

Bruksela, 29 września 2020 r.
(OR. en)

11240/20

UD 240

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	28 września 2020 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2020) 213 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI: Drugie dwuletnie sprawozdanie z postępów w zakresie rozwoju unii celnej UE i zarządzania nią

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2020) 213 final.

Załącznik: SWD(2020) 213 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.9.2020 r.
SWD(2020) 213 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

**Drugie dwuletnie sprawozdanie z postępów w zakresie rozwoju unii celnej UE
i zarządzania nią**

Spis treści

I.	WPROWADZENIE.....	2
II.	KONTEKST.....	3
III.	POSTĘPY W OBSZARACH PRIORYTETOWYCH.....	6
	1) Zarządzanie wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z UE.....	7
	a) Umowa o wystąpieniu.....	7
	b) Działania w następstwie zawarcia umowy o wystąpieniu	8
	c) Negocjacje w sprawie przyszłych stosunków ze Zjednoczonym Królestwem	9
	2) Wzmocnienie kontroli i walki z oszustwami.....	10
	3) Większe wykorzystanie monitorowania prawa celnego UE.....	11
	a) Monitorowanie wykorzystania uproszczeń.....	11
	b) Przyspieszenie programu dla upoważnionych przedsiębiorców (AEO)	12
	c) Monitorowanie wdrażania przepisów dotyczących zabezpieczeń i umorzenia/zwrotu należności celnych.....	13
	d) Monitorowanie jednolitego stosowania prawa celnego UE	13
	4) Poprawa skuteczności administracji celnych	14
	5) Wykorzystanie innowacji	16
	a) Pojedynczy punkt kontaktowy	16
	b) Inne innowacyjne rozwiązania technologiczne.....	17
	6) Optymalizacja systemów teleinformatycznych organów celnych i ich wykorzystania.....	18
	a) Systemy teleinformatyczne unijnego kodeksu celnego	18
	b) Prace nad systemami teleinformatycznymi, inne niż prace związane z unijnym kodeksem celnym	20
	c) Długoterminowa strategia dotycząca celnych systemów informatycznych	21
	7) Radzenie sobie z wyzwaniami związanymi z handlem elektronicznym	22
	8) Wykorzystywanie unii celnej do poprawy bezpieczeństwa UE	23
	a) system kontroli importu.....	23
	b) Praca z innymi organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i zarządzanie granicami	24
	9) Zacieśnienie stosunków międzynarodowych	26
IV.	WNIOSEK	29
	Załącznik: przepisy, programy i systemy teleinformatyczne.....	30
	a) Przepisy egzekwowane przez organy celne	30
	b) Programy dotyczące ceł	31
	c) Systemy teleinformatyczne organów celnych.....	32

I. WPROWADZENIE

W swoim komunikacie dotyczącym rozwoju unii celnej UE i zarządzania nią z 2016 r.¹ Komisja Europejska określiła strategiczną wizję unii celnej, w której przewidziano zacieśnienie partnerstwa państw członkowskich UE i Komisji na rzecz zapewnienia, aby unia celna w możliwie najlepszy sposób przyczyniała się do dobrobytu i bezpieczeństwa UE.

Chociaż wdrażanie unii celnej należy do obowiązków administracji celnych poszczególnych państw członkowskich, w komunikacie Komisja zwróciła uwagę, że unia celna oznacza, z samej swojej natury, współzależność między administracjami krajowymi. Nowe ramy określające przepisy prawa celnego i formalności celne w formie unijnego kodeksu celnego, który wszedł w życie w 2016 r., mogą funkcjonować we właściwy sposób tylko wtedy, gdy istnieć będą równe szanse, a przepisy będą stosowane przez wszystkie administracje celne w taki sam sposób oraz gdy gotowe będą ogólnounijne interoperacyjne systemy teleinformatyczne, o których mowa w kodeksie. Ponadto unia celna wymaga również zacieśnienia współpracy między organami celnymi i innymi organami egzekwowania prawa działającymi na granicach UE, w tym dzięki interoperacyjności odpowiednich systemów teleinformatycznych. Istnieje również potrzeba bardziej kompleksowej długoterminowej strategii rozwoju i utrzymania systemów teleinformatycznych organów celnych, szczególnie z uwagi na wiążące się z tym wysokie koszty. W komunikacie zidentyfikowano działania niezbędne do osiągnięcia tych celów i zobowiązano się do regularnego, co dwa lata, składania Radzie i Parlamentowi sprawozdania z postępów w zakresie działań.

W marcu 2017 r. Rada Unii Europejskiej opublikowała konkluzję², w których przyjęła z zadowoleniem komunikat i wezwała do składania co dwa lata sprawozdania z rozwoju sytuacji w poszczególnych wspomnianych obszarach, uwzględniającego cele, działania i osiągnięcia Grupy Roboczej ds. Współpracy Celnej, odpowiednie kompetencje państw członkowskich i Komisji oraz potrzebę korzyści skali i oszczędności wynikających ze współpracy.

W swoim pierwszym dwuletnim sprawozdaniu³ Komisja zgłosiła postępy w wielu dziedzinach związanych z lepszym zarządzaniem unią celną. Jednocześnie w sprawozdaniu wskazano kwestie wymagające priorytetowych działań następczych, m.in.:

1. zarządzanie wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z UE,
2. wzmocnienie kontroli i walki z oszustwami,
3. większe wykorzystanie monitorowania prawa celnego UE,

¹ COM(2016) 813 final.

² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7585-2017-REV-1/pl/pdf>

³ COM(2018) 524.

4. poprawa skuteczności administracji celnych,
5. wykorzystanie innowacji,
6. optymalizacja systemów teleinformatycznych organów celnych i ich wykorzystania,
7. podejście do wyzwań związanych z handlem elektronicznym,
8. wykorzystywanie unii celnej do poprawy bezpieczeństwa UE,
9. kontynuacja prac nad stosunkami międzynarodowymi.

Rada z zadowoleniem przyjęła pierwsze dwuletnie sprawozdanie⁴ i zwróciła się do Komisji, aby w jej kolejnym dwuletnim sprawozdaniu opisała rozwój sytuacji w tych obszarach priorytetowych, ponownie uwzględniając – w razie potrzeby – cele, działania i osiągnięcia Grupy Roboczej ds. Współpracy Celnej.

Niniejsze drugie dwuletnie sprawozdanie ma zatem na celu opisanie postępów poczynionych w powyższych obszarach priorytetowych powiązanych z zarządzaniem unią celną w okresie od 2018 r. do pierwszych miesięcy 2020 r. Niniejsze sprawozdanie zostało opublikowane jednocześnie z planem działania Komisji dotyczącym wprowadzenia unii celnej na kolejny poziom i należy je odczytywać w związku z tym planem. Niniejsze sprawozdanie opisuje zatem postępy poczynione w okresie od publikacji ostatniego dwuletniego sprawozdania w połowie 2018 r., a przyszłe działania w tych i innych obszarach priorytetowych są ujęte w planie działania.

II. KONTEKST

Unia celna UE istnieje od 1968 r. Obejmuje całość handlu towarami oraz zarówno swobodne przemieszczanie towarów na obszarze celnym⁵, jak i wspólną taryfę celną oraz wspólną politykę handlową w stosunkach z państwami trzecimi. W efekcie wszystkie państwa członkowskie stosują takie same stawki celne w odniesieniu do przywozu spoza UE, a UE dzięki swojej wspólnej polityce handlowej działa jak jeden blok handlowy przy zawieraniu międzynarodowych umów handlowych.

Unia celna to obszar wyłącznych kompetencji UE⁶, co oznacza, że wyłącznie UE może tworzyć prawodawstwo i przyjmować wiążące akty. Za faktyczne wdrożenie unii celnej odpowiadają jednak poszczególne krajowe organy celne państw członkowskich. Wielu komentatorów krytykowało dostrzegane niejednolite stosowanie przepisów prawa celnego

⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5650-2019-INIT/pl/pdf>

⁵ Obszar celny Unii obejmuje terytoria państw członkowskich Unii Europejskiej, z wyjątkiem niektórych terytoriów państw członkowskich wykluczonych ze względów historycznych lub geograficznych, oraz terytorium Monako. Zgodnie z warunkami umowy o wystąpieniu zawartej między Zjednoczonym Królestwem i UE prawo celne UE będzie miało zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Wysp Normandzkich i Wyspy Man do końca okresu przejściowego, a do Irlandii Północnej – po zakończeniu okresu przejściowego. Na mocy umowy o wystąpieniu terytoria stref suwerennych Zjednoczonego Królestwa w Akrotiri i Dhekelii na wyspie Cypr nadal będą stanowiły część obszaru celnego Unii.

⁶ Art. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE.

przez państwa członkowskie, wskazując, że prowadzi to zarówno do problemów z nieuczciwą konkurencją między państwami członkowskimi, jak i do oszustw.

Obecnie zadania organów celnych UE wykraczają daleko poza tradycyjny zakres obejmujący pobieranie należności celnych, podatku VAT i akcyzy od towarów wprowadzanych na obszar celny, ponieważ mają one także egzekwować przepisy prawa w dziedzinach zdrowia, środowiska, bezpieczeństwa, ochrony i wielu innych. Zakres obowiązków organów celnych zazwyczaj ulega rozszerzeniu, gdy pojawia się konieczność wdrożenia nowych zmian w zakresie polityki na granicach UE.

Pobór dochodów

- W całej UE organy celne w każdej sekundzie zajmują się 27 przedmiotami o zadeklarowanej wartości 150 000 EUR; w 2019 r. pobrały należności celne w wysokości 26 707 mln EUR⁷.
- W 2018 r.⁸ krajowe organy celne wykryły niezapłacone należności w wysokości 584 mln EUR, które mają zostać zwrócone do budżetu UE. W 2019 r. wykryta kwota wyniosła o 121 mln EUR mniej (20,7 %).

Walka z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną

- W 2019 r. organy celne skonfiskowały w UE łącznie 400 ton narkotyków. W porównaniu z ilościami zgłoszonymi przez 26 państw członkowskich w 2018 r. (472 tony) w 2019 r. dostrzegalny jest spadek ilości skonfiskowanych narkotyków.
- Kontrole pod kątem broni palnej stanowią kluczową część strategii UE dotyczącej przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W 2019 r. organy celne skonfiskowały łącznie 3 699 sztuk broni palnej, co stanowi duży wzrost (41 %) w porównaniu z poprzednim rokiem (2 621 sztuk).
- W 2019 r. całkowita ilość nielegalnego tytoniu i nielegalnych papierosów skonfiskowana przez organy celne wyniosła 3,5 mld sztuk, co stanowiło spadek o 15,3 % w porównaniu z 2018 r. (4,1 mld). Było to jednak prawie tyle samo co w 2017 r., kiedy skonfiskowano 3,3 mld sztuk.
- Przepływ środków pieniężnych jest kontrolowany w celu zwalczania działań związanych z transgranicznym praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, których skala rośnie i które zagrażają bezpieczeństwu obywateli Unii. Organy celne zarejestrowały blisko 13 104 przypadki nieprawidłowych deklaracji środków pieniężnych (11,5 % wszystkich deklaracji) spośród łącznej liczby 113 036 deklaracji wypełnionych na potrzeby kontroli środków pieniężnych w 2019 r. Kwota związana z tymi nieprawidłowościami wynosi 330,9 mln EUR. Stanowi to ogółem wzrost w porównaniu z 2018 r., kiedy złożono 102 561 deklaracji środków pieniężnych, z czego państwa członkowskie zarejestrowały niemal 12 000 przypadków nieprawidłowych deklaracji o wartości 326 mln EUR.

Ochrona praw własności intelektualnej – konfiskata podrobionych towarów⁹

⁷ Źródło: Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej, Komisja Europejska – Sieć ds. skuteczności unii celnej

⁸ Źródło: Dyrekcja Generalna ds. Budżetu, Komisja Europejska

⁹ Źródło: sprawozdanie na temat egzekwowania przepisów celnych UE w zakresie praw własności intelektualnej: wyniki na granicach UE, 2018 r. https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-ipr-report.pdf

- Komisja Europejska przedstawiła dane, z których wynika, że liczba przypadków przejmowania podrabianych towarów przywożonych do UE wzrosła w 2018 r. ze względu na dużą liczbę małych przesyłek w ekspresowym obrocie kurierskim i obrocie pocztowym. Liczba skonfiskowanych przesyłek zwiększyła się z 57 433 w 2017 r. do 69 354 w 2018 r., mimo że całkowita liczba zatrzymanych artykułów jest mniejsza niż w ostatnich latach. W 2018 r. skonfiskowano niemal 27 mln artykułów, które stanowiły naruszenie praw własności intelektualnej, o wartości rynkowej prawie 740 mln EUR.
- Do głównych kategorii zatrzymanych towarów należą papierosy, które stanowią około 15 % całkowitej wielkości skonfiskowanych towarów. Kolejnymi kategoriami są zabawki (14 %), materiały opakowaniowe (9 %), etykiety, metki i naklejki (9 %) oraz odzież (8 %). Produkty codziennego użytku w gospodarstwach domowych takie jak artykuły higieny osobistej, leki, zabawki i urządzenia elektryczne stanowią niemal 37 % całkowitej liczby zatrzymanych towarów.

Organy celne muszą zawsze utrzymywać właściwą równowagę między skutecznymi kontrolami celnymi i ułatwianiem legalnego handlu, ponieważ handel ma kluczowe znaczenie dla dobrobytu gospodarczego UE. UE i państwa członkowskie UE są sygnatariuszami zmienionej konwencji z Kioto¹⁰ promującej ułatwienia w handlu dzięki prostym i przyjaznym dla handlu procedurom celnym przy jednoczesnym zachowaniu skuteczności. Ten sam cel określono w Porozumieniu WTO o ułatwieniach w handlu, którego UE również jest sygnatariuszem.

