od 2001 r. OLAF rozpatrywał bardzo niewiele przypadków nadużyć finansowych związanych z operacjami tranzytowymi. O tendencji niżkowej świadczy również spadająca liczba wydanych przez urząd informacji w ramach wzajemnej pomocy państw członkowskich dotyczących nadużyć finansowych związanych z operacjami tranzytowymi (od średnio 35 % ogółu informacji w ramach wzajemnej pomocy wydawanych rocznie na początku lat dziewięćdziesiątych do poziomu poniżej 3 % od 2001 r.) oraz brak przypadków operacyjnych bezpośrednio związanych z operacjami tranzytowymi w Systemie Informacji Celnej (CIS). Obecnie jedynie jeden przypadek na 620 objętych CIS dotyczy operacji tranzytowych.

57. Komisja przykładą dużą wagę do analizy sytuacji niezakończonych operacji tranzytowych. Skupia się ona na analizie operacji międzynarodowych, ponieważ dane ich dotyczące są jedynymi niezależnymi danymi dostępnymi we wspólnym systemie.

59. Jak wskazano w niedawnym rocznym sprawozdaniu Komisji dotyczącym walki z nadużyciami finansowymi, panuje opinia, że dane OWNERS nie odzwierciedlają rzeczywistych tendencji w zakresie nadużyć finansowych związanych z operacjami tranzytowymi. Dane te są sprzeczne z innymi dostępnymi wskaźnikami (systemem wczesnego ostrzegania, komunikatami w ramach wzajemnej pomocy, systemem informacji celnej), patrz również: odpowiedź na pkt 56. Komisja powiadomiła władzę budżetową w 2004 r., że system OWNRES nie jest wiarygodnym źródłem informacji, ponieważ dane zapisywane w państwach członkowskich nie są ani pełne, ani aktualne. Zwrócono się do państw członkowskich o poprawę wyników w tym zakresie. Państwa członkowskie podjęły pewne działania. Odnotowano znaczną poprawę w przekazywaniu danych, a ostatnie wyniki pokazały, że dane OWNRES dotyczące rachunku B są obecnie porównywalne w 90 %. Komisja będzie nadal ściśle monitorowała działania państw członkowskich.

64. Przyjęcie i realizacja rozporządzenia (WE) nr 648/2005 pozwoli na wprowadzenie w życie jasnej podstawy prawnej kontroli celnej przeprowadzanej w oparciu o analizę ryzyka i nałoży na państwa członkowskie obowiązek prawny w tym zakresie (art. 13 rozporządzenia (EWG) nr 2913/92 zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 648/2005). Korzystanie z dobrze dostosowanych profili i wspólnych kryteriów oraz priorytetowych obszarów kontroli będzie pozwalało na wydajniejsze działanie niż w przypadku wprowadzania od początku minimalnej liczby kontroli, która może doprowadzić do przekierowania zasobów z wrażliwych przesyłek na inne, tylko w celu osiągnięcia minimalnej liczby kontroli. Mimo tego Komisja nie wyklucza, że w oparciu o zdobyte doświadczenia będzie wprowadzać dalsze zmiany do tych przepisów.

W kwestii kodów towarowych proszę sięgnąć do odpowiedzi Komisji na pkt 49.

65. Obecnie Komisja proponuje, aby wybór przesyłek poddawanych kontroli odbywał się z uwzględnieniem elementu losowego. Poza tym państwa członkowskie w ramach procedury

komitetowej mają uzgodnić wspólne priorytetowe obszary kontroli – które poddawane będą wzmocnionym kontrolom celnym w danym okresie, wybranym w oparciu o analizę ryzyka przeprowadzoną przy zastosowaniu wspólnych kryteriów. Obawy i zalecenia Trybunału zostaną zgłoszone Komitetowi Kodeksu Celnego.

66. Obecnie Komisja nie ma dostępu do danych – ma kontakt jedynie z kopertą, w której zawarto wiadomość, ale nie z jej treścią. Jednak Komisja podejmuje niezbędne kroki, aby uzyskać dostęp do danych NCTS, które umożliwią jej uzyskanie ogólnego obrazu skonsolidowanych tras przemieszczania wrażliwych towarów objętych procedurą tranzytową oraz pozwolą na przeprowadzenie strategicznej i operacyjnej analizy dotyczącej takich towarów.

