

## Rozdział 1

# REFORMA UNII CELNEJ

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-233-7/1>

## Tadeusz Senda

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie  
T\_Senda@interia.pl

### The reform of the EU customs union

#### Abstract

**Purpose:** The purpose of this study is to present the changes to the EU customs regulations adopted by the European Commission on May 17, 2023.

**Design/methodology/approach:** Author describes the previous and existing customs codifications from 1992 and 2014. Afterwards, he analyses the reasons for undertaking work on the current reform of the customs union and underlines the work of project groups. Finally, the author presents the structure of the new Customs Code, indicating the most important proposed changes.

**Findings:** The provisions reforming the customs union are a response to situations in recent years, such as Brexit, the pandemic, the increased number of tasks of customs authorities resulting from non-tariff regulations and the massive development of e-commerce. Moreover, they are to prepare the customs service for new challenges, including the centralisation of the most important IT systems and the creation of the EU Customs Agency. Additionally, these provisions are intended to ensure the implementation of the principle of acting as one.

**Keywords:** Customs Union, Union Customs Code, EU Customs Authority, e-commerce, customs procedures, customs legislation.

## 1. Wstęp

Utworzona w 1968 r. unia celna zarządza zewnętrzną granicą Unii Europejskiej (UE) poprzez egzekwowanie zasad regulujących transgraniczny przepływ towarów, w tym poprzez nakładanie wspólnej taryfy na towary importowane z krajów trzecich. Stanowi podstawę i zarazem jest strażnikiem jednolitego rynku UE, umożliwiając swobodny przepływ towarów na terenie UE. Niewątpliwie unia celna

#### Sugerowane cytowanie:

Senda, T. (2024). Reforma unii celnej. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Prawo i ryzyko celne* (s. 13–32). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-233-7/1>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

uksztaltowała wczesne etapy integracji europejskiej, a dziś wciąż umożliwia UE utrzymanie czołowej pozycji w handlu światowym jako jednego z największych bloków handlowych na świecie. Kluczowym elementem unii celnej są wspólne przepisy, które pozwalają na jednolite działanie wszystkich państw członkowskich.

Pierwsza kodyfikacja celna – opublikowany w 1992 r. Wspólnotowy Kodeks Celny (WKC) – stanowiła bazę dla jednolitego rynku (Rozporządzenie, 1992). WKC po raz pierwszy skonsolidował główne regulacje celne UE w jednym tekście i przekształcił unię celną z przestrzeni, w której obowiązywały jedynie te same taryfy, w obszar pełnej integracji regulacyjnej. WKC szczegółowo uregulował główne procedury celne (dopuszczenie do obrotu, tranzyt, składowanie celne, przetwarzanie, odprawa czasowa i wywóz), zasady obliczania należności celnych (pochodzenie i wartość towarów) oraz dług celny. W pierwszej dekadzie XXI w. ta legislacja nie odpowiadała już jednak nowoczesnemu, elektronicznemu środowisku biznesowemu i rosnącym obowiązkom organów celnych na granicy UE w kwestiach wykraczających poza tradycyjny pobór ceł (dotyczących bezpieczeństwa i ochrony, nielegalnego przepływu środków pieniężnych i podrabianych towarów). Pierwsze podejście w zakresie modernizacji ceł stanowiło przyjęcie decyzji w sprawie elektronicznych ceł pod koniec 2008 r. (Decyzja, 2008). Kolejnym krokiem było przyjęcie zmodernizowanego kodeksu celnego (MCC) (Rozporządzenie, 2008). W związku z nowymi zasadami i procedurami wprowadzonymi Traktatem z Lizbony (Traktat, 2007) Komisja Europejska (KE) była zobowiązana do przekształcenia MCC przed planowaną datą jego stosowania, co doprowadziło do przyjęcia unijnego kodeksu celnego (UKC) i towarzyszących mu aktów prawnych.

UKC obowiązuje od maja 2016 r. (Rozporządzenie, 2013) i po raz pierwszy w historii europejskiej unii celnej kodyfikuje misję organów celnych, wyznaczając tym samym ogólne cele unii celnej jako takiej, a mianowicie:

- ochrona finansowych interesów UE i państw członkowskich,
- ochrona bezpieczeństwa i ochrona obywateli UE,
- utrzymanie właściwej równowagi między kontrolami celnymi a ułatwianiem legalnego handlu.

Ponieważ WKC skodyfikował już główne procedury celne, celem UKC nie było wprowadzenie istotnych zmian w tych procedurach, lecz raczej ich skonsolidowanie i dostosowanie do nowych realiów, zwłaszcza wykorzystania środków elektronicznych. W związku z tym szczegółowe cele UKC obejmowały usprawnienie i uproszczenie istniejących przepisów, procedur i procesów celnych, pełną automatyzację wszystkich procedur i procesów celnych oraz wzmocnienie pewności, jednolitości i przewidywalności przepisów celnych.

W 2019 r. znowelizowano UKC, aby odroczyć koniec okresu przejściowego z 2020 r. na 2022 r. w przypadku trzech informatycznych systemów krajowych i na 2025 r. w przypadku sześciu systemów transeuropejskich. Oznacza to, że pełne wdrożenie UKC nastąpi z dniem 1 stycznia 2026 r. Ponadto, aby lepiej

monitorować proces, nowelizacja UKC wyraźnie nakładała na państwa członkowskie obowiązek przekazywania KE informacji na temat postępów w ukończeniu prac informatycznych. Na tej podstawie KE musi sporządzać dla Parlamentu Europejskiego (PE) i Rady Unii Europejskiej roczne sprawozdania z postępu prac.