W 2018 r. udział UE w światowym handlu (15,2 %) wzrósł o niemal ćwierć punktu procentowego w porównaniu z 2017 r. *Według najnowszych dostępnych danych¹¹ co miesiąc państwa UE-27 wywożą do pozostałych części świata i przywożą z nich towary o wartości odpowiednio około 180 i 150 mld EUR.* W wyniku zwiększenia skali handlu UE z resztą świata obciążenie pracą organów celnych UE wzrosło, natomiast liczba funkcjonariuszy celnych, wynosząca 89 652 osób w całej UE, nieznacznie spadła w tym samym okresie w porównaniu z 2017 r. (89 771).

Zarządzanie przepływami handlowymi przez granice UE¹²

- Aktualnie przedsiębiorcy UE składają w formie elektronicznej niemal 100 % zgłoszeń celnych. Średnia dostępność krajowych systemów IT organów celnych w UE wynosi 99,95 % (2019 r.) i wykazuje wzrost na poziomie 0,4 % w odniesieniu do wskaźników dostępności z 2018 r. Pokazuje to, że organy celne UE nadal funkcjonują we w pełni elektronicznym i interoperacyjnym środowisku.
- Odprawa celna przebiega dość szybko. Zgłoszenia celne dotyczące przywozu składane w ramach procedury standardowej (tj. gdy nie są stosowane procedury uproszczone) są

¹⁰ Międzynarodowa konwencja Rady Współpracy Celnej dotycząca uproszczenia i harmonizacji postępowania celnego: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A21973A0518%2801%29>

¹¹ Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/euro-indicators/international-trade>

¹² Źródło: Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej, Komisja Europejska – Sieć ds. skuteczności unii celnej

generalnie rozpatrywane w ciągu 1 godziny (91,7 % w 2019 r. i 92,2 % w 2018 r.). W przypadku zgłoszeń celnych wywozowych złożonych w ramach procedury standardowej liczba odpraw w ciągu 1 godziny spadła do 82 % w 2019 r. (w 2018 r. było to 91 %).

- W 2019 r. udzielono 1 945 nowych pozwoleń upoważnionego przedsiębiorcy (AEO), co oznacza, że na koniec tego roku, po stałej tendencji wzrostowej, istniało 18 400 ważnych pozwoleń AEO. (2018 r.: 17 135 pozwoleń AEO).
- W 2019 r. w odniesieniu do 79 % pozycji zgłoszonych organom celnym (przywóz i wywóz łącznie) w łańcuchu dostaw uczestniczył upoważniony przedsiębiorca. Pokazuje to wzrost w porównaniu z dwoma poprzednimi latami (odpowiednio 75 % i 74 %).

Organy celne stosują w unii celnej UE wiele unijnych aktów ustawodawczych, w tym: unijny kodeks celny, który obowiązuje od 2016 r.; Konwencję o wspólnej procedurze tranzytowej; przepisy UE dotyczące norm bezpieczeństwa produktów, zdrowia i środowiska; rozporządzenie 515/97 służące zwalczaniu oszustw celnych; oraz umowy o współpracy celnej i przepisy dotyczące ułatwień celnych i handlowych w handlu UE, a także umowy o partnerstwie zawarte z innymi państwami. *Więcej informacji można znaleźć w załączniku.*

Organy celne współpracują ze sobą i wymieniają się najlepszymi praktykami w ramach wspólnych działań, seminariów, szkoleń, grup projektowych, wizyt służbowych i transgranicznych operacji finansowanych w ramach dwóch unijnych programów działania dla cel (programu „Cła 2020” i Herkules II/III). *Więcej szczegółów można znaleźć w załączniku.*

Od momentu jej utworzenia unia celna przeszła szereg etapów modernizacji cyfrowej. Od końca lat 90. XX wieku, gdy wprowadzono nowy system cyfrowej obsługi procesów tranzytu celnego, stworzono jeszcze większą liczbę systemów teleinformatycznych dla organów celnych. Kluczowymi zadaniami związanymi z systemami informatycznymi organy celne jest aktualizacja niektórych istniejących systemów teleinformatycznych oraz opracowanie nowych systemów do celów zarządzania wszystkimi formalnościami celnymi na podstawie unijnego kodeksu celnego. Ostatecznym terminem wdrożenia łącznie 17 zaktualizowanych lub nowych systemów jest koniec 2025 r. W skład systemów teleinformatycznych wchodzi 14 systemów transeuropejskich (niektóre z elementami zarówno ogólnounijnymi, jak i krajowymi) i 3 systemy wyłącznie krajowe. Pozostałe systemy teleinformatyczne mają na celu wspieranie organów celnych lub ułatwienia dla importerów i eksporterów. *Więcej informacji na temat wszystkich systemów teleinformatycznych, do których odniesiono się w niniejszym sprawozdaniu, można znaleźć w załączniku.*

III. POSTĘPY W OBSZARACH PRIORYTETOWYCH

W swoim pierwszym dwuletnim sprawozdaniu Komisja podkreśliła, że unia celna nie może być statyczna. Rynki, handel i technologie są dynamiczne, a unia celna musi wspierać ich rozwój. W tym celu działania administracji celnych państw członkowskich muszą wykraczać poza zapewnianie lepszego zarządzania unią celną (dzięki lepszym ramom prawnym,

metodom pracy, systemom IT itp.) i uwzględniać nowe strategie, podejścia i sposoby działania, w szczególności w obliczu presji związanej z ograniczoną dostępnością zasobów i możliwość poszerzenia zakresu obowiązków w przyszłości. W tym duchu Komisja przedstawiła listę zagadnień priorytetowych w odniesieniu do dalszego rozwoju polityki celnej. Postępy na przestrzeni ostatnich dwóch lat w odniesieniu do tych zagadnień przedstawiono poniżej.

1) Zarządzanie wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z UE

a) Umowa o wystąpieniu

W dniu 29 marca 2017 r. Zjednoczone Królestwo oficjalnie powiadomiło o zamiarze wystąpienia z Unii Europejskiej. Zgodnie z procedurą opisaną w art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej Zjednoczone Królestwo miało pierwotnie zakończyć swoją procedurę wystąpienia z UE najpóźniej do dnia 29 marca 2019 r. (termin ten później przedłużono). Na tej podstawie od 2018 r. Komisja Europejska przeprowadziła serię technicznych seminariów, ocen i działań koordynacyjnych z państwami członkowskimi, aby przygotować je na różne scenariusze, w tym:

- scenariusz braku porozumienia (wystąpienie Zjednoczonego Królestwa bez podpisania umowy o wystąpieniu);
- przystąpienie Zjednoczonego Królestwa do Konwencji o wspólnej procedurze tranzytowej; oraz
- uporządkowane wystąpienie zgodnie z zasadami określonymi w umowie o wystąpieniu.

Podczas kolejnych rund negocjacji ze Zjednoczonym Królestwem w sprawie umowy o wystąpieniu, które rozpoczęły się w czerwcu 2017 r., administracje podatkowa i celna Komisji zapewniały wsparcie techniczne.

Po osiągnięciu w październiku 2019 r. porozumienia w sprawie tekstu umowy o wystąpieniu oraz deklaracji politycznej określającej ramy przyszłego partnerstwa UE i Zjednoczonego Królestwa między tymi dwoma stronami oraz po ratyfikacji przez Zjednoczone Królestwo Parlament Europejski wyraził zgodę w dniu 29 stycznia 2020 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła decyzję o podpisaniu umowy o wystąpieniu w dniu 30 stycznia 2020 r., dzięki czemu weszła ona w życie z dniem 1 lutego 2020 r. Zgodnie z umową o wystąpieniu okres przejściowy będzie trwał do 31 grudnia 2020 r. z jednorazową możliwością wydłużenia go o 2 lata. W dniu 12 czerwca 2020 r. Zjednoczone Królestwo oświadczyło, że nie będzie dążyło do uzyskania takiego wydłużenia terminu.

W umowie o wystąpieniu ustalono warunki uporządkowanego wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE. Składa się ona z dwóch głównych dokumentów:

- a) właściwej umowy o wystąpieniu obejmującej Protokół w sprawie Irlandii/Irlandii Północnej, protokół dotyczący stref suwerennych na Cyprze i protokół w sprawie Gibraltaru¹³;
- b) deklaracji politycznej¹⁴ określającej ramy przyszłych stosunków między Zjednoczonym Królestwem i Unią Europejską.

b) Działania w następstwie zawarcia umowy o wystąpieniu

Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii wiązało się już z dużym nakładem pracy i będzie jeszcze wymagać dalszych przygotowań, ponieważ po zakończeniu okresu przejściowego przywrócone zostaną kontrole i procedury celne w handlu towarami ze Zjednoczonym Królestwem, niezależnie od przyszłych uzgodnień między Zjednoczonym Królestwem i UE. Obejmują one:

- *przystąpienie Zjednoczonego Królestwa do Konwencji o wspólnej procedurze tranzytowej*, co ograniczy formalności na granicach i znacząco ułatwi przemieszczanie towarów przez teren Zjednoczonego Królestwa (tj. tzw. mostem lądowym między Irlandią i resztą UE);
- *publikację szczegółowych wytycznych i powiadomień dla zainteresowanych stron*, obejmujących różne aspekty wystąpienia Zjednoczonego Królestwa bez porozumienia dotyczące cel, VAT i akcyzy. Z uwagi na fakt, że wystąpienie będzie miało uporządkowany charakter i nastąpi po zakończeniu okresu przejściowego, przygotowano wytyczne i powiadomienia dla zainteresowanych stron w sprawie zakończenia okresu przejściowego, dotyczące m.in. wdrożenia umowy o wystąpieniu i kwestii nieobjętych umową o wystąpieniu;
- *dalsze seminaria techniczne z państwami UE-27* dotyczące kwestii celnych, reguł pochodzenia, podatku VAT i akcyzy;
- *dalsze spotkania grupy państw członkowskich „G5”*, dla których ruch przez kanał La Manche ma największe znaczenie (BE, NL, FR, DE i IE);
- *kampanię komunikacyjną* (dedykowana zakładka na stronie internetowej Europy, media społecznościowe, opiniotwórcy oraz w ograniczonym zakresie materiały drukowane, a także rozpoczęcie prac nad modułami nano e-uczenia się na temat wystąpienia) kierowaną do przedsiębiorców, którzy do tej pory nie mieli doświadczenia w zakresie procedur celnych (głównie MŚP prowadzące działalność jedynie na rynku wewnętrznym);
- *regularne kontakty ze środowiskiem biznesu*, głównie za pośrednictwem Grupy Kontaktowej ds. Handlu prowadzonej przez DG TAXUD i składającej się z ponad 30 stowarzyszeń branżowych;

¹³ https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/eu-uk-withdrawal-agreement_pl

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/publications/revised-political-declaration_pl

- *przygotowanie informatyczne* obejmujące istotne prace rozwojowe i testy niezbędne do celów odłączenia Zjednoczonego Królestwa od transeuropejskich systemów IT organów celnych i podatkowych;
- *przygotowanie poprawek do pakietu unijnego kodeksu celnego* (odzwierciedlających zmiany, które stały się potrzebne z powodu wystąpienia przez Zjednoczone Królestwo i zakończenia okresu przejściowego).

Pozostałe trwające prace obejmują organizację spotkań z organami Zjednoczonego Królestwa, Grupą Zadaniową ds. Stosunków ze Zjednoczonym Królestwem, DG TAXUD i innymi służbami Komisji podsumowujących wdrażanie Protokołu w sprawie Irlandii/Irlandii Północnej przez obie strony. Udostępnione zostaną również dalsze wytyczne dla zainteresowanych stron na temat wdrażania Protokołu w sprawie Irlandii/Irlandii Północnej, ponieważ organy celne Irlandii Północnej będą objęte wymogiem stosowania przepisów prawa celnego Unii. Ponadto organy celne Irlandii Północnej otrzymają dostęp do systemów teleinformatycznych Unii, jeżeli taki dostęp będzie absolutnie niezbędny na potrzeby stosowania prawodawstwa. W tym względzie do końca okresu przejściowego należy rozwiązać kilka problemów organizacyjnych i praktycznych związanych z wdrażaniem.

c) Negocjacje w sprawie przyszłych stosunków ze Zjednoczonym Królestwem

W dniu 25 lutego 2020 r. Rada UE zatwierdziła mandat negocjacyjny dotyczący umowy o partnerstwie ze Zjednoczonym Królestwem, a w marcu 2020 r. rozpoczęły się negocjacje ze Zjednoczonym Królestwem.

W deklaracji politycznej jako cele wyznaczono ambitne stosunki handlowe polegające na utworzeniu strefy wolnego handlu bez taryf i kwot we wszystkich sektorach, dla których podstawę stanowią przepisy zapewniające równe szanse. Stosunki te powinny możliwie jak najbardziej ułatwiać handel i inwestycje między stronami, przy jednoczesnym poszanowaniu integralności rynku wewnętrznego i unii celnej UE. Należy jednak zwrócić uwagę, że w każdym przypadku przyszłe stosunki nie wyeliminują potrzeby przestrzegania formalności celnych w handlu między UE i Zjednoczonym Królestwem.

Jeżeli chodzi o współpracę celną, celem jest ułatwienie handlu przy pełnym poszanowaniu porządku prawnego stron i ochronie ich interesów finansowych. Oznacza to, zwłaszcza dla UE, pełne stosowanie unijnego kodeksu celnego.

