

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Niebieski pas», jednolity europejski obszar transportu w żegludze”

COM(2013) 510 final

(2014/C 67/28)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Dnia 8 lipca 2013 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji „Niebieski pas”, jednolity europejski obszar transportu w żegludze

COM(2013) 510 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 września 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 124 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zawarte w komunikacie propozycje mające na celu osiągnięcie sprawnej funkcjonującego rynku transportu morskiego, zmniejszenie obciążeń administracyjnych sektora transportu morskiego, a tym samym poprawę jego pozycji konkurencyjnej. W istocie żywi nadzieję, że propozycje te zostaną opublikowane już wcześniej.

1.2 Zdaniem Komitetu możliwość realizacji propozycji Komisji silnie zależy od stanowiska organów celnych, które są jednym z najważniejszych podmiotów w tej dziedzinie. Wnosi, by Komisja jak najrychlej przedyskutowała te propozycje na forum komitetu celnego.

1.3 Jednym z warunków skutecznego wdrożenia propozycji Komisji, zarówno tych dotyczących przewozów statkami regularnej linii żegludowej, jak i tych odnoszących się do e-Manifestu, jest to, by systemy informatyczne państw członkowskich były w pełni interoperacyjne w odniesieniu do e-Manifestu. Komitet zwraca uwagę, że jak uczy doświadczenie, nie jest to z pewnością takie proste, nawet jeśli bazuje się na istniejących systemach.

1.4 W kwestii e-Manifestu należy jasno zaznaczyć, że ma on zastosowanie do wszystkich rodzajów usług transportu morskiego.

1.5 Zakładany przez Komisję termin wejścia w życie e-Manifestu, tj. czerwiec 2015 r., jest wprawdzie optymistyczny, lecz został dobrze wybrany. To przecież właśnie tę datę państwa członkowskie same wyznały jako termin, do którego zobowiązane są utworzyć krajowe punkty kompleksowej obsługi. Punkty te są niezbędne dla zapewnienia właściwego działania

e-Manifestu. Technicznych przygotowań do niego nie można zresztą już odkładać choćby na rok.

1.6 Komitet zwraca uwagę na konieczność skutecznego informowania wszystkich podmiotów, zwłaszcza zaś organów celnych. W praktyce okazywało się, że organy celne nie wiedziały, iż przedsiębiorcy stosowali manifest w wersji papierowej, który – choć dozwolony prawem – nie był przez nie zatwierdzany bądź akceptowany.

1.7 Oprócz „twardych” kwestii dotyczących IT, Komisja i państwa członkowskie powinny skupić się również na bardziej „miękkim” elemencie, jakim jest kształcenie i szkolenie zawodowe pracowników służb celnych. Niestety Komitet stwierdza brak tego elementu w propozycjach Komisji.

1.8 Z uznaniem odnotowuje za to, że kładzie się nacisk na odpowiednie systemy informacji i monitorowania, które są przecież nieodzowne dla skuteczności procesu decyzyjnego. Komitet pragnie zaznaczyć, że istotną rolę w tym zakresie może w dalszym ciągu odgrywać EMSA.

1.9 Komitet zgadza się z Komisją, że w przeglądzie dyrektywy w sprawie systemu monitorowania transportu morskiego należy uwzględnić wymogi e-Manifestu.

1.10 Ponadto Komitet uważa za bardzo istotne, aby po ostatecznym zatwierdzeniu propozycji Komisji przewidziano regularne konsultacje z organami celnymi, przedstawicielami sektora transportu morskiego, firm przeładunkowych i pracowników, tak aby zasięgać ich opinii i udzielać im informacji na temat przeszkód związanych z wdrażaniem propozycji.

2. Wprowadzenie

2.1 W dziedzinie transportu morskiego nie ma jeszcze mowy o rynku wewnętrznym, choć w artykule 28 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wyraźnie wspomina się o swobodnym przepływie towarów UE w ramach UE.

2.2 Sytuację dodatkowo pogarsza fakt, że Unia jest w znacznym stopniu uzależniona od transportu morskiego w dziedzinie handlu tak z pozostałymi krajami świata, jak i w jej obrębie: 74 % towarów importowanych lub eksportowanych przez UE oraz 37 % wymiany towarowej w Unii przechodzi przez porty morskie.

2.3 W porównaniu z innymi rodzajami transportu transport morski, jak i zresztą transport w żegludze śródlądowej, może działać przy niższych kosztach jednostkowych, zaś w przeliczeniu na przewiezioną jednostkę towaru wywiera mniej niekorzystny wpływ na środowisko. Ten rodzaj transportu wciąż jeszcze podlega zbędnym obciążeniom administracyjnym, co uniemożliwia mu optymalne funkcjonowanie.