Z uwagi na konieczność rozwiązywania bieżących problemów gospodarczych UE (takich jak np. wzrost liczby przesyłek e-commerce, sankcje, brexit czy zwiększenie liczby regulacji dotyczących reglamentacji handlu<sup>1</sup>) w 2023 r. KE przyjęła nowy unijny kodeks celny, który według założeń KE ma być także odpowiedzią na wyzwania czekające w przyszłości UE.

## 2. Przesłanki przyjęcia pakietu reformującego unię celną

Nadszedł czas, aby wprowadzić unię celną na wyższy poziom, wyposażyć ją w solidniejsze ramy, które pozwolą nam lepiej chronić naszych obywateli i europejski jednolity rynek. Zaproponuję śmiały pakiet na rzecz zintegrowanego europejskiego podejścia obejmujący wzmocnienie zarządzania ryzykiem celnym i wspieranie dokonywania skutecznych kontroli przez państwa członkowskie (Leyen, 2020b, p. 17).

Ten ambitny cel przed KE postawiła w 2019 r. jej przewodnicząca Ursula von der Leyen (2020a). To był polityczny sygnał do podjęcia szeregu działań, początkowo głównie analitycznych, związanych z przygotowaniem opracowania nowej wizji unii celnej.

### 2.1. Projekt prognostyczny: „Przyszłość ceł w UE 2040”

Projekt<sup>2</sup> powołany przez KE dotyczył przyszłości ceł w UE 2040 z perspektywy znaczenia politycznego dla UE i państw członkowskich. Jego podstawowymi celami były:

---

<sup>1</sup> Organy celne, oprócz legislacji *stricte* celnej, muszą znać i stosować ponad 340 innych unijnych aktów prawnych, w których wprowadzono różnego rodzaju zadania dla służb celnych. Jednym z ostatnich przykładów takich regulacji jest rozporządzenie PE i Rady (UE) 2023/956 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO<sub>2</sub> (Rozporządzenie, 2023) (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM). Obecnie w Radzie toczą się prace nad kolejnymi przepisami dotyczącymi obrotu towarowego, m.in. w zakresie ograniczenia wylesiania czy cyfrowego paszportu dla produktów.

<sup>2</sup> W pracach nad przygotowaniem raportu brali udział przedstawiciele KE (DG TAXUD, DG BUDGET, OLAF, JRC), administracji celnych państw członkowskich, *attaché* celni z krajów trzecich, Światowa Organizacja Celną, Europol, Frontex, środowisko akademickie oraz przedstawiciele biznesu.

- identyfikacja głównych (mega)trendów i czynników wpływających na cła w UE w ciągu najbliższych 20 lat,
- określenie możliwych ścieżek rozwoju ceł w UE (w tym potencjalnych alternatywnych, prawdopodobnych scenariuszy),
- przeanalizowanie możliwych szans i zagrożeń wynikających z opisanych potencjalnych przyszłych zmian w cła w UE,
- przeanalizowanie różnych opcji działania organów celnych w UE – ich dostosowania się do zmian i zagrożeń, możliwości stworzenia wspólnej wizji unijnych ceł.

W finalnym raporcie prognostycznym – *The future of customs in the EU 2040* opracowano cztery scenariusze tego, jak mogą wyglądać cła w Unii Europejskiej w 2040 r. (Ghiran i in., 2020). Na bazie tych scenariuszy powstała wizja, w której w 2040 r. organy celne UE

w pełni chronią społeczeństwo, środowisko i gospodarkę UE poprzez skuteczne ułatwianie legalnego handlu i inteligentny nadzór nad łańcuchami dostaw oparty na ryzyku, są proaktywne, bezproblemowo współpracują z interesariuszami i angażują się w innowacje i w zrównoważony rozwój, a także są postrzegane jako zjednoczone<sup>3</sup> (Ghiran i in., 2020, s. 5).

We wspomnianym raporcie rekomenduje się sprostanie wyzwaniom zarządzania unią celną poprzez faworyzowanie wspólnej, centralnej struktury, która umożliwi jej „mówienie jednym głosem”, wykorzystanie postępu technologicznego i jak najefektywniejsze wykorzystanie danych celnych. Wsparcie biznesowe i ułatwienia w handlu powinny być zaś zapewniane za pośrednictwem w pełni zintegrowanego celnego systemu informatycznego, pojedynczego punktu kontaktowego dla organów celnych oraz wspólnego systemu sankcji UE.

## 2.2. Plan działania: „Wprowadzenie unii celnej na kolejny poziom”

Przedmiotowy proces prognozowania pomógł KE (Dyrekcja Generalna ds. Ceł i Podatków – DG TAXUD) w strategicznej refleksji na temat przyszłości unii celnej i przyczynił się do powstania Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego *Wprowadzenie unii celnej na kolejny poziom – plan działania* (European Commission, 2020). W tym planie działania ustanowiono serię aktywności mających na celu zapewnienie bardziej spójnej i silniejszej unii celnej. Działania te pogrupowano w czterech kategoriach w następujący sposób:

<sup>3</sup> Tłumaczenie tekstu na język polski: Tadeusz Senda.