Deklaracja polityczna oraz wspomniany powyżej mandat negocjacyjny odnoszą się także do przepisów dotyczących współpracy administracyjnej w zakresie spraw celnych i podatku VAT, wzajemnej pomocy, w tym w zakresie odzyskiwania należności celnych i podatkowych, oraz wymiany informacji w celu zwalczania oszustw i innej nielegalnej działalności.

Współpraca celna może także obejmować uznawanie programów dla zaufanych przedsiębiorców („upoważnionych przedsiębiorców”). Powinna także gwarantować odpowiednie egzekwowanie praw własności intelektualnej na granicach.

Jeżeli chodzi o reguły pochodzenia, celem jest włączenie do umowy właściwych i nowoczesnych reguł pochodzenia zapewniających, aby tylko produkty obejmujące wystarczający wkład pochodzący od stron mogły być traktowane na preferencyjnych warunkach przy jednoczesnym ustanowieniu mechanizmów służących udowodnieniu i weryfikacji pochodzenia gwarantujących skuteczne wdrożenie wspomnianych reguł.

2) Wzmocnienie kontroli i walki z oszustwami

W ubiegłych latach UE podjęła wiele działań na rzecz zwalczania oszustw w obszarze cel:

– **Unijny kodeks celny** Kodeks stosowany od 2016 r., którego głównym celem jest skuteczniejsza ochrona zasobów finansowych Unii (zasobów własnych). Ma on na celu: i) odporność przepisów na nadużycia finansowe (zamykanie luk, eliminowanie niespójnej interpretacji i stosowania reguł oraz zapewnienie organom celnym elektronicznego dostępu do odpowiednich informacji), ii) zapewnienie bardziej zharmonizowanego i znormalizowanego stosowania kontroli celnych przez państwa członkowskie na podstawie ram wspólnego zarządzania ryzykiem, a także systemu teleinformatycznego do ich wdrożenia oraz iii) zapewnienie wspólnego systemu zabezpieczeń. Celem tych środków jest nie tylko skuteczniejsza ochrona interesów finansowych UE oraz bezpieczeństwa obywateli Unii, ale również zapobieganie niekonkurencyjnym zachowaniom w poszczególnych miejscach wprowadzenia do UE i wyprowadzenia z UE. Wszelkie wykryte braki są eliminowane w drodze bieżących zmian i aktualizacji kodeksu.

– **Wspólne kryteria i normy ryzyka finansowego** Od 2005 r. organy celne zarządzają ryzykiem na podstawie unijnych ram wspólnego zarządzania ryzykiem. Ramy te obejmują szereg działań mających na celu wspieranie państw członkowskich w systematycznym eliminowaniu ryzyka finansowego. W 2018 r. Komisja przyjęła decyzję wykonawczą, w której określono wspólne kryteria i normy ryzyka finansowego. Pod koniec 2019 r. państwa członkowskie zatwierdziły wytyczne dotyczące wdrażania kryteriów ryzyka finansowego mające na celu zapewnienie wspólnej wykładni decyzji i jej głównych elementów gwarantujące jej prawidłowe wdrożenie i uniknięcie rozbieżności w interpretacji. Wytyczne opracowano jako instrument, który można regularnie poddawać przeglądowi w celu uwzględnienia ciągłych zmian czynników ryzyka finansowego w związku z potrzebą identyfikowania nowych zagrożeń i trendów oraz reagowania na nie. Komisja stale wspiera państwa członkowskie we wdrażaniu decyzji w sprawie kryteriów ryzyka finansowego.

– **Handel elektroniczny** Organы celne wspierają również nowe przepisy dotyczące podatku VAT, które są wdrażane w celu zapobiegania oszustwom i zapewnienia równych szans w handlu elektronicznym (przesyłki o niskiej wartości). Przyjęto odpowiednie przepisy prawa celnego dotyczące pobierania podatku VAT i związanej z tym wymiany informacji. Trwa wdrażanie procesów i systemów IT. Komisja powołała także grupę projektową do eliminowania przypadków zaniżenia wartości, co ma szczególne znaczenie w kontekście handlu elektronicznego – zob. nagłówki dotyczące handlu elektronicznego poniżej.

– **Procedura celna 42/63** Ponadto organy celne wspierają działania po stronie podatków mające na celu zwalczanie oszustw. Procedura celna 42/63 (CP42/63) umożliwia przywóz lub ponowny przywóz towarów do UE bez opłacania podatku VAT do momentu, gdy towary trafią do docelowego państwa członkowskiego. CP42 stanowi istotne uproszczenie dla legalnie działających przedsiębiorstw, jednak poważne zaniepokojenie budzi możliwość nadużywania CP42 w celu unikania płacenia podatku VAT i zaniżania należności celnych. W 2018 r. zmieniono rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010, aby uwzględnić ten problem. Przewidziano m.in. dostęp organów celnych do systemu wymiany informacji o VAT do celów walidacji numerów identyfikacyjnych VAT importerów dokonujących przywozu zwolnionego z podatku VAT oraz dostęp administracji podatkowych do systemu teleinformatycznego Surveillance organów celnych do celów weryfikacji przywozu zwolnionego z podatku VAT. Rozporządzenie weszło w życie w 2020 r. i powinno mieć wpływ na oszustwa związane z przywozem zwolnionym z podatku VAT zarówno po stronie podatku VAT, jak i po stronie celnej (zaniżanie wartości).

3) Większe wykorzystanie monitorowania prawa celnego UE

Zasadniczo monitorowanie stanowi jedno z narzędzi służących do wspierania skutecznego i właściwego wdrożenia prawa celnego UE oraz identyfikacji obszarów, w których potrzebne mogą być dodatkowe środki i dostosowania prawne. Działania monitorujące mogą także pomóc w uzyskaniu bardziej kompleksowej oceny działania unii celnej UE jako całości. Niektóre problemy zidentyfikowane dzięki działaniom monitorującym będzie można skuteczniej eliminować dzięki narzędziom zapewniającym lepszy poziom współpracy, takim jak budowanie zdolności, opracowywanie najlepszych praktyk i analiza porównawcza. Inne będą wymagały bardziej rygorystycznych ram lub natychmiastowego działania na szczeblu UE.

Działania monitorujące są zróżnicowane i obejmują swoim zakresem zarówno wysyłanie kwestionariuszy do państw członkowskich, jak i identyfikację najlepszych praktyk i organizację wizyt, a także kładzenie nacisku na budowanie zdolności. W ramach programu „Cła 2020” przewidziano wspólne działania monitorujące, co umożliwi finansowanie działań prowadzonych w ramach współpracy między uczestniczącymi państwami, ich organami celnymi i urzędnikami.

W ubiegłych latach działania monitorujące były prowadzone głównie w następujących obszarach, przy czym w przyszłości prawdopodobnie zostaną rozszerzone na inne obszary:

a) Monitorowanie wykorzystania uproszczeń

W listopadzie 2019 r. służby celne Komisji rozpoczęły proces monitorowania w odniesieniu do wdrażania uproszczeń i ponownej oceny pozwoleń celnych. W wizytach monitorujących uczestniczyli eksperci ds. uproszczeń z państw członkowskich innych niż państwa, w których składano wizyty. Wizyty zostały lub zostaną przeprowadzone na początku 2021 r. w reprezentatywnej próbie łącznie 10 państw członkowskich (AT, FR, LT, BE, DK, DE, IT, HR, SI, NL) pod warunkiem unormowania się sytuacji po ustaniu pandemii Covid-19.

Wspomniany proces monitorowania ma na celu zapewnienie, aby wszystkie państwa członkowskie UE stosowały unijny kodeks celny w sposób prawidłowy i zharmonizowany. W szczególności służby Komisji pragną dokonać oceny stosowania przez państwa członkowskie uproszczeń przewidzianych w kodeksie. W pierwszej rundzie monitorowanie koncentrowało się na zgłoszeniach uproszczonych oraz na uproszczeniu zwanym wpisem do rejestru zgłaszającego. Miało to na celu zapewnienie, aby odwiedzane państwa członkowskie prawidłowo przeprowadzały ponowne oceny pozwoleń na stosowanie uproszczeń, które poprzedzały wejście kodeksu w życie. Ocenie poddano również stosowanie przez państwa członkowskie kontroli celnych oraz skuteczność i wydajność zasobów dostępnych na potrzeby wykonywania tych zadań. Proces monitorowania powinien także uwzględniać skuteczność uproszczeń celnych i środków ułatwiających handel i może po pewnym czasie doprowadzić do poprawy prawodawstwa lub wyjaśnienia wytycznych dotyczących stosowania uproszczeń.

Przewiduje się, że ogólne sprawozdanie dotyczące wyników monitorowania zostanie opublikowane po zakończeniu tego procesu.

b) Przyspieszenie programu dla upoważnionych przedsiębiorców (AEO)

Program upoważnionego przedsiębiorcy (AEO) wprowadzono do przepisów prawa celnego UE w 2005 r. w ramach szeregu poprawek kodeksu celnego dotyczących bezpieczeństwa. Celem było zabezpieczenie i ułatwienie funkcjonowania łańcucha dostaw w handlu międzynarodowym zgodnie z zasadami określonymi w Ramach norm na rzecz zabezpieczenia i ułatwienia handlu światowego Światowej Organizacji Celnej (ramach „SAFE”), których celem jest zwalczanie międzynarodowego terroryzmu i zabezpieczenie pobierania dochodów przy jednoczesnym promowaniu ułatwień w handlu na całym świecie. W ramach programu przedsiębiorstwa, które dobrowolnie spełniają kryteria określone w przepisach prawa celnego UE, ściśle współpracują z organami celnymi w celu zwiększenia bezpieczeństwa łańcucha dostaw. W zamian przedsiębiorstwa te czerpią korzyści określone w prawodawstwie, w tym łatwiejsze dopuszczenie do uproszczeń celnych, mniejsza liczba kontroli fizycznych i opartych na dokumentacji oraz bardziej korzystne traktowanie.

W ostatnich latach komentatorzy, w tym w szczególności Europejski Trybunał Obrachunkowy, krytycznie odnosili się do unijnego programu AEO, twierdząc, że AEO nie przestrzegają przepisów prawnych, a państwa członkowskie nie kontrolują AEO w sposób wystarczający. W swoim sprawozdaniu specjalnym nr 12/2019 Trybunał Obrachunkowy zwrócił się o przywiązywanie większej uwagi do przestrzegania przez AEO przepisów dotyczących zwolnienia z należności celnych przywozowych o niskiej wartości i położenia szczególnego nacisku na kontrolowanie ekspresowych przewoźników kurierskich i operatorów pocztowych¹⁵.

¹⁵ Sprawozdanie specjalne nr 12/2019 „Handel elektroniczny: wiele problemów związanych z poborem podatku VAT i należności celnych czeka na rozwiązanie”.

W związku z tym służby celne Komisji w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi opracowały kompleksową strategię i metodykę mające na celu promowanie jednolitego i bardziej zdecydowanego wdrażania programu oraz dalsze wzmacnianie jego zrównoważonego charakteru. Uzgodniono i uruchomiono pakiet szczegółowych działań, w tym wizyty w terenie we wszystkich państwach członkowskich, mechanizm zacieśnienia współpracy między AEO i ekspertami ds. zarządzania ryzykiem w państwach członkowskich, a także warsztaty w zakresie monitorowania z udziałem AEO i ekspertów ds. audytu.

Realizacja działań została rozpoczęta w czerwcu 2019 r. i będzie kontynuowana przez kilka lat. Do tej pory wizyty informacyjne miały miejsce w 12 państwach członkowskich i najlepiej by było, gdyby misje te zostały przeprowadzone we wszystkich 27 państwach członkowskich UE do końca 2020 r. Wszystkie wizyty w terenie przeprowadzono na podstawie wspólnego, wcześniej uzgodnionego programu (monitorowanie, kontrole wewnętrzne, powiązanie między AEO i zarządzaniem ryzykiem oraz wizyty u ekspresowych przewoźników kurierskich i operatorów pocztowych, jeżeli są AEO), aby umożliwić porównania. W wizytach uczestniczyły służby Komisji wraz z ekspertami AEO z państw członkowskich. Celem wizyt była m.in. identyfikacja dobrych praktyk, które inne państwa członkowskie mogłyby skopiować, co przyczyniłoby się do bardziej jednolitego i zharmonizowanego wdrażania przepisów dotyczących AEO na szczeblu UE.

Wizyty, które odbyły się do tej pory, wykazały istnienie wielu dobrych praktyk, takich jak szkolenie i podnoszenie świadomości przedsiębiorców, monitorowanie AEO i rozwój baz danych. Kwestie problemowe obejmowały brak współpracy między AEO i ekspertami ds. zarządzania ryzykiem w administracjach celnych; brak ujednoliconego podejścia do monitorowania działań; oraz brak zrozumienia swoich obowiązków ze strony przewoźników ekspresowych w przypadku wystąpienia nieprawidłowości w danych przekazanych im przez ich klientów.

c) Monitorowanie wdrażania przepisów dotyczących zabezpieczeń i umorzenia/zwrotu należności celnych

W lipcu 2019 r. służby celne Komisji zapoczątkowały proces monitorowania mającego na celu dokonanie oceny wdrożenia przepisów unijnego kodeksu celnego dotyczących zabezpieczeń i umorzenia/zwrotu poprzez wysłanie kwestionariusza do wszystkich państw członkowskich. Na podstawie analizy odpowiedzi na kwestionariusz zaplanowano inne działania, w tym wizyty monitorujące, jeżeli zostaną uznane za konieczne.