2.4 Jako przykład można podać często występującą sytuację, gdy statki płynące z portu w jednym państwie członkowskim do portu w innym państwie członkowskim przedostają się poza krajową strefę 12 mil morskich, a przez to muszą dwukrotnie wypełniać formalności celne, o ile statek nie podlega przepisom dotyczącym regularnych linii żeglugowych. Wszystkie towary znajdujące się na pokładzie są traktowane wówczas jako towary spoza UE i poddawane kontrolom celnym.

2.5 Wprawdzie procedury są motywowane względami bezpieczeństwa i względami finansowymi, niemniej jest faktem, że pociągają za sobą dodatkowe koszty i powodują opóźnienia w dostawie towarów.

2.6 Pierwszym krokiem do rozwiązania tej sytuacji może być dokonanie rozróżnienia przewożonych przez statek towarów na towary unijne, które mogą zostać wprowadzone na rynek wewnętrzny bez żadnych dodatkowych formalności, i towary spoza UE, które muszą zostać poddane zwykłym formalnościom celnym.

2.7 Dlatego też Komisja, popierana w tym przez Radę, przedstawiła w 2010 r. pomysł utworzenia „Niebieskiego pasa” (ang. „Blue Belt”), aby zwiększyć konkurencyjność sektora transportu morskiego, zezwalając statkom na swobodne działanie w obrębie rynku wewnętrznego UE, przy minimalnych obciążeniach administracyjnych, włączając w to uproszczenie i harmonizację przepisów dotyczących transportu morskiego odbywającego się z portów państw trzecich.

2.8 Koncepcja niebieskiego pasa otrzymała konkretny kształt m.in. dzięki projektowi pilotażowemu zainicjowanemu przez Komisję w 2011 r. w ścisłej współpracy z Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA), w ramach którego wykorzystano system SafeSeaNet – zarządzany przez tę agencję system monitorowania i informacji.

2.9 Mimo że projekt ten pozwolił uzyskać wiele użytecznych informacji, organy celne zwróciły uwagę, że informacje te należało jeszcze uzupełnić o informacje dotyczące transportowanych towarów, zwłaszcza zaś na temat ich statusu, tj. ich pochodzenia z UE lub spoza UE.

2.10 Właśnie w oparciu o to rozróżnienie można zwiększyć elastyczność procedur dotyczących towarów UE.

3. Treść komunikatu

3.1 Dnia 8 lipca 2013 r. Komisja opublikowała komunikat „Niebieski pas», jednolity europejski obszar transportu w żegludze”.

3.2 Propozycje dotyczące „niebieskiego pasa”, pochodzące z projektu pilotażowego o tej samej nazwie przeprowadzonego przez EMSA w 2011 r., mają na celu:

- poprawę konkurencyjności sektora transportu morskiego poprzez zmniejszenie obciążeń administracyjnych;
- zwiększenie zatrudnienia w transporcie morskim;
- zmniejszenie oddziaływania transportu morskiego na środowisko naturalne.

3.3 Za pomocą omawianego komunikatu Komisja zamierza nakreślić ramy polityki, które będą służyć realizacji powyższych celów przez wprowadzenie dwóch koniecznych środków prawnych, zawierających zmiany do przepisów wykonawczych kodeksu celnego (CCIP). Jeden z nich został już przedłożony właściwemu Komitetowi w czerwcu 2013 r., drugi zostanie przedłożony do końca roku.

3.4 Pierwszy środek dotyczy dalszego uproszczenia procedury eksploatacji regularnych linii żeglugowych w transporcie morskim wewnątrz UE. Dotyczy ułatwień celnych dla statków, które zawijają regularnie do tych samych portów UE, przewożąc głównie towary unijne.

3.5 Ułatwienie polega na tym, że okres konsultacji państw członkowskich zostanie skrócony z 45 do 15 dni. Przedsiębiorstwa będą również mogły występować z wyprzedzeniem o zezwolenie na objęcie usługami tych państw członkowskich, z którymi prowadzą dużo interesów, tak by oszczędzić czas w momencie zaistnienia możliwości transportu do danego państwa członkowskiego.

3.6 O wiele większe skutki przyniesie drugi środek, mianowicie uelastyczenie formalności celnych dla statków zawijających do portów krajów trzecich. Komisja chce powołać do życia system pozwalający na znaczne ulepszenie procedur celnych dzięki rozróżnieniu między przewożonymi na pokładzie towarami unijnymi a nieunijnymi, które muszą przejść normalne procedury celne.