1. **Zarządzanie ryzykiem.** Ma ono zasadnicze znaczenie dla kontroli celnych ze względu na znaczną ilość towarów wprowadzanych na obszar celny i wyprowadzanych z tego obszaru. W ramach tego działania zwrócono uwagę na kwestie wspólnych zdolności analitycznych UE (w tym wdrożenia systemu ICS2) oraz przygotowanie nowej strategii zarządzania ryzykiem.
2. **Zarządzanie handlem elektronicznym.** Organy podatkowe i celne miały i mają poważne trudności z zapewnieniem zgodności towarów zakupionych przez internet z przepisami podatkowymi i celnymi. Ponadto organy celne mają dodatkowy obowiązek kontroli towarów pod kątem licznych celów niefinansowych, w tym bezpieczeństwa, ochrony, praw własności intelektualnej i innych norm. Dlatego w dokumencie zaproponowano również wykorzystanie danych dotyczących VAT na potrzeby celne. Miał zostać także dokonany przegląd roli i obowiązków podmiotów handlu elektronicznego, w szczególności platform handlowych.
3. **Promowanie przestrzegania przepisów.** Poprawa i ułatwienie przestrzegania przepisów ma zasadnicze znaczenie dla uwolnienia zasobów celnych, aby można było skoncentrować się na podejrzanym przemieszczaniu towarów. Zaproponowano wzmocnienie programu upoważnionych przedsiębiorców (*authorised economic operator*, AEO), opracowanie i uruchomienie unijnego pojedynczego punktu kontaktowego dla organów celnych (*single window*). Miała też zostać przeprowadzona ocena unijnego kodeksu celnego oraz analiza współpracy celnej z ważnymi partnerami handlowymi, w szczególności z Chinami.
4. **Organy celne działające jednomyślnie.** To jest podstawowy cel unii celnej, a zarazem jedna z największych bolączek uczciwych przedsiębiorców. Wskazano na konieczność wzmocnienia współpracy między organami celnymi i organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i zarządzanie granicami oraz synergię między ich systemami informacyjnymi, a także na konieczność wdrożenia narzędzi do oceny skuteczności działania unii celnej. Zwrócono uwagę na potrzebę lepszego wyposażenia państw członkowskich w nowoczesny i niezawodny sprzęt do kontroli celnej.

Reasumując, plan przewidywał działania mające na celu uczynienie unijnych organów celnych skuteczniejszymi, bardziej innowacyjnymi i wydajniejszymi oraz proponował kroki takie jak: lepsze wykorzystanie danych, zakup lepszych narzędzi i sprzętu, promowanie przestrzegania przepisów, ściślejsza współpraca w ramach UE i z organami celnymi krajów partnerskich oraz lepsze przygotowanie do przyszłych kryzysów.

W odpowiedzi na przygotowany przez KE Komunikat *Wprowadzenie unii celnej na kolejny poziom – plan działania* (European Commission, 2020) 18 grudnia 2020 r. Rada UE zatwierdziła *Konkluzje dotyczące wprowadzenia unii celnej na kolejny poziom – plan działania* (Rada Unii Europejskiej, 2020). W *Konkluzjach* Rada pozytywnie odnosiła się do planu działania KE i podkreślała, że wyzwania stojące

przed unią celną najlepiej rozwiązywać we współpracy i z pełnym poszanowaniem kompetencji i zadań instytucji UE oraz państw członkowskich. Rada stwierdziła, że unia celna generalnie działa dobrze. Dlatego wszelkie dalsze usprawnienia powinny opierać się na już istniejących zasobach, strukturach i procedurach, a równocześnie uwzględniać innowacje i zmieniające się warunki działania służb celnych. Działająca w Radzie Grupa Robocza Wysokiego Szczebla Dyrektorów Generalnych Służb Celnych została delegowana do zbadania wdrażania działań celnych o strategicznym znaczeniu oraz ich spójności z konkluzjami.

Ponadto Rada UE:

- zobowiązała KE do dokładniejszego opracowania – w ścisłym kontakcie z państwami członkowskimi – szczegółowych zadań i roli „wspólnych zdolności analitycznych” UE, czyli nowego narzędzia analitycznego do gromadzenia, analizy i udostępniania kluczowych danych celnych,
- zachęciła KE do dalszej analizy fenomenu e-commerce, w tym analizy wykorzystania do zadań celnych danych vatowskich, i wyraziła oczekiwanie na przedstawienie oceny możliwości nałożenia obowiązków sprawozdawczości celnej na podmioty prowadzące e-handel (zwłaszcza platformy sprzedaży elektronicznej), tak by łatwiej było prowadzić skuteczne kontrole celne oraz zwalczać oszustwa celne i podatkowe,
- zapowiedziała konieczność utworzenia „unijnego pojedynczego punktu kontaktowego”, który pozwoli firmom wypełniać formalności celne na jednym portalu, i podkreśliła, że warunkiem udanej implementacji jest adekwatna harmonizacja wymogów deklaracyjnych w przepisach pozacelnych,
- podkreśliła znaczenie nowoczesnego, niezawodnego sprzętu do potrzeb kontroli celnych,
- zwróciła uwagę na konieczność wzmocnienia współpracy między organami celnymi, policją i innymi organami ścigania,
- odnotowała utworzenie grupy refleksyjnej państw członkowskich i zainteresowanych stron, która ma rozważyć dalsze sposoby unowocześniania unii celnej.

### 2.3. Grupa Mędrców ds. Wyzwań Stojących przed Unią Celną

Kolejnym działaniem podjętym przez KE było skorzystanie z zewnętrznej wiedzy specjalistycznej i powołanie Grupy Mędrców ds. Wyzwań Stojących przed Unią Celną<sup>4</sup>. Grupa ta, złożona z byłych polityków, przedstawicieli środowiska akademickiego i biznesu, miała pobudzić „nieszablonowe myślenie” w debacie UE na

---

<sup>4</sup> Przewodniczącą Grupy Mędrców została Arancha González Laya, była Minister Spraw Zagranicznych Hiszpanii; a wiceprzewodniczącą Mateja Vraničar Erman, była Minister Finansów Słowenii. Ponadto w skład Grupy weszło 9 członków zaproszonych przez KE według kryteriów m.in. geograficznych i zawodowych.

temat przyszłości unii celnej. Podstawowym zadaniem Grupy miała być refleksja nad rozwojem innowacyjnych pomysłów i koncepcji oraz przedstawienie raportu, który powinien wnieść wkład do ogólnej międzyinstytucjonalnej debaty na temat przyszłości unii celnej.