Ogólnym celem jest uzyskanie przebiegu wdrażania tych przepisów przez krajowe administracje celne, zaktualizowanie istniejących wytycznych w stosownych przypadkach oraz podjęcie działań naprawczych, jeżeli zajdzie taka potrzeba.

d) Monitorowanie jednolitego stosowania prawa celnego UE

W 2018 r. służby Komisji wszczęły postępowanie horyzontalne we wszystkich państwach członkowskich w celu monitorowania stosowania art. 18 i 52 unijnego kodeksu celnego w odniesieniu do opłat pobieranych przez operatorów świadczących usługę powszechną za przesyłki pocztowe o niskiej wartości.

Podobne postępowanie rozpoczęto w 2019 r. w związku z ograniczeniami dotyczącymi powiadomień o długi celny ustanowionymi w art. 103 kodeksu.

Ma to na celu zrozumienie wdrażania tych przepisów kodeksu przez państwa członkowskie oraz podjęcie dalszych działań następczych, w tym prowadzenie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jeżeli zajdzie taka potrzeba.

4) Poprawa skuteczności administracji celnych

Starania na rzecz poprawy skuteczności administracji celnej były w ostatnich latach prowadzone w ramach programu „Cła 2020”, który oferuje szeroki zakres narzędzi służących wspieraniu i poprawie właściwego funkcjonowania i modernizacji unii celnej.

W ramach programu wspierane jest osiągnięcie celów unii celnej, głównie dzięki eliminowaniu papierowej formy dokumentów stosowanych przez organy celne (tj. opracowaniu systemów teleinformatycznych organów celnych). Zdecydowana większość środków przeznaczonych na finansowanie programu (około 80 %) zostaje wykorzystana na potrzeby eksploatacji europejskich systemów informacji, natomiast reszta na pokrycie kosztów współpracy i szkoleń organów celnych.

Chociaż działania w ramach programu są kierowane głównie do administracji celnych, przedsiębiorcy odnoszą pośrednie korzyści w postaci bardziej wydajnych procesów będących efektem działań prowadzonych w ramach programu w celu zapewnienia lepszej pracy krajowych administracji celnych i lepszego udzielania przez nie informacji. Bardziej bezpośrednią korzyść przedsiębiorcy mogą odnosić dzięki wykorzystywaniu niektórych systemów informacji celnej w ramach uproszczonych i znormalizowanych procedur celnych, uczestniczeniu w niektórych wspólnych działaniach oraz udziałowi w niektórych modułach e-uczenia się. Chociaż program nie obejmuje bezpośrednio obywateli Unii, to dotyczy kwestii związanych z bezpieczeństwem, ochroną i ułatwieniami w handlu, które są dla nich ważne, takich jak zwalczanie przemytu i oszustw oraz ochrona obywateli przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa.

Kluczowe osiągnięcia w ostatnich latach

– *Rozwój IT* Od początku programu przeprowadzono wiele prac rozwojowych i wprowadzono liczne zmiany, aby dostosować środowisko IT do unijnego kodeksu celny. W efekcie łączna liczba działających europejskich systemów informacji wzrosła do 54. Działania te miały zasadnicze znaczenie dla dobrze funkcjonującej i nowoczesnej unii celnej. W 2019 r. z programu „Cła 2020” nadal finansowano rozwój nowych projektów systemu informacyjnego Europolu w ścisłej współpracy z krajowymi organami celnymi oraz w terminach uzgodnionych z państwami członkowskimi i branżą.

– *Wspólne działania* W 2019 r. funkcjonariusze celni nadal wymieniali się opiniami i najlepszymi praktykami dotyczącymi wspólnych działań organizowanych w ramach programu. W efekcie wspólnych działań opracowano metody pracy, procedury

administracyjne oraz wytyczne i rozpowszechniono je wśród krajowych administracji. Rezultaty te pomagają państwom zwiększyć wydajność, skuteczność i efektywność administracji celnej. Sformułowano pewne zalecenia w odniesieniu do produktów podwójnego zastosowania, a inne w odniesieniu do celnych technologii wykrywania. Tak jak w poprzednich latach ponad 98 % respondentów będących uczestnikami w tych wspólnych działaniach zgłosiło, że z zawodowego punktu widzenia były one dla nich bardzo przydatne lub przydatne. W najbliższych latach planuje się utrzymać podobnie wysoką ocenę ich przydatności.

– *Zespoły ekspertów*, będące jednym z narzędzi programu, są coraz częściej wykorzystywane do zacieśniania współpracy operacyjnej na płaszczyźnie regionalnej albo tematycznej. Podejście oparte na zespole ekspertów umożliwia krajowym ekspertom ds. celnych angażowanie się w ścisłą współpracę w kwestiach operacyjnych w sposób wykraczający poza tradycyjną współpracę i przez dłuższy okres (zespoły ekspertów działają przez 12–36 miesięcy). W 2019 r. wszystkie cztery istniejące zespoły ekspertów ds. celnych (CELBET 2 ds. wschodniej i południowo-wschodniej granicy lądowej UE oraz zespoły ds. laboratoriów celnych, wiążącej informacji taryfowej (WIT) i współpracy celnej w zakresie IT¹⁶) kontynuowały swoje prace, a trzy z nich rozpoczęły kolejny etap prowadzący potencjalnie do długotrwałej współpracy operacyjnej. Zasadniczo wszystkie istniejące zespoły ekspertów wskazują na większy udział i zaangażowanie uczestniczących państw oraz osiągają konkretne wyniki i rezultaty. Opracowują także metodyki pracy, z których korzyści czerpie cała UE.

– *E-uczenie się*: W ramach programu „Cła 2020” finansowane jest również opracowanie kursów e-uczenia się na tematy będące przedmiotem wspólnego zainteresowania we współpracy z administracjami celnymi i przedstawicielami sektora handlu. W 2019 r., podobnie jak we wcześniejszych latach, służby Komisji nadal wspierały w swoich modułach uczenia się w szczególności wdrażanie unijnego kodeksu celnego. Łącznie do końca 2019 r. unijny portfel e-uczenia się obejmował ponad 30 kursów e-uczenia się w obszarze cel. Pod koniec 2019 r. cały unijny portfel e-uczenia się zaktualizowano pod względem treści i unowocześniono jego format techniczny (umożliwiając korzystanie również na urządzeniach mobilnych).

– *Rozwój/szkolenie personelu oparte na kompetencjach* W ramach programu „Cła 2020” nadal pomagano krajowym administracjom celnym we wdrażaniu przepisów na szczeblu krajowym lub we wprowadzaniu ścieżki rozwoju i szkolenia personelu opartej na kompetencjach na podstawie unijnych ram kompetencji celnych¹⁷ za pomocą serii wspólnych lub dedykowanych poszczególnym krajom szkoleń z zakresu wdrażania, zorganizowanych w latach 2018 i 2019. Co więcej, w 2019 r. Komisja Europejska wprowadziła nagrodę dla programów studiów z zakresu cel, którą przyznała 7 uniwersytetom za ich programy celne na poziomie studiów pierwszego lub drugiego stopnia, uznając w ten sposób ich kluczową rolę

¹⁶ Zespół ekspertów ds. nowych podejść do opracowania i obsługi systemów informatycznych organów celnych.

¹⁷ https://ec.europa.eu/taxation_customs/eu-training/eu-customs-competency-framework_en

w podnoszeniu wyników organów celnych i ich profesjonalizacji. W 2019 r., podobnie jak w 2018 r., we wszystkich krajach dzielono się wiedzą ekspercką lub poszerzano ją, np. w formie wspólnych wydarzeń edukacyjnych. W 2019 r. sprawdzano także innowacyjne formaty wspólnego poszerzania lub wymiany wiedzy, takie jak unijne szkoleniowe seminaria internetowe, e-książki i nano uczenie się. Stanowią one podstawę dalszej wzmocnionej ustrukturyzowanej współpracy organów celnych UE w zakresie szkoleń w nadchodzących latach. W 2019 r. zapewniono szczególne wsparcie UE w zakresie szkoleń w kontekście przygotowań do wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE, m.in. opracowano programy szkolenia organów celnych do wykorzystania przez krajowe administracje w celu szybkiego podnoszenia kwalifikacji i wdrażania nowych pracowników¹⁸.

5) Wykorzystanie innowacji

Służby Komisji wraz z państwami członkowskimi kontynuowały pracę w kilku obszarach w celu wykorzystania innowacji i nowej technologii, aby pomóc organom celnym w realizacji ich zadań i jednocześnie ułatwiać handel. Poniższe działania mają pod tym względem szczególne znaczenie:

a) Pojedynczy punkt kontaktowy

W ostatnich latach Komisja intensywnie pracowała nad opracowaniem inicjatywy pojedynczego punktu kontaktowego, które umożliwiłyby wykorzystanie pełnego potencjału współpracy między organami celnymi i innymi organami.

Pojedynczy punkt kontaktowy umożliwiłby przedsiębiorcy spełnienie wszystkich wymogów regulacyjnych związanych z przywozem w drodze przedłożenia danych, w znormalizowany sposób, wielu odbiorcom za pośrednictwem pojedynczego punktu wprowadzenia. Chociaż jak zaznaczono powyżej, organy celne – oprócz egzekwowania przepisów prawa celnego – egzekwują na granicach UE ponad 60 aktów prawnych UE niezwiązanych z cłami, proces odprawy wymaga od przedsiębiorców osobnego dopełnienia formalności innych niż celne, a w niektórych przypadkach dopełnienia ich w formie papierowej.

Tworzenie środowiska unijnego pojedynczego punktu kontaktowego na potrzeby cel nastręczało poważnych trudności, które wynikały w szczególności z dużej liczby zaangażowanych organów oraz procedur i systemów IT stosowanych przez nie w państwach członkowskich UE.

Prace obejmowały dwa kierunki działań:

- opracowanie centralnego systemu teleinformatycznego, co oznacza ścisłą współpracę służb celnych Komisji z innymi zainteresowanymi służbami Komisji (ds. rolnictwa, zmiany klimatu, środowiska, zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, spraw wewnętrznych, rybołówstwa, handlu i zdrowia). W 2014 r. ustanowiono system pilotażowy zwany unijnym systemem pojedynczego punktu kontaktowego organów celnych w zakresie wymiany świadectw, aby umożliwić automatyczną weryfikację

¹⁸ W kontekście przygotowań do wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE pojęcie „wdrażanie nowych pracowników” jest stosowane w odniesieniu do docelowej rekrutacji.

certyfikatów sanitarnych i fitosanitarnych, który początkowo obejmował wymianę certyfikatów między 5 państwami członkowskimi dobrowolnie biorącymi udział w projekcie. Na początku 2017 r. projekt rozszerzono na nowe certyfikaty i poprawiono jego ogólną funkcjonalność. Ponadto projekt rozszerzono na większą liczbę państw członkowskich: do końca 2018 r. uczestniczyło w nim 9 państw. Planuje się, że do końca 2020 r. platforma będzie umożliwiać wymianę 8 certyfikatów.

- przygotowanie wniosku ustawodawczego regulującego unijne środowisko pojedynczego punktu kontaktowego na potrzeby cel. W ramach konsultacji publicznych przeprowadzonych w październiku 2018 r. otrzymano 382 odpowiedzi od przedsiębiorców, organów publicznych, środowisk akademickich i przedstawicieli innych organizacji z 25 państw członkowskich. Ponad 80 % respondentów brało bezpośredni udział w operacjach celnych i w związku z tym przekazało cenne spostrzeżenia środowiska biznesu dotyczące korzyści płynących z unijnego środowiska pojedynczego punktu kontaktowego na potrzeby cel, jak również identyfikacji dalszych środków służących zwiększeniu ułatwień w handlu. W 2019 r. poczyniono postępy w zakresie oceny skutków i projektu pakietu prawnego.

b) Inne innowacyjne rozwiązania technologiczne

- *Analityka danych*

Aby wzmocnić unię celną, w ciągu ostatnich dwóch lat Komisja opracowała metody i narzędzia analizy danych umożliwiające pełne wykorzystanie dostępnych danych celnych. Europejski Trybunał Obrachunkowy i Parlament Europejski wydały w tym obszarze zalecenia.

Głównym dostępnym źródłem danych jest system Surveillance, za pomocą którego można monitorować przywóz konkretnych towarów na wspólny rynek Unii i ich wywóz z niego. Wszystkie przywożone towary, a od 1 kwietnia 2020 r. wszystkie wywożone towary są monitorowane za pomocą systemu Surveillance. Dane w systemie Surveillance pobiera się ze zgłoszeń celnych przywozowych i wywozowych zarządzanych przez systemy przetwarzania zgłoszeń celnych państw członkowskich. Aktualnie baza danych systemu Surveillance zawiera ponad 2,6 mld wpisów ze standardowych zgłoszeń, stanowi więc bogate źródło informacji do celów analitycznych.

Równolegle z opracowaniem nowych informatycznych narzędzi analitycznych Komisja zwiększyła swoje zdolności prowadzenia doraźnych analiz danych pochodzących z systemu Surveillance w celu monitorowania przestrzegania prawodawstwa celnego i powiązanego, wspierania opracowywania polityki i przekazywania danych handlowych kilku użytkownikom w Komisji.

W 2019 r. służby Komisji prowadziły projekt pilotażowy dotyczący zdolności wspólnej analizy, który potwierdził znaczenie analizowania struktur handlu do celów poprawienia wykrywalności obszarów ryzyka. Służby Komisji tworzą obecnie narzędzia służące analizowaniu danych, które w sposób automatyczny dokonują analizy obejmującej jednocześnie wszystkie dane i liczne parametry. Wykonano również prace przygotowawcze na potrzeby narzędzi, które aktywnie monitorują zgodność zgłoszeń celnych z przepisami prawa celnego, a zatem zapewniają jednolite wdrażanie unijnej taryfy celnej.