WNIOSKI I ZALECENIA

68. Komisja podejmie działania następcze dotyczące problemów technicznych i niedociągnięć wykazanych przez Trybunał w każdym konkretnym przypadku, zwłaszcza gdy należy wyciągnąć konsekwencje finansowe; Komisja będzie również monitorować sytuację oraz zachęcać administracje do poprawnego stosowania przepisów.

W tym celu zweryfikuje ona jednoznaczność przepisów prawnych i w stosownych przypadkach zaproponuje wprowadzenie zmian. Komisja zapewni dalsze szczegółowe wskazówki w zakresie sposobu stosowania niektórych przepisów za pomocą uregulowań administracyjnych, takich jak Podręcznik w zakresie procedur tranzytowych. Jeżeli nie wszystkie wątpliwości zostaną rozwiane, Komisja podejmie dalsze kroki w tym celu.

W ostateczności, w należycie uzasadnionych przypadkach niestosowania lub niewłaściwego stosowania przepisów prawa wspólnotowego, Komisja rozważy możliwość wszczęcia wobec państw członkowskich postępowań w sprawie naruszenia przepisów.

Patrz również: odpowiedź na pkt 66.

69.

- a) Zgodnie z zaleceniami Trybunału w lipcu 2006 r. przyjęto szczegółowe porozumienie operacyjne obejmujące krytyczne sytuacje mające wpływ na dostępność i ciągłość NCTS.
- b) Wzmocniono monitorowanie działania NCTS, a dalsze ulepszenia w tym zakresie zostaną wprowadzone w 2007 r., patrz również: odpowiedź na pkt 24.

70. Komisja zdecydowała o odroczeniu wszelkich szeroko zakrojonych kontroli tranzytu do czasu całkowitego wdrożenia systemu NCTS, aby umożliwić wyciągnięcie wniosków dotyczących jego skuteczności.

71. Komisja również ustaliła, że niektóre państwa członkowskie po wydaniu decyzji nie były w stanie wykazać, że przeprowadzono wszystkie niezbędne kontrole w celu weryfikacji, czy przedsiębiorstwo kwalifikuje się do objęcia procedurą uproszczoną. Jednak ewentualne straty dla budżetu wspólnotowego są niewielkie: jeżeli okazałoby się, że niewłaściwie przyznane gwarancje są niewystarczające, wówczas dane państwo członkowskie ponosiłoby odpowiedzialność za wszelkie utracone zasoby własne i w stosownych przypadkach również za odsetki.

Prowadzone niegdyś postępowania poszukiwawcze w formie papierowej wiązały się ze zbyt wieloma przypadkami operacji, które sprawiały wrażenie niezakończonych ze względu na opóźnienia w przekazywaniu dokumentów i inne problemy wynikające z procedury. NCTS rozwiązuje problem nagromadzenia dokumentacji. Ponadto trwa przegląd systemu prowadzony przez grupę ekspertów (patrz: odpowiedź na pkt 38).

Jeżeli podczas rutynowej kontroli lub w wyniku działań Trybunału Komisja ustali występowanie opóźnień w udostępnianiu tradycyjnych zasobów własnych, państwa członkowskie będą musiały uiścić należną kwotę zasobów własnych, w stosownych przypadkach powiększoną o odsetki za zwłokę. W przypadku istnienia dowodów na to, że dana nieprawidłowość występuje systematycznie, państwa członkowskie muszą zbadać wszystkie przypadki opóźnień i dokonać niezbędnych korekt finansowych.

72. W stosownych przypadkach Komisja podjęła działania mające na celu zapewnienie, że państwa członkowskie dokonują kompensaty na rzecz budżetu wspólnotowego wszelkich kwot zasobów własnych, które powinny być zostać udostępnione, ale nie zostały, ponieważ państwa członkowskie nie podjęły w terminie działań dotyczących niezakończonych operacji tranzytowych.

Przy opracowywaniu przepisów wykonawczych dotyczących statusu uprawnionego podmiotu gospodarczego (UPG) Komisja uwzględniła niedociągnięcia, których istnienie stwierdzono na różnych obszarach. Kwestia ta zostanie uwzględniona ponownie podczas opracowywania wytycznych dotyczących statusu UPG. Artykuł 14q przepisów wykonawczych do rozporządzenia (WE) nr 648/2005 przewiduje, że po przyznaniu statusu UPG, władze prowadzą monitorowanie danego podmiotu pod kątem zgodności z ustanowionymi warunkami i kryteriami. Ponadto organ celny, który przyznał status UPG, przeprowadza ponowną ocenę dotyczącą jego przedłużenia, każdorazowo gdy zmienia się właściwe przepisy wspólnotowe lub gdy organ ten posiada uzasadnione wskazania, że podmiot nie spełnia już odpowiednich warunków.