Grupa Mędrców została poproszona o rozważenie następujących kluczowych tematów:

- handel elektroniczny,
- zarządzanie ryzykiem,
- efektywne zarządzanie przez administracje celne coraz większym zakresem zadań pozafinansowych celników,
- przyszła struktura zarządzania unią celną.

W wyniku blisko 6-miesięcznych prac Grupy powstał w marcu 2022 r. raport (Wise Persons Group, 2022). Grupa uwzględniła także uwagi zainteresowanych stron otrzymane w drodze otwartych konsultacji społecznych, a także opublikowane raporty, w tym prognozę KE „Cła 2040” (Ghiran i in., 2020) oraz sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (European Court of Auditors, 2021). W raporcie stwierdzono:

W ostatnich latach przyjęto szereg stopniowych reform, które choć pomocne, okazały się niewystarczające w obliczu zmian wywołanych pandemią COVID, brexitem i wojną w Ukrainie. Transformacja celna pozostaje w tyle w porównaniu z innymi obszarami polityki, takimi jak sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości. W rezultacie zbliżamy się do granic obecnego podejścia przyrostowego. Istnieje potrzeba zmian systemowych zarówno w zakresie procesów celnych, jak i w zakresie wzmocnienia spraw unii celnej w europejskich służbach celnych. Jest to dziś zasadnicza kwestia dla zwiększonej odporności Unii. Kryzys związany z pandemią COVID-19, brexitem i wojną w Ukrainie pokazuje kluczową rolę, jaką służby celne odgrywają w ochronie europejskich granic i ich autonomii. Nadszedł czas na reformę, która pomoże służbie celnej lepiej radzić sobie z kryzysami i chronić obywateli przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa, która będzie przyszłościowa i która przyczyni się do podwójnej transformacji – ekologicznej i cyfrowej. Niniejsze sprawozdanie ma być katalizatorem zmian systemowych, skupionym wokół zaleceń dla unii celnej przyszłości oraz dla krajowych organów celnych i innych agencji pracujących na rzecz ochrony granic UE, a jednocześnie ma ułatwiać handel, konkurencyjność UE i zmiany strukturalne pożądane przez obywateli UE. Ich horyzont to rok 2030 (Wise Persons Group, 2022, s. 7).

Grupa Mędrców wskazała propozycje 10 działań:

1. Przedstawienie pakietu reform, w tym unijnego kodeksu celnego, wdrażających zalecenia Grupy Mędrców zawarte w raporcie, dotyczące procesów, obowiązków i odpowiedzialności oraz zarządzania europejską unią celną.
2. Nowe podejście do danych: zamiast polegać głównie na zgłoszeniach celnych, KE powinna skupiać się na uzyskiwaniu danych lepszej jakości na podstawie źródeł komercyjnych, zapewniając ich krzyżową walidację w całym łańcuchu,

- lepsze udostępnianie między administracjami oraz lepsze wykorzystywanie w zarządzaniu ryzykiem w UE. Grupa Mędrców wskazywała na konieczność zapewnienia przedsiębiorstwom jednego punktu wprowadzania danych do celów formalności celnych.
3. Ustanowienie kompleksowych ram współpracy, obejmujących wymianę danych pomiędzy europejskimi organami celnymi, organami nadzoru rynku, innymi organami egzekwowania prawa i organami podatkowymi w celu kompleksowego zarządzania ryzykiem na poziomie UE.
  4. Utworzenie Urzędu UE ds. Celnym, który będzie świadczyć usługi na rzecz KE i państw członkowskich.
  5. Wprowadzenie tzw. systemu *based approach* (SBA) powiązanego ze zreformowanym programem dla upoważnionych przedsiębiorców (AEO), rozszerzonym pod względem zakresu, jak również bardziej skutecznym w ułatwianiu legalnego handlu.
  6. Zbudowanie nowych ram odpowiedzialności i zaufania: model ABC (*authorised, bonded control*), w którym operatorzy ubiegaliby się o status upoważnionego przedsiębiorcy AEO.
  7. Usunięcie progu zwolnienia z cła w wysokości 150 euro dla handlu elektronicznego i wprowadzenie pewnych uproszczeń w zakresie stosowania stawek ceł dla przesyłek o niskiej wartości.
  8. Wdrożenie pakietu środków na rzecz „ekologizacji” służb celnych, czyli działań celnych na rzecz ochrony klimatu.
  9. Zapewnienie odpowiednich zasobów, umiejętności i wyposażenia organów celnych w celu skutecznego wypełniania ich misji.
  10. Wprowadzenie rocznego sprawozdania na temat luk w dochodach celnych na podstawie uzgodnionej metody i ram danych w celu lepszego zarządzania poborem dochodów celnych.

Zalecenia te – traktowane jako pakiet ze względu na sposób, w jaki są ze sobą powiązane – powinny według Grupy Mędrców zapewnić trwałą unię celną, której potrzebuje obecnie UE.