- *Technologia blockchain*

W 2018 r. służby podatkowe i celne Komisji kontynuowały badanie możliwego zastosowania technologii *blockchain* w kontekście elektronicznych systemów celnych i polityk podatkowych. W szczególności zorganizowały one warsztaty finansowane w ramach programu „Cła 2020” na Malcie w maju 2018 r. z udziałem reprezentacji społeczności celnych i podatkowych państw członkowskich, które dzieliły się swoim pojmowaniem tej technologii oraz planami, jakie z nią wiążą. Warsztaty okazały się sukcesem i ustalono, że technologia *blockchain* nie stanowi panaceum, ale jest warta zbadania przez organy publiczne w celu łatwiejszego osiągnięcia ich celów, a także wspierania współpracy z przedsiębiorcami. Służby Komisji wciąż badają, czy technologię *blockchain* należy włączyć do opracowywania nowych polityk i systemów transeuropejskich. Ważnym kryterium jest przetestowanie, czy można ją w sposób realistyczny wdrożyć i obsługiwać we wszystkich państwach członkowskich. Dopiero po uzyskaniu tej pewności realne będzie wykorzystywanie możliwości i wdrażanie konkretnych projektów we współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami.

6) Optymalizacja systemów teleinformatycznych organów celnych i ich wykorzystania

a) Systemy teleinformatyczne unijnego kodeksu celnego

Głównym elementem prac w dziedzinie optymalizacji systemów teleinformatycznych organów celnych przez ostatnie lata było ukończenie 17 systemów teleinformatycznych, które należy zaktualizować lub wdrożyć na mocy unijnego kodeksu celnego. Prace te obejmowały szereg komponentów:

– *Planowanie rozwoju systemów*

Zgodnie z unijnym kodeksem celnym Komisja ma obowiązek określić w programie prac planowanie rozwoju i wykorzystywania systemów teleinformatycznych przewidzianych w kodeksie. W grudniu 2019 r. Komisja przyjęła zmienioną wersję programu prac¹⁹. Zmiana ta była zgodna ze zmianą kodeksu dokonaną na początku 2019 r.²⁰, aby dać więcej czasu na utworzenie systemów teleinformatycznych przewidzianych w kodeksie. Utworzenie wszystkich 17 systemów we wcześniej określonym terminie wyznaczonym na 2020 r. okazało się niemożliwe z kilku powodów, w związku z tym w drodze zmiany kodeksu okres na ukończenie niektórych systemów przedłużono skutecznie do 2025 r. W związku z tym w zmienionym programie prac, który sporządzono w ścisłym porozumieniu z państwami członkowskimi, określono plany ukończenia poszczególnych komponentów i etapów systemów do 2025 r. Ma to na celu wskazanie pragmatycznego i realistycznego

¹⁹ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/2151 z dnia 13 grudnia 2019 r.

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/632, Dz.U. L 111/54 z 25.4.2019

harmonogramu, który uwzględnia w szczególności połączenia i zależności między systemami oraz ograniczenia zasobów w państwach członkowskich.

– *Rozwijanie systemów teleinformatycznych przewidzianych w unijnym kodeksie celnym*

Komisja i państwa członkowskie w dalszym ciągu prowadzą intensywne prace w celu zapewnienia wdrożenia wszystkich 17 systemów teleinformatycznych przewidzianych w unijnym kodeksie celnym zgodnie z harmonogramem określonym w zmienionym programie prac.

W grudniu 2019 r. Komisja przyjęła pierwsze roczne sprawozdanie²¹ w sprawie postępów poczynionych do tej pory w rozwijaniu systemów teleinformatycznych od czasu wejścia w życie kodeksu w dniu 1 maja 2016 r. W sprawozdaniu stwierdzono, że chociaż zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie mają trudności z zapewnieniem pełnego wdrożenia systemów teleinformatycznych we właściwych terminach, to poczyniono wymierne postępy. Wdrożono sześć systemów centralnych, a prace nad kolejnymi dwoma systemami zostaną ukończone do dnia 31 grudnia 2020 r. Tym samym pod koniec 2020 r. działać będzie łącznie osiem z czternastu systemów transeuropejskich. Realizacja prac nad sześcioma pozostałymi projektami transeuropejskimi, z których trzy zawierają istotne komponenty wdrażane przez państwa członkowskie, przebiega zgodnie z ustalonymi terminami. Państwa członkowskie mają ukończyć modernizację trzech systemów krajowych do 2022 r., z wyjątkiem komponentu systemu krajowych procedur specjalnych dotyczącego wywozu, 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.

Podsumowując, systemy, które mają zostać ukończone w latach 2020–2025, są w większości realizowane bez opóźnień, zgodnie z planami określonymi w programie prac. Istnieje jednak pewne ryzyko opóźnień i skomplikowanych przejść związane z ograniczeniami pod względem dostępności niezbędnych zasobów finansowych (w szczególności w świetle budżetu dostępnego w ramach kolejnych WRF), wiedzy fachowej oraz zaangażowania na szczeblu UE i państw członkowskich. Ryzyko to jest tym większe, że wzajemne powiązania między komponentami krajowymi i transeuropejskimi są złożone, a w działaniach uczestniczy wiele zainteresowanych stron.

Pełne wykorzystanie do celów analizy danych będzie jednak możliwe, dopiero gdy państwa członkowskie ukończą wdrażanie zmodernizowanych systemów eksportu i importu i będą w związku z tym w stanie przedstawić 41, a nie – tak jak obecnie – 16 pól danych, w tym w szczególności więcej informacji na temat przedsiębiorców.

Szczególne znaczenie dla prac w zakresie analizy danych mają systemy teleinformatyczne *Surveillance 3* i system kontroli importu 2 (ICS2). Służącą analizie danych i sprawozdawczości platformę *Surveillance 3*, w ramach której wykorzystuje się dane handlowe na szczeblu UE (dotyczące przywozu i wywozu) dostarczane codziennie przez

²¹ COM(2019) 629 final. Zgodnie ze zmianą kodeksu z 2019 r., o której mowa powyżej, Komisja ma obowiązek przedkładać roczne sprawozdania dotyczące postępów we wdrażaniu systemów.

krajowe organy celne, skutecznie wdrożono w październiku 2018 r. Trwa realizacja dwóch projektów z zakresu analizy danych: Analiza przepływów handlowych mająca na celu monitorowanie przepływów handlowych i zmian w zakresie przepływów handlowych oraz kontrole wiarygodności mające na celu wykrycie błędnych wartości wprowadzonych w zgłoszeniach. Pełne wykorzystanie do celów analizy danych będzie jednak możliwe, dopiero gdy państwa członkowskie ukończą wdrażanie zmodernizowanych systemów eksportu i importu i będą w związku z tym w stanie przedstawić 41, a nie – tak jak obecnie – 16 pól danych, w tym w szczególności więcej informacji na temat przedsiębiorców. Jeżeli chodzi o ICS2, w ramach którego gromadzone są wyprzedzające dane elektroniczne dotyczące wszystkich towarów i przesyłek, przekazywane przed dotarciem na obszar celny Unii, służby Komisji zakończyły prace przygotowawcze pod kątem zdolności w zakresie analizy bezpieczeństwa i ochrony. Mają one zostać przedstawione państwom członkowskim w celu zatwierdzenia w czwartym kwartale 2020 r. (więcej informacji na temat ICS2 można znaleźć w sekcji 8 – „Wykorzystywanie unii celnej do poprawy bezpieczeństwa UE” poniżej).

b) Prace nad systemami teleinformatycznymi, inne niż prace związane z unijnym kodeksem celnym

Spośród znacznej liczby innych ukończonych lub trwających projektów informatycznych szczególnie warte odnotowania są następujące:

- *Systemy informatyczne uzupełniające klasyfikację taryfową*

Podczas zgłaszania towarów organom celnym w Unii Europejskiej muszą one zostać zaklasyfikowane zgodnie z Nomenklaturą scaloną lub inną nomenklaturą, która opiera się w całości lub w części na Nomenklaturze scalonej. Podpozycja Nomenklatury scalonej wskazana w zgłoszeniach dotyczących towarów przywożonych i wywożonych determinuje stawkę celną lub środki pozataryfowe, które mają zastosowanie, oraz sposób traktowania towarów do celów statystycznych lub innych strategii politycznych Unii Europejskiej. Nowo opracowany system informacyjny dla klasyfikacji taryfowej (CLASS), który funkcjonuje od dnia 1 lipca 2019 r., stanowi platformę mającą na celu pomoc importerom, która skupia w jednym miejscu wszystkie informacje związane z klasyfikacją. Informacje te obejmują:

- wnioski Komitetów Kodeksu Celnego;
- rozporządzenia klasyfikacyjne;
- orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości;
- Nomenklaturę scaloną i Noty wyjaśniające do Nomenklatury scalonej
- informacje o TARIC.

System CLASS przyczynia się do poprawnej klasyfikacji towarów, a przez to prawidłowego poboru należności celnych.

- *COPIS (System Ochrony Praw Własności Intelktualnej)*

Kontynuowano prace mające na celu usprawnienie systemu COPIS, który umożliwia podmiotom uprawnionym zwrócić się o interwencję organów celnych w celu

wprowadzenia środków w odniesieniu do towarów naruszających pewne prawa własności intelektualnej. Działania prowadzone w ciągu ostatnich dwóch lat obejmowały prace mające na celu zapewnienie przedsiębiorcom możliwości składania wniosku drogą elektroniczną za pośrednictwem bazy danych Urzędu Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej służącej egzekwowaniu praw. Po przeprowadzeniu analizy rozpoczęto prace nad opracowaniem unijnego portalu dla przedsiębiorców do obsługi spraw związanych z prawami własności intelektualnej w celu ułatwienia składania wszystkich wniosków i zarządzania nimi.

- *System zarządzania ryzykiem celnym 2 (CRMS 2)*

Projekt CRMS2 ma na celu przekształcenie systemu CRMS utworzonego w 2005 r. w celu zwiększenia przejrzystości poszczególnych funkcji, które należy wypełnić. Służby Komisji opracowują go na podstawie dokumentu zawierającego uzasadnienie biznesowe (2016 r.) i dokumentu koncepcyjnego (2018 r.), które zostały przyjęte przez państwa członkowskie. Zakończono etapy inicjacji i opracowania, a obecnie trwa etap budowy.

- *Skuteczność unii celnej – system zarządzania informacjami*

Obecnie skuteczność unii celnej jest badana za pomocą systematycznej oceny skuteczności organów celnych państw członkowskich na podstawie celów strategicznych i politycznych. Ustanowienie systemu informatycznego na potrzeby gromadzenia, przetwarzania, walidacji i przekazywania danych istotnych dla organów celnych stanowiłoby wsparcie dla usprawnienia funkcjonowania unii celnej UE dzięki ocenie skuteczności, efektywności i jednorodności działalności podlegającej obowiązkowi celnemu i operacji celnych. Prace nad rozwojem takich systemów zostały rozpoczęte w 2018 r. w ramach służb Komisji i nadal trwają.

- *Inteligentne i bezpieczne szlaki handlowe*

Inteligentne i bezpieczne szlaki handlowe to projekt pilotażowy, w którym bierze udział szereg państw członkowskich UE oraz organy celne Chin i Hongkongu, mający na celu wzmocnienie bezpieczeństwa całego łańcucha dostaw oraz zapewnienie ułatwień w handlu dla uczestniczących przedsiębiorców dzięki morskim, powietrznym i kolejowym szlakom handlowym łączącym uczestniczące w nim państwa. Prace kontynuowano w szczególności w drodze opracowania uzasadnienia biznesowego i dokumentu koncepcyjnego obejmujących modele procesów operacyjnych dotyczące zewnętrznej, a także wewnątrzunijnej wymiany danych, na potrzeby zautomatyzowanej wymiany danych morskich. Wszelkie zmiany wykraczające poza stan projektu pilotażowego wymagałyby szczególnej podstawy prawnej i automatyzacji wymian danych.

c) Długoterminowa strategia dotycząca celnych systemów informatycznych

Skuteczna i zgodna z krajowymi priorytetami budżetowymi realizacja projektów informatycznych na potrzeby organów celnych stanowi wspólny cel Komisji i państw członkowskich. W tym celu podejmowane są aktywne działania mające na celu unikanie powielania przez zainteresowane strony działań służących opracowywaniu systemów teleinformatycznych na potrzeby organów celnych. Skala modernizacji istniejących systemów i tworzenie nowych systemów informatycznych niezbędnych, aby wdrożyć unijny kodeks

celny, zwiększa potrzebę oszczędnego przydziału zasobów przez Komisję i państwa członkowskie.

W następstwie konkluzji Rady z lipca 2017 r.²² Komisja zakończyła w kwietniu 2018 r. szczegółowe sprawozdanie w sprawie długoterminowej strategii dotyczącej celnych systemów informatycznych²³. Sprawozdanie to stanowi odpowiedź na wezwanie Rady dotyczące rozważenia stałej struktury zarządzania projektami informatycznymi na potrzeby organów celnych i jednocześnie podkreślono w nim obecny priorytet dotyczący dalszego wdrażania kodeksu i osiągania większej skuteczności dzięki ściślejszej współpracy między państwami członkowskimi i z Komisją Europejską.