3.7 Komisja proponuje wprowadzenie e-Manifestu, ujednoliconej elektronicznej deklaracji towarów, który umożliwiłby przedsiębiorstwom żeglugowym dostarczanie organom celnym wszystkich informacji dotyczących statusu towarów, pochodzących zarówno z wewnątrz jak i spoza UE. Komisja oczekuje, że e-Manifest może zacząć w pełni funkcjonować od czerwca 2015 r.

3.8 Przedstawione w komunikacie wnioski Komisji są bezpośrednio związane z przyjętym 23 maja 2013 r. przeglądem polityki w sprawie portów, na którego temat Komitet przyjął już pozytywną opinię dnia 11 lipca 2013 r.

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet jest gorącym zwolennikiem usuwania utrudnień, które przeszkadzają w dobrym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, a zwłaszcza jeśli dotyczy to transportu morskiego, który, jak to Komisja przyznała w swoim komunikacie, ma dla UE zasadnicze znaczenie. Jak już wcześniej wspomniano⁽¹⁾, Komitet miał wręcz nadzieję, że te wnioski zostaną zaprezentowane na wcześniejszym etapie.

4.2 W swoim zapale, by jak najszybciej zakończyć realizację wewnętrznego rynku żeglugi morskiej, Komisja zakłada, że w innych gałęziach transportu udało się to już zrealizować. Komitet musi niestety stwierdzić, że Komisja wykazuje w tym zakresie nadmierny optymizm. Zarówno w drogowym transporcie towarów (ograniczenia kabotażu), jak i w transporcie kolejowym (krajowy transport pasażerski) nie zrealizowano jeszcze do końca rynku wewnętrznego.

4.3 Zdaniem Komitetu oczywiste jest, że aby transport morski stał się atrakcyjną alternatywą do innych rodzajów transportu, trzeba podjąć działania zmierzające do ograniczenia formalności celnych i zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Zarazem nie może to się dziać kosztem bezpieczeństwa.

4.4 Komitet postrzega dążenie do wydajniejszego i tańszego transportu morskiego jako ważny cel i popiera przedstawione przez Komisję wnioski na rzecz ograniczenia formalności celnych i zmniejszenia obciążeń administracyjnych.

4.4.1 Wskazuje jednak na to, że niezmiernie istotne jest, by organy celne państw członkowskich, jako najważniejsze podmioty w tej dziedzinie, również mogły się odnaleźć w tych działaniach. Podobnie podczas ich wprowadzania pewna kategoria przewoźników, mianowicie upoważnieni przedsiębiorcy (AEO), mogłyby odgrywać rolę pionierów.

4.5 Komitet odnosi się pozytywnie do skrócenia terminu z 45 dni do 15 dni w procedurze dotyczącej wewnętrznych regularnych linii żeglugowych oraz do dodanej możliwości występowania o zezwolenia z wyprzedzeniem.

4.6 Jako że Komisja Europejska nie chce dyskryminować czysto wewnątrzunijnej żeglugi w stosunku do żeglugi do portów w krajach trzecich, e-Manifest ma zastosowanie do całej żeglugi morskiej.

4.6.1 Zatem tak jak statki kursujące między portami UE a portami krajów trzecich, również statki linii regularnych i inne zawijające tylko do portów UE muszą mieć możliwość korzystania z e-Manifestu, o ile sobie tego życzą w uzupełnieniu obowiązujących obecnie przepisów.

4.6.2 Komitet uważa jednak, że rozsądnie byłoby wyraźnie określić zakres stosowania e-Manifestu w przyszłych wnioskach w tej sprawie.

4.6.3 Analizując skutki wniosków Komisji, Komitet uważa, że po konsultacji z właściwym Komitetem Celnym należy jak najszybciej wdrożyć szczególnie e-Manifest, ujednoliconą elektroniczną deklarację zawierającą informacje o statusie towarów na pokładzie.

4.6.4 Dlatego też nalega, by Komisja, po podjęciu decyzji o wprowadzeniu proponowanych środków, nadała priorytet harmonizacji wewnątrz UE: należy zapewnić pełną interoperacyjność systemów informatycznych państw członkowskich, by korzystać z e-Manifestu.

4.6.5 Z tej perspektywy Komitet uważa, że przyjęty przez Komisję termin wprowadzenia e-Manifestu, tj. czerwiec 2015 r., jest być może optymistyczny, niemniej należy go utrzymać.

4.6.6 Państwa członkowskie są już wszak zobowiązane na mocy dyrektywy 2010/65/WE do uruchomienia od czerwca 2015 r. krajowych punktów kompleksowej obsługi, co stanowi ważny krok ku wdrożeniu e-Manifestu. Komitet wzywa zatem również wszystkie państwa członkowskie, a szczególnie te z portami morskimi, do faktycznego dotrzymania obranego przez nie terminu, gdyż w przeciwnym wypadku można z góry przewidzieć, że system nie zadziała.