## 2.4. Grupa refleksji – szefowie ceł UE

Przedstawiony raport Grupy Mędrców był przedmiotem analiz szefów ceł UE. Spotkali się oni na konferencji wysokiego szczebla w Paryżu w kwietniu 2022 r. oraz na trzech posiedzeniach tzw. grupy refleksji w celu wymiany poglądów i pomysłów. 15 czerwca 2022 r. analizowano kwestie zapewnienia odpowiedniej równowagi między wzmocnionym dozorem celnym a uproszczeniami w handlu. Następnie 6 lipca 2022 r. tematem posiedzenia było wzmocnienie pozycji organów celnych w celu zwiększenia ich roli w programie politycznym UE poprzez skuteczniejszą



współpracę z innymi władzami. I w końcu 21 września 2022 r. tematem refleksji była jednolitość działania organów celnych w erze cyfrowej.

## 2.5. Sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Oprócz prac różnego rodzaju wskazanych już grup analitycznych należy zwrócić uwagę także na działania Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który wielokrotnie identyfikował nieprawidłowości w funkcjonowaniu unii celnej, zwłaszcza w kontekście zasad jednolitego stosowania przepisów celnych i kontroli celnej. Inicjatywa reformująca unię celną miała również na celu zajęcie się niedociągnięciami wskazanymi przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) w odniesieniu do konkretnych kwestii w ramach prawnych i wdrażania procedur przywozowych (European Court of Auditors, 2017), opóźnień w rozwoju technologii informatycznych (European Court of Auditors, 2018) oraz niewystarczającej harmonizacji kontroli celnych (European Court of Auditors, 2021), gdzie ETO zidentyfikował wyzwania strukturalne w zakresie zarządzania ryzykiem finansowym, takie jak: brak jednolitego stosowania kontroli celnych oraz zharmonizowanego zarządzania ryzykiem i analizy ryzyka, co według ETO szkodzi interesom finansowym UE. Ogranicza to prawidłowe naliczanie i pobór należności celnych, powoduje utratę dochodów budżetu UE i nie chroni produkcji UE i legalnego handlu przed nieuczciwą konkurencją.

## 3. Pakiet reformujący unię celną

Wspomniane prace dały KE materiał do przygotowania kompleksowej reformy. KE przyjęła założenie, że reforma powinna skupić się na ustanowieniu bardziej opłacalnych i skutecznych ram współpracy, regulujących unię celną na podstawie nowego partnerstwa między organami celnymi UE oraz między organami celnymi a przedsiębiorstwami, z dwoma nadrzędnymi celami:

- zmniejszenie kosztów przestrzegania przepisów dla administracji i przedsiębiorstw dzięki uproszczonym i zmodernizowanym procedurom oraz
- umożliwienie służbom celnym UE ochrony jednolitego rynku dzięki wspólnemu, ogólnounijnemu zarządzaniu ryzykiem i bardziej zharmonizowanym kontrolom.

Te dwa cele powinny być ze sobą nierozdzielnie powiązane: im większe możliwości kontrolne, tym więcej procedur można uprościć. Im więcej procedur zostanie uproszczonych, tym więcej zasobów można uwolnić na zwalczanie nielegalnego

handlu. KE uznała, że w ostatnich latach organy celne niektórych państw członkowskich mają trudności z pełnieniem swoich różnych funkcji. Pomimo znacznej modernizacji prawa celnego UE w 2016 r. wciąż poważnym problemem pozostaje zaniżanie wartości towarów i przemyt towarów, w tym towarów niebezpiecznych. Istnieje również realne zjawisko braku równowagi między państwami członkowskimi w zakresie kontroli celnych granicznych i kierowania przez zorganizowane organizacje przestępcze towarów do najsłabszych miejsc wprowadzenia na obszar celny UE. Szybko zachodzące przemiany na świecie, m.in. przyspieszająca transformacja cyfrowa oraz nowe modele biznesowe, takie jak handel elektroniczny, jeszcze bardziej utrudniają służbom celnym wdrażanie i egzekwowanie przepisów UE dotyczących przywozu i wywozu. Jednocześnie organy celne zawsze muszą dążyć do zapewnienia ułatwień dla legalnego handlu, ponieważ handel międzynarodowy ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia UE. W tych warunkach istnieje duże ryzyko utraty dochodów na rzecz budżetu UE, zagrożeń dla bezpieczeństwa i ochrony obywateli Unii oraz nadmiernego obciążenia legalnego handlu. Pakiet reformujący unię celną, który 17 maja 2023 r. przyjęła KE, miał być odpowiedzią na zidentyfikowane wyzwania. W skład pakietu wchodzi:

1. Nowy unijny kodeks celny, w tym przepisy ustanawiające Urząd UE ds. Celnych (European Commission, 2023a).
2. Zmiany w rozporządzeniu dotyczącym zwolnień celnych i taryfy celnej (European Commission, 2023b).
3. Zmiany w dyrektywie VAT (European Commission, 2023c).

Nowy unijny kodeks celny stanowi najważniejszą część pakietu. Liczy on 261 artykułów. Jednakże przyjęto odmienną systematykę w stosunku do obecnie obowiązującej regulacji. W dalszej części przedstawiono poszczególne tytuły zawarte w zaproponowanych przez KE przepisach<sup>5</sup>.