Rada UE przyjęła kolejne konkluzje w 2018 r.²⁴ na podstawie sprawozdania Komisji, wzywając Komisję i państwa członkowskie do zbadania nowych podejść do rozwoju i eksploatacji przyszłych celnych systemów informatycznych, we współpracy z odpowiednimi zainteresowanymi stronami. W ich następstwie w 2018 r. Komisja powołała zespół ekspertów ds. nowych podejść do rozwoju i eksploatacji celnych systemów informatycznych (ETCIT) z udziałem 13 państw członkowskich²⁵, któremu przewodniczy Estonia. Głównym celem ETCIT jest zbadanie możliwości rozwoju i eksploatacji celnych systemów informatycznych w przyszłości, w szczególności na podstawie oceny kosztów i korzyści nowych podejść, analizy projektów pilotażowych, opracowania wytycznych w celu poprawy obowiązujących przepisów i sposobu zarządzania oraz zaleceń dotyczących zamówień publicznych i finansowania przyszłych inicjatyw. ETCIT rozpoczął swoją działalność w październiku 2018 r. z udziałem ponad 25 ekspertów i nadal prowadzi prace.

7) Radzenie sobie z wyzwaniami związanymi z handlem elektronicznym

Wyzwania związane z handlem elektronicznym, przed którymi stają organy celne, są już dobrze znane. Wolumen towarów o niskiej wartości przywożonych do UE rośnie każdego roku o 10–15 %. Stosując skuteczne kontrole w celu zwalczania oszustw, którymi należy zająć się w pierwszym rzędzie, oraz pobierając odpowiednie należności celne za te towary przy przywozie, organy celne muszą jednocześnie wspierać i ułatwiać rozwój tej formy handlu, która przynosi ogromne korzyści przedsiębiorstwom i obywatelom.

– **Pakiet dotyczący VAT w handlu elektronicznym** Służby Komisji są na dobrej drodze, jeżeli chodzi o prace przygotowawcze dotyczące wdrożenia pakietu dotyczącego VAT w handlu

²² Wynik posiedzenia Rady, 3572. posiedzenie Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych, Bruksela, 11.7.2017. Projekt konkluzji Rady w sprawie dalszych prac nad rozwojem celnych systemów informatycznych, 13543/17, Bruksela, 24.10.2017.

²³ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie strategii dotyczącej celnych systemów informatycznych, COM(2018) 178 final, 11.4.2018.

²⁴ Konkluzje Rady 2018/C 4/02, 6.1.2018

²⁵ Belgia, Czechy, Cypr, Francja, Włochy, Litwa, Malta, Niderlandy, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Szwecja.

elektronicznym²⁶. We wspólnym stanowisku Rady z dnia 24 czerwca 2020 r. wyrażono zgodę na wnioski Komisji w sprawie przesunięcia terminu stosowania pakietu dotyczącego VAT w handlu elektronicznym o 6 miesięcy do dnia 1 lipca 2021 r..

Wprowadzane są skuteczne i spójne unijne ramy regulacyjne po stronie organów celnych w celu zapewnienia poboru podatku VAT i należności celnych do budżetów państw członkowskich i UE. Niezbędne dostosowania do ram unijnego kodeksu celnego, w tym dostosowania stanowiące podstawę rozwoju systemów informatycznych, zostały poddane gruntownej dyskusji z właściwymi zainteresowanymi stronami w 2018 r. i w 2019 r. i powinny zostać przyjęte przed końcem 2020 r.

Powiązane działania informatyczne podzielono na sześć uzasadnień biznesowych. Szczegółowe planowanie uwzględniono w planie centralnym działań informatycznych w maju 2018 r.

Ścisła współpraca między administracjami celnymi i podatkowymi państwa członkowskiego ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia sukcesu. Środowisko biznesu wkłada ogromny wysiłek w przygotowania do wdrożenia pakietu dotyczącego VAT. Właściwe zainteresowane strony wzięły udział w konsultacjach w sprawie projektów prawnych i uczestniczą również w trwających dyskusjach technicznych dotyczących not wyjaśniających i wytycznych, zarówno w odniesieniu do VAT, jak i organów celnych.

– **Usługi pocztowe** Ponadto Komisja i państwa członkowskie prowadziły intensywne prace z udziałem unijnych operatorów pocztowych i przewoźników ekspresowych w celu zapewnienia, aby począwszy od 2021 r. przekazywali oni z wyprzedzeniem, przed załadunkiem tych towarów, minimalny zestaw wyprzedzających informacji o towarach znajdujących się w przesyłkach pocztowych i ekspresowych przewożonych drogą lotniczą. Będzie to możliwe dzięki wdrożeniu pierwszej części system kontroli przywozu 2 (ICS2) z dniem 15 marca 2021 r. – zob. poniżej.

8) Wykorzystywanie unii celnej do poprawy bezpieczeństwa UE

a) system kontroli importu

– **Bezpieczeństwo ładunku lotniczego** w ramach ICS2 jest systemem wielkoskalowym i stanowi podstawę programu kontroli celnej przed przybyciem towarów w zakresie bezpieczeństwa i ochrony. Będzie on stanowić nową platformę gromadzenia wyprzedzających danych elektronicznych dotyczących wszystkich towarów i przesyłek, przekazywanych przed dotarciem na obszar celny Unii i z różnych źródeł handlowych. Służby Komisji niemal ukończyły tworzenie dwóch komponentów centralnych ICS2 (wspólny

²⁶

Dyrektywa Rady (UE) 2017/2455 zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE;
rozporządzenie Rady (UE) 2017/2454 zmieniające rozporządzenie (UE) nr 904/2010;
rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2017/2459 zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 282/2011.

interfejs dla przedsiębiorców i wspólne repozytorium) jeszcze w 2019 r., natomiast prace rozwojowe i testy mające na celu uruchomienie w dniu 15 marca 2021 r. pierwszej części systemu (lotnicze przesyłki ekspresowe i pocztowe) nadal trwają.

W kontekście wprowadzenia do użytku tej pierwszej wersji w ciągu ostatnich kilku lat Komisja uzgodniła z organami celnymi państw członkowskich, w ścisłej współpracy z krajowymi organami ds. bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony lotnictwa cywilnego, zestaw wspólnych kryteriów ryzyka i norm w odniesieniu do poprzedzającej załadunek analizy ryzyka dotyczącej bezpieczeństwa ładunku lotniczego. Decyzję wykonawczą Komisji ustanawiającą te kryteria, która ma zostać uzupełniona wspólnymi wytycznymi operacyjnymi, przygotowano do przyjęcia w drugiej połowie 2020 r.

– **Zmiany prawne.** Komisja i państwa członkowskie osiągnęły również postępy w zakresie niezbędnych, związanych z ICS2, zmian podstawy prawnej w ramach unijnego kodeksu celnego, przy czym uzgodniono większość przepisów prawnych dotyczących nowych wymogów w sprawie wyprzedzających informacji o towarach, przekształconej wspólnej analizy ryzyka i samego systemu ICS2 oraz ustalono, że właściwe akty wykonawcze i delegowane mają zostać przyjęte w trakcie 2020 r.

– **Udoskonalenia danych.** Równolegle przeprowadzono szczegółowe prace i osiągnięto postępy w odniesieniu do wprowadzenia masowych nowych przepływów lepszych danych w ramach wersji 2 ICS2, co będzie oznaczać gromadzenie pełnego zestawu informacji poprzedzających przybycie w doniesieniu do wszystkich towarów w transporcie lotniczym.

– **Zdolności w zakresie analityki danych.** W kontekście przygotowań wersji 2 przeprowadzono prace dotyczące opracowania zdolności ICS2 w zakresie analizy bezpieczeństwa i ochrony, które będą podlegać zatwierdzeniu przez państwa członkowskie w czwartym kwartale 2020 r. Jeżeli zostanie zatwierdzona, zdolność ICS2 w zakresie analizy bezpieczeństwa i ochrony umożliwi państwom członkowskim przeprowadzanie wspólnej analizy masowych przepływów wyprzedzających danych o towarach gromadzonych na szczeblu UE w celu przekazywania sygnałów zagrożenia dotyczących bezpieczeństwa operacyjnego i ochrony w czasie rzeczywistym podczas przemieszczania towarów wzdłuż łańcucha dostaw (w odniesieniu do wszystkich rodzajów transportu – lotniczego, morskiego, drogowego i kolejowego). Biorąc pod uwagę, że zdolność w zakresie analizy będzie zintegrowana z procesem komunikacyjnym ICS2 oraz opartymi na ryzyku działaniami kontrolnymi na granicy zewnętrznej (przesyłanie sygnałów do państw członkowskich wraz z odpowiednim zgłoszeniem), wyniki analizy ryzyka i kontroli będą systematycznie przekazywane w odniesieniu do każdego przypadku, co umożliwi ekspertom celnym przeprowadzanie oceny i stałe ulepszanie ukierunkowanych kontroli. Zdolność ta pomoże również Komisji wnieść wkład, w zakresie jej kompetencji w ramach wspólnego zarządzania ryzykiem, w ustanowienie projektów stanowiących wspólny priorytet, takich jak działania dotyczące wspólnych obszarów kontroli priorytetowej, reagowanie kryzysowe lub wsparcie na rzecz oceny polityki celnej. Projekt pilotażowy jest już prowadzony z udziałem państw członkowskich, podobnie jak prace przygotowawcze dotyczące ustanowienia operacyjnego

zespołu ekspertów składającego się z ekspertów państw członkowskich w celu rozwoju i wykorzystania tej zdolności.

b) Praca z innymi organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i zarządzanie granicami

– **Wytyczne w sprawie współpracy celnej ze strażą graniczną.** Służby Komisji opublikowały nowe wytyczne w sprawie dalszego rozwoju współpracy między organami celnymi a strażą graniczną w grudniu 2018 r. Wytyczne te mają na celu wzmocnienie znaczenia i strategicznego wymiaru współpracy, wskazanie innowacyjnych i trwałych rozwiązań dotyczących wspólnego zarządzania granicami oraz zapewnienie, by ścisła współpraca obejmowała wszystkie szczeble w obu organach. Uwzględnione obszary są obszerne i obejmują jednocześnie kontrole i wspólne operacje, wspólne planowanie infrastruktury i zamówień publicznych, wykorzystywanie sprzętu, szkolenia, wymianę informacji, analizę ryzyka i dochodzenia.

– **Poprawa współpracy celnej i interoperacyjności systemów organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i zarządzanie granicami.** W 2019 r. UE wprowadziła nowe zasady dotyczące interoperacyjności między unijnymi wielkoskalowymi systemami informatycznymi w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Obecnie trwa opracowywanie ram interoperacyjności dotyczących systemów informatycznych służących zarządzaniu bezpieczeństwem, granicami i migracją²⁷. Ponadto powołana przez Komisję grupa ekspertów ds. bezpieczeństwa, zarządzania granicami i kwestii celnych ukończyła wstępną ocenę interoperacyjności systemów zarządzania bezpieczeństwem i granicami z systemami celnymi w dziedzinie bezpieczeństwa i oceny ryzyka dla bezpieczeństwa oraz przedstawiła swoje ustalenia Stałemu Komitetowi Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego Rady (COSI) w lutym 2019 r. W sprawozdaniu z oceny zalecono wykonanie studium wykonalności w celu dokładnego przeanalizowania wzajemnych powiązań między Systemem Informacyjnym Schengen (SIS), danymi Europolu i systemem kontroli importu 2 (ICS2). Określono w nim również potencjalne przeszkody, problemy i ograniczenia operacyjne, techniczne i prawne, które należy uwzględnić podczas studium.

W sprawozdaniu zalecono również, by interoperacyjność innych potencjalnie istotnych systemów organów celnych z SIS i danymi Europolu oceniono później w ramach odrębnego projektu. W tym kontekście uznano, że interoperacyjność danych ICS2 z danymi PNR, Eurodac, VIS, EES i ETIAS ma bardzo ograniczoną przydatność. Ponadto w sprawozdaniu zalecono przeprowadzenie równoległej dyskusji politycznej w celu zbadania warunków, w jakich inne organy egzekwowania prawa mogłyby uzyskać dostęp do danych ICS2 do celów prowadzenia dochodzeń w należycie uzasadnionych, indywidualnych przypadkach.

²⁷ System Informacyjny Schengen (SIS), system informacyjny Europolu (EIS), system wjazdu/wyjazdu (EES), wizowy system informacyjny (VIS), europejski system informacji o podróżach oraz zezwoleń na podróż (ETIAS), europejski zautomatyzowany system identyfikacji odcisków palców (EURODAC), europejski system przekazywania informacji z rejestrów karnych o obywatelach państw trzecich (ECRIS-TCN).

– **Unia bezpieczeństwa.** Na początku 2018 r. w ramach dogłębnej analizy unii bezpieczeństwa UE skupiono się na roli organów celnych w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i podkreślono potrzebę uznania organów celnych jako równego partnera, co wymaga aktywnej współpracy z organami egzekwowania prawa.

– **SOCTA UE.** Jako członek grypy doradczej ds. oceny zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością (SOCTA UE) służby Komisji przyczyniają się aktywnie do osiągnięcia lepszej integracji organów celnych w ramach unijnej oceny zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością. Stanowi to pierwszy etap cyklu polityki UE dotyczącej zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej / EMPACT (europejska multidyscyplinarna platforma przeciwko zagrożeniom przestępcstwami).

Współpraca z Europolem. W maju 2018 r. Komisja skierowała pismo do tych państw członkowskich, które nie posiadały jeszcze oficera łącznikowego w Europolu lub które nie miały dostępu do aplikacji sieci bezpiecznej wymiany informacji (SIENA). W piśmie zwrócono uwagę na potrzebę wykorzystania potencjału ścisłej współpracy między organami celnymi, policją i innymi organami egzekwowania prawa.