4.6.7 Ponadto techniczne przygotowania do finalizacji e-Manifestu powinny zacząć się najpóźniej w ciągu najbliższego półroczia.

4.6.8 Komitet pragnie podkreślić, że informacje z e-Manifestu muszą być dostępne w takiej formie, w jakiej zostały w nim zapisane, dla wszystkich zainteresowanych podmiotów, czyli organów administracji, armatorów i firm prowadzących przeładunek.

4.7 Komitet pragnie zwrócić uwagę na to, że obecnie istnieje już papierowy manifest – wprowadzicie nieujednolicony i nieużywany przez wszystkie kraje, ale za to zgodny z zaleceniami IMO – jednak jak wskazują praktyczne doświadczenia, pewne organy celne nie wiedzą o jego istnieniu, albo nie chcą współpracować i nie zatwierdzają go lub nie przyjmują. Dlatego Komitet podkreśla konieczność dobrego poinformowania wszystkich organów celnych.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u: *Autostrady morskie w łańcuchu logistycznym*, Dz.U. C 151 z 16.6.2008, s. 20.
Opinia EKES-u: *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej*, Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 31.
Opinia EKES-u: *Formalności sprawozdawcze dla statków wchodzących do lub wychodzących z portów*, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 131.
Opinia EKES-u: *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu (biała księga)*, Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 146.
Opinia EKES-u: *Niebieski wzrost*, Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 87.
Opinia EKES-u: *Ramy przyszłej polityki portowej UE*, jeszcze nie opublikowana w Dz.U.

4.8 Komitet pragnie zauważyć, że przy rozszerzaniu procedury uproszczonej na transport do portów krajów trzecich, konieczne należy zadbać o szybki i niezawodny system monitorowania i raportowania.

4.8.1 W tym zakresie transport morski szczęśliwie dysponuje agencją EMSA, która już dowiodła swojej wartości dodanej podczas prac nad częścią e-Manifestu dotyczącą trasy przewozu; teraz kolej na europejskie i krajowe organy celne, jeśli chodzi o sprawne opracowanie części dotyczącej statusu towarów.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Według informacji Stowarzyszenia Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA) uproszczenie procedur administracyjnych może przynieść oszczędności rzędu 25 EUR za kontener, nie mówiąc o związanych z nimi oszczędnościach czasu, które przyniosłyby jeszcze większe korzyści.

5.2 Jakkolwiek by nie było, zdaniem Komitetu wskazuje to jeszcze wyraźniej na pilną potrzebę sporządzenia wyważonych wniosków, pod którymi mogłyby się podpisać również najważniejsze zainteresowane podmioty, mianowicie europejskie i krajowe organy celne, armatorzy i firmy przeładunkowe.

5.3 Komitet pragnie z całą mocą podkreślić, że sytuacja w żadnym wypadku nie może ulec pogorszeniu.

5.3.1 Ponieważ zaś obecnie stawka VAT wynosi 0 %, wprowadzenie takiego warunku mogłoby prowadzić do pobierania

wyższego VAT-u, to zaś w nieunikniony sposób pociągnęłoby za sobą wysokie koszty i znaczną stratę czasu. Na szczęście, zgodnie z informacjami, które udało się uzyskać od Komisji, w przedstawionym tutaj przypadku VAT pozostanie niezmienny, tj. na poziomie 0 %.

5.4 Komisja stwierdza, że nie chodzi o opracowanie całkowicie nowego systemu IT, co oczywiście pociągałoby za sobą wysokie koszty, lecz o to, by oprzeć się na istniejących systemach lub też na systemach obecnie rozwijanych, takich jak krajowe punkty kompleksowej obsługi. Komitet może poprzeć podejście Komisji w tej kwestii.

5.5 Ponadto Komitet zwraca uwagę na potrzebę dysponowania dobrze wykształconymi i właściwie przeszkolonymi pracownikami oraz na istniejące możliwości osiągnięcia tego celu. Podkreślił to też w jednej z wcześniejszych opinii ⁽²⁾.

5.6 Komitet zgadza się z Komisją, że w przeglądzie dyrektywy w sprawie systemu monitorowania transportu morskiego należy uwzględnić wymogi e-Manifestu.

5.7 Komitet pragnie zwrócić uwagę, że jeśli propozycje Komisji zostaną ostatecznie zatwierdzone w formie przedstawionej w komunikacie, rzeczą niezwykle ważną będzie regularne zasięganie opinii i informowanie najważniejszych podmiotów, takich jak organy celne, sektor transportu morskiego, firmy przeładunkowe i pracownicy, na temat postępów i przeszkód związanych z wdrażaniem tych propozycji.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie stanu unii celnej, Dz.U. C 271, 19.9.2013, s. 66.