**Tytuł I:** Przepisy ogólne – tradycyjnie zawiera określenie przedmiotu i zakresu regulacji. Ponadto definiuje misję organów celnych, która odnosi się do zadań służb celnych – począwszy od poboru ceł, wspieranie legalnego handlu, przez ochronę obywateli, środowiska i innych interesów publicznych, aż po walkę z niezgodnym z przepisami i nielegalnym handlem. Tytuł zawiera także definicje pojęć zawartych w przepisach, w tym nowe określenia dla importera i eksportera, ale również uznano importera w przypadku sprzedaży na odległość. Obecnie w nowym UKC występują aż 64 definicje. Nie można jednakże wykluczyć, że po zakończeniu procesu legislacyjnego ich liczba się zmieni. W tytule I wprowadzona została także długo oczekiwana regulacja dotycząca wiążącej informacji o wartości celnej (o której szerzej w rozdziale 3). Należy zwrócić uwagę, że obszar celny UE nie uległ zmianie w stosunku do obecnych przepisów, podobnie jak zakres przepisów dotyczący decyzji.

---

<sup>5</sup> Z uwagi na toczący się proces legislacyjny w PE i w Radzie należy spodziewać się w tekście szeregu zmian o charakterze redakcyjnym oraz merytorycznym.

**Tytuł II** określa obowiązki wobec organów celnych, a także prawa importera, uznanego importera i eksportera. KE uznała, że z uwagi na to, iż w obecnym systemie osoby odpowiedzialne przed organami celnymi, takie jak zgłaszający i przewoźnik, mają trudności w wywiązywaniu się ze zobowiązań finansowych, najważniejszą zmianą będzie przypisanie odpowiedzialności za przestrzeganie przepisów importerom i eksporterom.

Sprzedawcy internetowi i platformy handlu elektronicznego do tej pory nie uczestniczyli w formalnościach celnych przy imporcie. Według projektowanych przepisów będą zobowiązani do przekazywania organom celnym danych niezbędnych do dopuszczenia do obrotu towarów sprzedawanych konsumentom w UE. Doprecyzowano także rolę przewoźnika wprowadzającego towary na obszar celny oraz wymagane do tego informacje.

Zmodyfikowana zostanie także instytucja upoważnionego przedsiębiorcy (AEO). Z uwagi na podpisanie przez UE szeregu umów o wzajemnym uznaniu AEO, KE zaproponowała, aby instytucję AEO-S pozostawić bez zmian. Natomiast instytucja AEO-F będzie stopniowo wygaszana i zastępowana przez nowy status – *Trust and Check*. Status ten otrzymają najbardziej zaufani i przejrzysti przedsiębiorcy, którzy będą mogli zapewnić organom celnym dostęp do ich systemów elektronicznych prowadzących rejestr zgodności i przepływu towarów. W zamian uzyskają pewne korzyści, w szczególności możliwość zwolnienia towarów w imieniu organów celnych i odroczenia płatności długu celnego. Propozycja w tym zakresie budzi jednak wiele pytań i wątpliwości, zwłaszcza dotyczących możliwości spełnienia wszystkich warunków niezbędnych do uzyskania statusu *Trust and Check* przez małe i średnie przedsiębiorstwa oraz przez mikrofirmy. Ponadto z punktu widzenia rozwoju AEO jako uznanej międzynarodowej instytucji prawa celnego tworzenie nowej instytucji sprawia raczej wrażenie, że KE nie ma pomysłu, jak realnie zachęcić europejski biznes do zainteresowania rozwojem AEO. Być może w dalszych pracach legislacyjnych warto rozważyć modyfikację tej propozycji poprzez zmianę nazwy *Trust and Check* na AEO+, z jednoczesnym pozostawieniem wszystkich dotychczasowych rodzajów AEO i wprowadzeniem dla nich nowych, realnych korzyści.

**Tytuł III:** Unijne centrum danych celnych (*customs data hub*) – przedstawia nowy paradygmat danych, który stopniowo ma integrować i zastępować obecne systemy informatyczne w dziedzinie cel: przejście z 27 środowisk informatycznych z wieloma systemami w każdym państwie członkowskim w kierunku scentralizowanego zestawu systemów i usług. Unijne centrum danych celnych ma być centralnie rozwiniętym zbiorem systemów i usług, których stosowanie będzie stawało się z biegiem czasu obowiązkowe. Na nowo został zdefiniowany sposób gromadzenia danych celnych oraz ich wykorzystywania do dozoru celnego. Ma to być także nowy „silnik”, który przetwarza, łączy i przechowuje informacje oraz prowadzi analizę ryzyka na szczeblu UE. Dzięki niemu organy celne będą mogły lepiej oceniać ryzyko w zakresie łańcucha dostaw i prowadzić bardziej

ukierunkowane i strategiczne działania kontrolne. Ponadto unijne centrum danych celnych umożliwi stosowanie zasad ochrony danych, zasad dostępu do informacji, bezpieczeństwa informatycznego i poufności w sposób horyzontalny, skoordynowany i spójny. Centrum ma także zapewniać zgodność z unijnymi regulacjami dotyczącymi ochrony danych osobowych, choć niewątpliwie w tym zakresie rodzi się wiele pytań, np. dotyczących sposobu korzystania z danych, dostępu do nich przez różne unijne agencje czy ochrony tajemnicy handlowej. Wdrożenie nowego unijnego centrum danych celnych, które z czasem zintegruje i zastąpi istniejącą infrastrukturę informatyczną, ma przynieść – według wyliczeń KE – oszczędności państw członkowskich w wysokości kilku miliardów euro rocznie na kosztach rozwoju i utrzymania technologii informatycznych.