9) Zacieśnienie stosunków międzynarodowych

Komisja odpowiada za negocjowanie i zapewnianie wdrażania umów międzynarodowych obejmujących zagadnienia celne, niezależnie od tego czy są to umowy specjalistyczne, takie jak umowy o współpracy celnej i wzajemnej pomocy administracyjnej (CCMAA), czy też szersze porozumienia zawierające elementy celne takie jak umowy o wolnym handlu (FTA), nazywane niekiedy umowami o partnerstwie gospodarczym (UPG). Komisja kontynuowała intensywne prace w tym obszarze w 2018 r. i w 2019 r. Ogólny cel polega na ułatwieniu legalnego handlu przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznych i efektywnych kontroli w celu przeciwdziałania nielegalnemu handlowi oraz zwalczania oszustw.

– **Tranzyt.** Służby Komisji wniosły w imieniu UE wkład w prace nad ramami prawnymi dotyczącymi procedury tranzytu w ramach międzynarodowego systemu eTIR, które uzgodniono w październiku 2019 r. podczas posiedzenia Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (EKG ONZ) ²⁸ po trwających dziesięć lat pracach przygotowawczych i trudnych międzynarodowych negocjacjach. W ramach tych prac wytyczona zostanie ścieżka prawna dla elektronicznej celnej procedury tranzytu TIR, a konwencja TIR zostanie dostosowana do potrzeb biznesowych i unijnej polityki celnej. Jej formalne przyjęcie zaplanowano na początek 2020 r.

– **Umowy zawarte z Norwegią i Szwajcarią w sprawie środków bezpieczeństwa stosowanych przez organy celne.** Dyskusje w sprawie zmian tych umów rozpoczęły się w 2019 r. w celu zapewnienia równowagi środków bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych zgodnie ze wzmocnionymi ramami zarządzania ryzykiem na mocy unijnego kodeksu celnego i powinny one wejść w życie wraz z wdrożeniem ICS2 w marcu 2021 r.

²⁸ <https://www.unece.org/trans/bcf/etir/welcome.html>

– ***Konwencja w sprawie paneurośrodkiemnomorskich preferencyjnych reguł pochodzenia.***

W 2019 r., po latach negocjacji z umawiającymi się stronami konwencji w sprawie paneurośrodkiemnomorskich preferencyjnych reguł pochodzenia, uzgodniono zbiór zmienionych reguł pochodzenia. Rada przyjęła decyzję w sprawie stanowiska, jakie ma być przyjęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach wspólnego komitetu ustanowionego przez Regionalną konwencję, i zatwierdziła nowe reguły. Zmienione reguły pochodzenia Regionalnej konwencji stanowią nowoczesne i sprzyjające handlowi reguły, które zapewnią większe i lepsze możliwości regionalnej integracji poza granicami UE, usprawniając tym samym przepływy handlowe i łańcuchy dostaw z korzyścią dla unijnych przedsiębiorstw i konsumentów. Stosowanie zmienionych reguł rozpocznie się na zasadzie przejściowej między umawiającymi się stronami, które wyrażą taką chęć. Paneurośrodkiemnomorskie reguły pochodzenia regulują obecnie około 60 % unijnego handlu na warunkach preferencyjnych.

– ***Realizacja działów układów eurośrodkiemnomorskich ustanawiających stowarzyszenie***

dotyczących handlu i cel. Służby Komisji przyczyniły się również do wdrożenia działów dotyczących handlu i cel układów eurośrodkiemnomorskich ustanawiających stowarzyszenie z jej partnerami (Algieria, Egipt, Jordania, Liban, Maroko, Tunezja i Palestyna) dzięki czynnemu udziałowi w odpowiednich podkomitetach na regularnych posiedzeniach.

– ***Umowa UE-Maroko.*** Umowa ta, zmieniająca protokoły 1 i 4 do układu o stowarzyszeniu między UE a Marokiem, weszła w życie w dniu 19 lipca 2019 r., rozszerzając preferencje taryfowe przyznane produktom marokańskim na produkty pochodzące z Sahary Zachodniej. W 2020 r. Rada przyjęła mandat dotyczący procedur wymiany informacji z Marokiem w celu oceny wpływu powyższej umowy.

– ***Realizacja układu o stabilizacji i stowarzyszeniu z Bałkanami Zachodnimi: pomoc dla***

krajów objętych procesem rozszerzenia. Uzupełniając dwustronne umowy o wolnym handlu, układ o stabilizacji i stowarzyszeniu przewiduje ścisłą współpracę regionalną i dwustronną. Wykorzystane narzędzia obejmują współpracę między państwami w ramach Środkowoeuropejskiej umowy o wolnym handlu, udział w programie „Cła 2020” i udzielanie państwom wsparcia przy modernizacji organów celnych. Czarnogóra i Serbia pracują nad zapewnieniem zgodności z punktami odniesienia z działu 29. Przed podjęciem w tym roku decyzji o rozpoczęciu negocjacji w sprawie przystąpienia Albanii i Macedonii Północnej przedstawiono dorobek prawny w dziedzinie cel. Komisja wydała swoją opinię na temat wniosków o członkostwo Bośni i Hercegowiny w 2019 r. i w tym samym roku przeprowadziła w Prisztinie pierwszą misję obserwacyjną dotyczącą organów celnych.

– ***Unia celna UE–Turcja.*** Stanowisko Rady w sprawie ewentualnej modernizacji unii celnej nie uległo zmianie, co oznacza, że osiągnięcie postępów w odniesieniu do możliwej zmiany umowy nie było możliwe. Służby Komisji ściśle monitorują dodatkowe obowiązki i żądanie dotyczące przedstawienia dodatkowych dowodów pochodzenia przedstawione przez Turcję, co pozostaje jedną z głównych obaw związanych z poprawną realizacją unii celnej UE–Turcja.

– ***UE-Andora, San Marino i Monako.*** Na podstawie upoważnienia Rady UE negocjuje obecnie układ o stowarzyszeniu z Księstwem Andory, Księstwem Monako i Republiką San

Marino, na podstawie którego oferuje im dostęp do rynku wewnętrznego UE porównywalny z dostępem udzielanym nienależącym do UE członkom Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Negocjacje, które rozpoczęły się w marcu 2015 r., obejmowały wszystkie techniczne rozdziały związane z czterema podstawowymi swobodami rynku wewnętrznego. W ostatnich latach osiągnięto znaczne postępy w zakresie negocjacji związanych ze swobodnym przepływem towarów i kwestiami celnymi. Negocjacje te będą kontynuowane w latach 2020–2021.

– **Partnerstwo Wschodnie.** Służby Komisji wniosły czynny wkład we wdrożenie rozdziałów dotyczących podatków i cel pogłębionych kompleksowych umów o wolnym handlu (DCFTA) z *Ukrainą, Mołdawią i Gruzją*. Służby Komisji zorganizowały podkomitety ds. cel i uczestniczyły w podkomitetach ds. podatków, zapewniając jasne wytyczne dotyczące harmonizacji przepisów partnerów z prawem Unii. Uzgodniono i zamknięto działy dotyczące cel z Uzbekistanem i Azerbejdżanem w związku z trwającymi negocjacjami w sprawie wzmocnionej umowy o partnerstwie i współpracy. W 2019 r. Rada upoważniła Komisję do rozpoczęcia negocjacji w sprawie umowy o współpracy i wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych z Białorusią.

Światowa Organizacja Celna. UE (Komisja) i państwa członkowskie brały czynny udział w dyskusjach w ramach Światowej Organizacji Celnej, promując normy unijnego kodeksu celnego i inne unijne strategie polityczne związane z cłami. W szczególności miało to miejsce w odniesieniu do kompleksowego przeglądu zmienionej konwencji z Kioto, ram norm na rzecz handlu transgranicznego oraz cyfryzacji organów celnych i analityki danych. Odegrały również znaczącą rolę w organach roboczych takich jak Ramy norm na rzecz zabezpieczenia i ułatwienia handlu światowego (SAFE) Światowej Organizacji Celnej i komitet ds. zharmonizowanego systemu oznaczania i kodowania towarów.

Umowy o wolnym handlu z UE. W 2018 r. i 2019 r. kontynuowano prace mające na celu zapewnienie właściwego negocjowania i wdrażania aspektów umów międzynarodowych z UE związanych z cłami. Umowa o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską a Japonią oraz umowa o wolnym handlu UE–Singapur weszły w życie odpowiednio w dniach 1 lutego i 21 listopada 2019 r. FTA z Wietnamem podpisano w dniu 30 czerwca 2019 r. W czerwcu 2019 r. osiągnięto również porozumienie polityczne w sprawie umowy handlowej z państwami Mercosuru (Argentyna, Brazylia, Paragwaj i Urugwaj). UE zakończyła negocjacje dotyczące protokołów w sprawie reguł pochodzenia stanowiące etap pośredni do zawarcia UPG z Wybrzeżem Kości Słoniowej i Ghaną. Zakończyła również negocjacje dotyczące technicznych zmian protokołu w sprawie reguł pochodzenia do przejściowych UPG między UE a państwami Afryki Wschodniej i Południowej oraz UE a państwami Pacyfiku. Kontynuowano negocjacje dotyczące FTA z Chile, Australią, Nową Zelandią i Indonezją. Modernizacja przejściowych UPG między UE a państwami Afryki Wschodniej i Południowej rozpoczęła się w 2019 r.

W odniesieniu do ich realizacji rozwiązano początkowe trudności w realizacji UPG z Japonią, które mogły utrudniać poprawne stosowanie preferencji taryfowych. Zakończono dyskusje z Koreą dotyczące wspólnego porozumienia dotyczącego procedur weryfikacji reguł pochodzenia i wspólne porozumienie ma zostać formalnie uzgodnione w 2020 r. O pracach

zapewniających sprawną realizację umowy z Kanadą, które rozpoczęły się w dniu 21 września 2017 r., świadczyło pozytywne czwarte posiedzenie Wspólnego Komitetu Współpracy Celnej UE-Kanada, które odbyło się w dniu 22 czerwca 2018 r. w Brukseli. Późniejsze dyskusje doprowadziły do wzajemnego uznawania programów upoważnionego przedsiębiorcy (AEO) między UE a Kanadą. Ponadto miały miejsce posiedzenia Wspólnego Komitetu Współpracy Celnej związane z innymi FTA i CCMAA, mające na celu zapewnienie skutecznej realizacji tych umów. Obejmowały one spotkania z Chinami (w sprawie praw własności intelektualnej, zwalczania oszustw i bezpieczeństwa łańcucha dostaw), Hongkongiem (w sprawie praw własności intelektualnej), Ameryką Centralną oraz Kolumbią-Peru-Ekwadorem. W przypadku Chin Komisja rozpoczęła ocenę obecnej CCMAA między UE a Chinami.

– ***Działania monitorujące.*** Służby Komisji w dalszym ciągu monitorowały wdrażanie reguł pochodzenia i procedur dotyczących uzgodnień preferencyjnych, aby chronić interesy finansowe UE i zapewnić sprawiedliwy handel między UE a państwami trzecimi, które korzystają z uzgodnień preferencyjnych. Monitorowanie zgodności z regułami preferencyjnego pochodzenia wzmacnia również wiarygodność Unii podczas negocjacji umów o wolnym handlu.

– ***System zarejestrowanych eksporterów.*** Kontynuowano wdrażanie tego systemu, w ramach którego coraz większa liczba beneficjentów korzystała ze specjalnych szkoleń zapewnianych przez Komisję.

– ***Wiążące informacje dotyczące wyceny (BVI).*** Kontynuowano refleksję dotyczącą podjęcia w ramach Unii decyzji związanych z wiążącymi informacjami w dziedzinie ustalania wartości celnej, opierając się na przepisach porozumienia WTO w sprawie ustalania wartości celnej i Porozumienia o ułatwieniach w handlu, a także na szeregu FTA zawartych przez UE. BVI mogą odegrać ważną rolę w ułatwianiu handlu międzynarodowego, zwiększaniu przewidywalności dotyczącej wartości towarów dla przedsiębiorców, pomagając jednocześnie organom celnym w ich zadaniu dotyczącym zapewnienia skutecznych i efektywnych kontroli.

IV. WNIOSEK

Sporządzając niniejsze sprawozdanie, służby Komisji zastosowały się do wezwania Rady przedstawionego w jej konkluzjach z dnia 25 stycznia 2019 r. w sprawie pierwszego dwuletniego sprawozdania, aby Komisja opisała w kolejnym dwuletnim sprawozdaniu osiągnięcia w dziewięciu obszarach priorytetowych związanych z zarządzaniem unią celną.

Załącznik: przepisy, programy i systemy teleinformatyczne

a) Przepisy egzekwowane przez organy celne

1) Unijny kodeks celny wraz z powiązanymi z nim aktami delegowanymi i wykonawczymi²⁹, obowiązujący od 2016 r., stanowi główne ramy prawodawstwa regulujące zgłoszenia, procedury i formalności celne w ramach unii celnej. Zgodnie ze zmienioną konwencją z Kioto kodeks wprowadza przepisy mające na celu większą pewność prawa i ułatwienia w handlu w połączeniu z lepszą ochroną interesów finansowych i gospodarczych UE i państw członkowskich oraz bezpieczeństwem i ochroną obywateli Unii. W szczególności ma on na celu elektroniczną i w pełni zautomatyzowaną unię celną wyposażoną w nowe i zmodernizowane, wzajemnie połączone systemy teleinformatyczne służące zakończeniu wszystkich formalności celnych. Unijny kodeks celny, wraz ze związanymi z nim aktami delegowanymi i wykonawczymi, funkcjonuje już skutecznie, a jego pełne korzyści będą dostępne po 2025 r., kiedy wprowadzonych zostanie siedemnaście powiązanych systemów teleinformatycznych. Komisja przeprowadza regularnie dyskusje z państwami członkowskimi i stowarzyszeniami przedsiębiorców, aby znaleźć rozwiązania wszelkich wykrytych problemów. W ich wyniku przyjęto kilka zmian pakietu legislacyjnego.