W odniesieniu do postępowań poszukiwawczych:

- a) Komisja może potwierdzić, że komputeryzacja postępowań poszukiwawczych już przyczynia się do przyspieszenia ich obsługi. W stosownych przypadkach podjęte zostaną działania naprawcze, a jak wskazano w odpowiedzi na pkt 71, obecnie prowadzony jest odrębny przegląd postępowania poszukiwawczego. Po wprowadzeniu systemu NCTS Komisja zamierza między innymi skrócić limity czasowe.
- b) Przy wprowadzaniu reformy władze celne otrzymały możliwość wszczynania procedury zwrotu należności niezależnie od zakresu, w jakim główny zobowiązany jest skłonny do współpracy. Sankcje i kary zależą obecnie od państw członkowskich, chociaż wniosek Komisji dotyczący zmienionego Kodeksu Celnego ustanawia ramy zbieżności systemów (patrz: pkt 41).

W odniesieniu do procedur odzyskiwania należności:

- a) To zalecenie uwzględniono w programie kontroli na 2006 r., który skupiał się głównie na operacjach tranzytowych. Do zasadniczych celów przeprowadzanych kontroli należało sprawdzanie zgodności stosowanych w państwach członkowskich procedur monitorowania operacji niezakończonych z właściwymi przepisami oraz prawidłowego obliczania, ustalania i wykazywania zasobów własnych.
- b) Komisja przeanalizowała zagadnienie wprowadzenia wymogu umieszczenia kodu oraz wartości towaru na wszystkich zgłoszeniach tranzytowych (tj. oprócz przypadków opisanych w pkt 49). Ponieważ w tranzycie zgłaszający często nie jest ani eksporterem ani importerem, należy ze szczególną uwagą rozważyć dodatkowe koszty ponoszone przez podmiot w celu zapewnienia tego rodzaju informacji oraz przeanalizować to pod kątem niewielkiej liczby procedur o odzyskanie należności wszczynanych przez organy celne. Komisja uznała zatem, że do celów tranzytu nie należy wymagać tego rodzaju informacji w przypadku wszystkich zgłoszeń tranzytowych oraz że uda się odzyskać stosowne kwoty należności celnych, pod warunkiem że organy celne z należytą starannością prowadzić będą postępowania poszukiwawcze. Patrz również: odpowiedź na pkt 72 a).

W odniesieniu do systemu gwarancji:

- a) Komisja będzie nadal monitorowała procedury stosowane przez państwa członkowskie.
- b) Komisja będzie nadal dokonywała wyboru zagadnień kontroli zgodności przez państwa członkowskie, stosując analizę ryzyka. Operacje tranzytowe miały być przedmiotem kontroli przed 2006 r., jednak zdecydowano o nieskupianiu kontroli na tym zagadnieniu, ponieważ Komisja chciała poczekać na pełne wdrożenie systemu NCTS. Komisja uważa, że w 2007 r. prawdopodobnie przeprowadzone zostaną kolejne działania kontrolne dotyczące operacji tranzytowych.

73. Komisja uzyskuje informacje o podejrzaniach dotyczących nadużyć z różnych źródeł. Ogólnie rzecz biorąc, istnieją przesłanki, by sądzić, że liczba nadużyć związanych z operacjami tranzytowymi spada.

74. Przyjęcie i realizacja rozporządzenia (WE) nr 648/2005 pozwoli na wprowadzenie w życie jasnej podstawy prawnej kontroli celnej przeprowadzanej w oparciu o analizę ryzyka i nałoży na państwa członkowskie obowiązek prawny w tym zakresie (art. 13 rozporządzenia (EWG) nr 2913/92 zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 648/2005).

Funkcjonuje już FIR (formularz informujący o ryzyku) czyli zasadniczy element, na którym opiera się wymóg opracowywania wspólnych ram zarządzania ryzykiem wprowadzony przez rozporządzenia (WE) nr 648/2005, które to ramy ułatwiają wymianę informacji na temat ryzyka między państwami członkowskimi dotyczących zagadnień kontroli celnej, w tym operacji tranzytowych.