**Tytuł IV:** Dozór celny, kontrole celne i zarządzanie ryzykiem – zawiera opis procesu zarządzania ryzykiem, zarówno w odniesieniu do ryzyka finansowego, jak i niefinansowego, a także roli i zakresu odpowiedzialności KE, Urzędu UE ds. Celnych i służb celnych. Tytuł dotyczy wykorzystania unijnego centrum danych celnych do wspierania zarządzania ryzykiem celnym i przewiduje kompleksową wymianę i wykorzystywanie informacji istotnych dla zarządzania ryzykiem i kontroli ryzyka. Krajowe służby celne dalej będą prowadzić krajowe zarządzanie ryzykiem i przeprowadzać niezbędne kontrole celne. Na podstawie nowej analizy ryzyka na szczeblu UE Urząd UE ds. Celnych będzie mógł wydawać organom celnym zalecenia dotyczące kontroli. Służby celne będą musiały wdrożyć te zalecenia lub przedstawić powody ich niezastosowania. KE ustanowi także, w drodze aktów delegowanych, wspólne kryteria i normy ryzyka oraz wspólne priorytetowe obszary kontroli. Chodzi o umożliwienie KE działania z większą elastycznością i szybszą reakcją na nowe zjawiska.

**Tytuł V:** Objęcie towarów procedurą celną – zawiera opis poszczególnych działań celnych, które umożliwiają przedsiębiorcy czasowe składowanie towarów lub dopuszczenie ich do swobodnego obrotu na jednolitym rynku UE. Co do zasady organy celne będą nadal odpowiedzialne za zwolnienie towarów i objęcie towarów procedurą celną. Autoryzowani przedsiębiorcy *Trust and Check* będą mogli zwolnić swoje towary bez aktywnej interwencji celnej, jeżeli informacje będą dostępne z wyprzedzeniem i jeżeli towary nie zostały wybrane do kontroli. Tytuł zawiera również przepisy dotyczące procesu i skutków prawnych sytuacji, gdy organy celne muszą skonsultować się z innymi właściwymi organami przed zwolnieniem towarów. Ponadto nakładają na importerów obowiązek dalszego informowania o dystrybucji towarów po ich dopuszczeniu do swobodnego obrotu. W każdym scenariuszu organy celne mogą zakazać przepływu towarów, odmówić zwolnienia towarów i ostatecznie zająć towary. Tytuł V obejmuje też przepisy przejściowe, dzięki którym obecne procesy celne będą mogły być kontynuowane przez cały okres przejściowy aż do czasu uruchomienia nowych systemów zarządzania danymi.

**Tytuł VI:** Towary wprowadzane na obszar celny Unii – przedstawia nowy uproszczony proces wprowadzania towarów do unii celnej, znaczne zmniejszenie

złożoności i obciążeń administracyjnych. Organy celne gromadzą informacje na potrzeby analizy ryzyka, w tym informacje dotyczące ładunku z wyprzedzeniem, i w razie potrzeby interwenują. Organy celne mają koncentrować się nie na pojedynczej przesyłce, lecz na nadzorze nad łańcuchem dostaw w celu zidentyfikowania ryzyka i na podstawie informacji zawartych w unijnym centrum danych celnych będą mogły podejmować stosowne działania kontrolne. W zależności od rodzaju procedur celnych istnieje minimalny zestaw informacji, które powinny być dostarczane lub udostępniane organom celnym. W przypadku, gdy organy celne dysponują odpowiednimi informacjami z wyprzedzeniem i nie widzą żadnego ryzyka lub problemu związanego z przesyłką, towary mogą przemieszczać się.

**Tytuł VII:** Towary wyprowadzane poza obszar celny Unii – odzwierciedla procesy wywozu towarów. Eksporter musi mieć siedzibę w UE i być zarejestrowany. Organy celne gromadzą odpowiednie informacje i przeprowadzają analizę ryzyka. Celem przepisów jest ułatwianie legalnych przepływów handlowych, a jednocześnie wzmacnianie zdolności służb celnych do nadzorowania i egzekwowania przepisów.

**Tytuł VIII:** Procedury specjalne – zachowano procedury specjalne określone w obecnie obowiązującym kodeksie celnym (tranzyt, uszlachetnianie czynne i biernie, odprawa czasowa, przeznaczenie końcowe i wolne obszary celne). Zgodnie z nowym podejściem KE powinna poprawić się przejrzystość i rozliczalność odpowiedzialnego przedsiębiorcy.

**Tytuł IX:** Klasyfikacja taryfowa, pochodzenie i wartość celna towarów – ustanawia szczegółowe zasady dotyczące trzech elementów (klasyfikacja, wartość i pochodzenie), które należy określić w celu stosowania należności celnych przywozowych i wywozowych, a także innych środków wykorzystywanych w handlu towarami, takich jak cła antydumpingowe. Nowy unijny kodeks celny nie zmienia tych czynników, które w dużej mierze zależą od przepisów międzynarodowych Światowej Organizacji Handlu i Światowej Organizacji Celnej, a także dwustronnych umów handlowych UE. Ponieważ jednak przepisy te uznano za szczególnie złożone w odniesieniu do handlu elektronicznego, zaproponowano również wprowadzenie dodatkowego uproszczenia, które importer może zastosować przy ustalaniu należności celnych mających zastosowanie do transakcji między przedsiębiorstwami a konsumentami. To ułatwienie dotyczy możliwości odstąpienia w handlu elektronicznym (B2C) od przedstawienia dowodu niepreferencyjnego pochodzenia, jeśli importer zdecydował się na zastosowanie uproszczonego traktowania taryfowego. Jest to pewne ułatwienie, gdyż obciążenie administracyjne związane z uzyskaniem takiego dowodu jest zwykle nieproporcjonalne do wartości towarów. Należy też zauważyć zmianę dotyczącą kosztów transportu w sytuacji stosowania uproszczonego traktowania taryfowego. Zgodnie z propozycją KE koszty transportu do ostatecznego miejsca przeznaczenia towarów będą uwzględniane w wartości celnej. Podejście takie ma zapewnić pełne dostosowanie podstawy opodatkowania należności celnych przywozowych i VAT w odniesieniu do

transakcji handlu elektronicznego między przedsiębiorstwami a konsumentami, w których koszty transportu są zazwyczaj ustalane do adresu konsumenta końcowego. Niewątpliwie kwestia ta będzie jeszcze przedmiotem głębszej analizy pod kątem zgodności z porozumieniem Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization, WTO) dotyczącym wartości celnej towarów.