2) Unia celna UE wiąże się z operacjami „tranzytowymi” prowadzonymi zarówno w ramach obszaru celnego, jak i z wieloma państwami trzecimi. Tranzyt stanowi procedurę, która umożliwia tymczasowe zawieszenie ceł, podatków i środków polityki handlowej, które mają zastosowanie do przywozu, co umożliwia przeprowadzenie formalności odprawy celnej w punkcie przeznaczenia, a nie w miejscu wprowadzenia na obszar celny. Procedura tranzytu obowiązująca między państwami członkowskimi UE ma również zastosowanie do Andory i San Marino. Operacje tranzytowe prowadzone są z czterema państwami EFTA (Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria), Serbią, Macedonią Północną i Turcją zgodnie ze zmienioną Konwencją o wspólnej procedurze tranzytowej z 1987 r.³⁰ Zapewniono funkcjonowanie wspólnej procedury tranzytowej ze Zjednoczonym Królestwem, ponieważ Zjednoczone Królestwo złożyło akt dotyczący swojego przystąpienia do konwencji w dniu 30 stycznia 2019 r. UE prowadzi również operacje tranzytowe z niemal 60 państwami, które przystąpiły do Konwencji o wspólnej procedurze tranzytowej z 1975 r. (konwencja TIR, tj. w sprawie „Transport Internationaux Routiers”³¹).

²⁹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/union-customs-code/ucc-legislation_en

³⁰ Decyzja nr 1/2016 komisji mieszanej UE-EFTA ds. wspólnego tranzytu z dnia 28 kwietnia 2016 r. zmieniająca Konwencję z 20 maja 1987 r. o wspólnej procedurze tranzytowej [2016/858]

³¹ <http://www.unece.org/tir/system/history/tir-history.html>

3) Odprawa czasowa do obszaru celnego UE jest dozwolona w przypadku towarów z około 70 państw, które przystąpiły do Konwencji stambulskiej dotyczącej odprawy czasowej Światowej Organizacji Celnej z 1990 r.³²

4) W ramach wykonywania swojego szerokiego zakresu obowiązków innych niż pobór należności celnych, VAT i akcyzy organy celne egzekwują na granicach UE ponad 60 aktów prawa UE w celu ochrony obywateli, środowiska i integralności rynku wewnętrznego. Obejmują one na przykład regulacje weterynaryjne, sanitarne, fitosanitarne, rolne i środowiskowe, a także przepisy dotyczące bezpieczeństwa produktów i ich zgodności z wymogami.

5) Głównym narzędziem prawnym służącym do zwalczania oszustw celnych poprzez współpracę i wymianę informacji między państwami członkowskimi jest rozporządzenie nr 515/97. Wymiany informacji między państwami członkowskimi UE dokonywane są również w ramach systemu zarządzania ryzykiem celnym w odniesieniu do informacji związanych z ryzykiem przewidzianego w unijnym kodeksie celnym.

6) Organy celne wymieniają informacje z innymi państwami w celu zapewnienia zgodności z przepisami celnymi oraz kompletności poboru dochodów w ramach unijnych ustaleń dotyczących współpracy celnej z innymi państwami.

b) Programy dotyczące ceł

Organy celne współpracują ze sobą i wymieniają najlepsze praktyki, wykorzystując narzędzia, metody i finansowanie z unijnych programów działania dla ceł. Współpraca polega na wspólnych działaniach oraz budowaniu zdolności informatycznych i ludzkich.

Współpraca między organami celnymi mająca na celu ochronę interesów finansowych UE finansowana jest z dwóch unijnych programów działania: programu „Cła 2020” i programu Herkules II/III za pośrednictwem różnych aspektów, narzędzi i budżetów.

Program „Cła 2020” ma na celu wspieranie funkcjonowania i modernizacji unii celnej w celu wzmocnienia rynku wewnętrznego za pośrednictwem współpracy między uczestniczącymi państwami. Ponad [85 %] jego budżetu (522 mln EUR według cen bieżących) przeznaczane jest na systemy teleinformatyczne organów celnych, co obejmuje rozwój, funkcjonowanie i utrzymanie unijnych części tych systemów. Pozostała część budżetu przeznaczana jest na wspólne podejścia, mianowicie na wspólne działania (takie jak grupy projektowe i zespoły ekspertów) oraz działania szkoleniowe (takie jak szkolenia i budowanie kompetencji ludzkich).

³² <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?redirect=true&treatyId=533>

Program Herkules zarządzany przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych chroni interesy finansowe UE dzięki wspieraniu działań mających zwalczać nieprawidłowości, oszustwa i korupcję wpływające na budżet UE.

Wnioski dotyczące przedłużenia tych programów na okres po 2020 r. uwzględniono w wieloletnich ramach finansowych, które mają zostać przyjęte na koniec 2020 r. Przyszły program „Cła” ma na celu zapewnienie dalszego rozwoju systemów teleinformatycznych organów celnych oraz wzmocnienie współpracy operacyjnej na podstawie kryteriów tematycznych lub geograficznych.

c) Systemy teleinformatyczne organów celnych

Od momentu jej utworzenia unia celna przeszła szereg etapów modernizacji cyfrowej. Pod koniec lat 90. XX wieku, dzięki wprowadzeniu nowego systemu cyfrowej obsługi procesów tranzytu celnego opartego na pierwszym ogólnounijnym systemie wymiany wiadomości elektronicznych, nastąpił znaczny przełom. Od tamtej pory utworzono jeszcze większą liczbę systemów teleinformatycznych organów celnych. Obecnie blisko 100 % zgłoszeń celnych przetwarza się cyfrowo.

Kluczowym elementem pracy organów celnych związanej z IT jest aktualizowanie niektórych istniejących systemów teleinformatycznych oraz opracowywanie nowych systemów do zarządzania wszystkimi formalnościami celnymi w ramach unijnego kodeksu celnego. Ostatecznym terminem na ukończenie w sumie 17 zaktualizowanych lub nowych systemów jest koniec 2025 r. Systemy teleinformatyczne składają się z następujących 14 systemów transeuropejskich (niektóre zawierają komponenty zarówno unijne, jak i krajowe) i 3 systemów wyłącznie krajowych:

Systemy transeuropejskie

1. *Decyzje celne*: Projekt ten ma na celu harmonizację procesów związanych ze składaniem wniosków w sprawie decyzji celnej, podejmowaniem takiej decyzji oraz zarządzaniem nią w całej UE.
2. *Wiążąca informacja taryfowa (WIT)*: Każda decyzja, dzięki której przedsiębiorca uzyskuje informacje na temat kodu towaru, który będzie stosowany przez organ celny wobec towarów, które przedsiębiorca chce przywozić lub wywozić, jest podawana do wiadomości publicznej w bazie danych WIT. Projekt ten ma na celu unowocześnienie transeuropejskiego systemu wiążącej informacji taryfowej zgodnie z unijnym kodeksem celnym i jego przepisami (np. zmiany okresu ważności). Projekt ten jest ściśle powiązany z systemem Surveillance 3 opisanym poniżej.
3. *Modernizacja dotycząca upoważnionych przedsiębiorców (AEO)*: Projekt ma za zadanie usprawnić procesy operacyjne związane z wnioskami oraz pozwoleniami dotyczącymi upoważnionych przedsiębiorców, biorąc pod uwagę zmiany w przepisach kodeksu.

4. *Automatyczny system eksportu (AES)*: Projekt ten ma na celu realizację wymogów kodeksu dotyczących wywozu i wyprowadzenia i składa się z dwóch komponentów: transeuropejskiego (AES) i krajowego (Modernizacja krajowych systemów eksportu).
5. *Modernizacja nowego skomputeryzowanego systemu tranzytowego (NCTS)*: Celem tego transeuropejskiego projektu jest modernizacja istniejącego systemu, w wyniku której procedury tranzytu i kontrola przemieszczeń objętych procedurą TIR w UE zostaną zautomatyzowane.
6. *System zarejestrowanych eksporterów (REX)*: Projekt REX ma na celu wdrożenie systemu, który zapewni aktualne i kompletne informacje na temat zarejestrowanych eksporterów z siedzibą w państwach niebędących członkami UE, którzy eksportują towary do UE na podstawie uzgodnień preferencyjnych.
7. *Podsystem rejestracji i identyfikacji przedsiębiorców 2 (EORI 2)*: Projekt ten ma na celu modernizację istniejącego transeuropejskiego systemu EORI, który umożliwia rejestrację i identyfikację przedsiębiorców unijnych i przedsiębiorców z państw trzecich.
8. *Zarządzanie zabezpieczeniami*: Celem tego projektu jest zapewnienie skutecznego i sprawnego zarządzania poszczególnymi rodzajami zabezpieczeń. Projekt ten obejmuje zarówno komponent transeuropejski, jak i krajowy.
9. *Arkusze informacyjne (INF) dla procedur specjalnych*: Projekt ten ma na celu stworzenie nowego, transeuropejskiego systemu współpracy administracyjnej i znormalizowanej wymiany informacji między organami celnymi w państwach członkowskich.
10. *Surveillance 3*: Celem tego projektu jest przygotowanie modernizacji systemu Surveillance 2+, aby umożliwić analizę danych i przedkładanie sprawozdań w sprawie istniejących i przyszłych danych ze zgłoszeń na potrzeby ulepszonej analizy ryzyka celnego, zwalczania oszustw, kształtowania polityki, analizy rynku, kontroli po zwolnieniu towarów i celów statystycznych.
11. *Modernizacja systemu kontroli importu (ICS2) w celu zwiększenia bezpieczeństwa łańcucha dostaw w punkcie wejścia*: Projekt ten ma na celu stworzenie nowego transeuropejskiego systemu zastępującego istniejący system kontroli przywozu. Jego głównym celem jest zwiększenie bezpieczeństwa łańcucha dostaw dzięki optymalizacji wymiany zaawansowanych informacji o towarach oraz dzięki usunięciu słabych stron procesów dotyczących bezpieczeństwa i ochrony lub jakości danych w celu usprawnienia analizy ryzyka.
12. *Odprawa scentralizowana dla importu (CCI)*: Celem tego projektu jest utworzenie transeuropejskiego systemu w celu umożliwienia przedsiębiorcom scentralizowania składania zgłoszeń celnych dotyczących przywozu w ramach jednej administracji celnej, kiedy towary będą fizycznie przedstawiane w innych państwach członkowskich.
13. *Potwierdzenie unijnego statusu celnego towarów (PoUS)*: Projekt ma na celu stworzenie nowego transeuropejskiego systemu służącego przechowywaniu elektronicznych potwierdzeń unijnego statusu celnego towarów, zarządzaniu nimi i ich wyszukiwaniu.

14. *Jednolite zarządzanie użytkownikami i podpisy cyfrowe – UUM&DS (Bezpośredni dostęp przedsiębiorców do EIS)*: Projekt UUM&DS ma na celu wdrożenie systemu, który zapewnia przedsiębiorcom bezpośredni i zharmonizowany dostęp do nowych, ogólnounijnych usług, w tym usług centralnych.

Systemy krajowe

15. *Modernizacja krajowych systemów importu*: Celem projektu jest wdrożenie wszystkich wymogów określonych w kodeksie w odniesieniu do dziedziny importu krajowego. Obejmuje on krajowe systemy przetwarzania zgłoszeń celnych oraz inne powiązane systemy.
16. *Powiadomienie o przybyciu towarów, powiadomienie o przedstawieniu towarów oraz czasowe składowanie*: Projekt ten ma na celu określenie procesów związanych z powiadomieniem o przybyciu środków transportu, procesów związanych z przedstawieniem towarów oraz deklaracją do czasowego składowania, a także wspieranie harmonizacji w obrębie państw członkowskich.
17. *Procedury specjalne*: Celem tego projektu jest przyspieszenie oraz ułatwienie stosowania procedur specjalnych, a także ich harmonizacja na obszarze Unii, dzięki wykorzystaniu wspólnych modeli procesów operacyjnych.

Na długiej liście innych systemów teleinformatycznych organów celnych mających na celu wspieranie organów celnych lub ułatwianie działalności importerom i eksporterom znajdują się następujące systemy, o których mowa w niniejszym dokumencie:

TARIC (Zintegrowana Taryfa Unii Europejskiej): Jest to wielojęzyczna baza danych łącząca wszystkie środki związane z unijną taryfą celną, przepisami handlowymi i rolnymi.

COPIS (System Ochrony Praw Własności Intelektualnej): Ma on na celu poprawę ochrony praw własności intelektualnej dzięki usprawnieniu współpracy i wymiany informacji między podmiotami uprawnionymi a administracjami celnymi państw członkowskich oraz między wszystkimi urzędami celnymi państw członkowskich.

System informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych (AFIS): Ten zabezpieczony system umożliwia państwom członkowskim wymianę informacji związanych z naruszeniami przepisów prawa celnego między sobą oraz z Komisją.

Teleinformatyczny system zarządzania ryzykiem: Teleinformatyczny system zarządzania ryzykiem celnym (CRMS) mający na celu wspieranie elektronicznej wymiany informacji o ryzyku w czasie rzeczywistym między państwami członkowskimi oraz między Komisją i państwami członkowskimi zapewnia połączenie między 841 urzędami celnymi, w tym wszystkimi międzynarodowymi portami i portami lotniczymi, głównymi lądowymi punktami odprawy granicznej i wszystkimi krajowymi ośrodkami analizy ryzyka.