**Tytuł X:** Dług celny i zabezpieczenie celne – reguluje kwestie powstania długu celnego. Są to przepisy, które wprowadzają nowe podejście do długu celnego. Jak już wspomniano, działania organów celnych według nowego UKC mają bardziej skoncentrować się na łańcuchu dostaw niż na konkretnej przesyłce. W związku z tym będą się w większym stopniu skupiały także na uznanym importerze i eksporterze. Po okresie przejściowym dług celny będzie powstawał w miejscu, w którym jest zarejestrowany importer, w przeciwieństwie do dzisiejszej sytuacji, kiedy dług celny powstaje w miejscu, w którym złożono zgłoszenie celne. Zdaniem KE jest to istotne uproszczenie dla podmiotów gospodarczych, a w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw, w ramach nowego partnerstwa z handlem. Z kolei organy celne są w stanie lepiej kontrolować i przeprowadzać audyt importerów. Cła stanowią tradycyjne zasoby własne budżetu UE. Państwa członkowskie zachowują część ceł jako koszty poboru, których podział może stopniowo zmieniać się wraz z nowymi przepisami. Ponadto kwota należności celnych jest ustalana przez importera lub eksportera oraz przez właściwy organ celny tylko wtedy, gdy importer tego nie uczynił. W handlu elektronicznym uznany importer odpowiada za dług celny już w momencie zapłaty ze sprzedaży, podobnie jak określają to przepisy dotyczące VAT. Z uwagi jednak, że może to nastąpić na długo przed fizycznym przybyciem towarów do Unii, pośrednicy w handlu elektronicznym mogą zostać upoważnieni do powiadamiania o faktycznie poniesionych należnościach celnych i do otrzymywania okresowych płatności pobieranych przez państwo członkowskie siedziby i rejestracji.

Zmiana w podejściu zaproponowana przez KE ma niebagatelne znaczenie dla przedsiębiorców (zwłaszcza dużych firm międzynarodowych), ich strategii gospodarczej oraz łańcucha dostaw towarów. Skutki jej wprowadzenia mogą wpłynąć na zmiany w sektorze doradztwa celnego, w tym funkcjonowania agencji celnych oraz sektora transportowo-logistycznego. Dlatego jest to aspekt, na który zarówno przedsiębiorcy, jak i Krajowa Administracja Skarbowa w Polsce muszą zwrócić szczególną uwagę w toku dalszych prac legislacyjnych.

**Tytuł XI:** Środki ograniczające i mechanizm zarządzania kryzysowego – zawiera bezpośrednio w nowym UKC przepisy dotyczące sytuacji kryzysowej. W przypadku różnych scenariuszy kryzysowych Urząd UE ds. Celnych ma za zadanie opracować protokoły i procedury, takie jak stosowanie wspólnych kryteriów ryzyka, odpowiednie środki ułatwiające handel i ramy współpracy, oraz ma zapewnić ich stosowanie i wdrożenie po podjęciu przez KE decyzji w drodze aktu wykonawczego.

Potrzeba uregulowania tego obszaru pojawiła się pod wpływem takich wydarzeń jak brexit, agresja rosyjska na Ukrainę, a przede wszystkim pandemia COVID-19.

Do tej pory KE w sytuacjach kryzysowych reagowała *ad hoc* i nie dysponowała procedurą umożliwiającą operacyjne zarządzanie unią celną, która jest gotowa na wyzwania naszych czasów.

**Tytuł XII:** Urząd UE ds. Celnych – ustanawia organ celny UE, jego zadania, obowiązki i zarządzanie. KE powierzyła Urzędowi opracowanie i eksploatację unijnego centrum danych celnych. Będzie on prowadził zarządzanie ryzykiem na szczeblu UE i wydawał zalecenia dotyczące kontroli dla krajowych organów celnych. Obie funkcje mają zasadnicze znaczenie dla zwiększenia zdolności celnych w całej UE i przeniesienia unii celnej na wyższy poziom. Urząd UE ds. Celnych będzie również aktywnie koordynować działania celne w całej UE i realizować priorytety polityczne dotyczące funkcjonowania unii celnej, a także współpracować na szczeblu UE z innymi agencjami, organami i sieciami, takimi jak Euro-pol, Frontex czy CEPOL. Ułatwi to również współpracę między administracjami, w tym pracę grup ekspertów oraz szkolenia i wymianę personelu między państwami. Kluczową funkcją Urzędu UE ds. Celnych będzie łączenie wiedzy fachowej i kompetencji, które są obecnie rozproszone w całej UE, w celu koordynowania i wspierania krajowych organów celnych w UE. Umożliwi to wzmocniony nadzór nad łańcuchem dostaw, przy czym zakłada się, że organy celne na szczeblu unijnym i krajowym będą jednomyślnie działać w zakresie kontroli towarów na granicy zewnętrznej UE.

Kwestią, która wywoła na pewno długą dyskusję, będzie siedziba Urzędu UE ds. Celnych. Zgodnie z najnowszym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE kompetencje w zakresie określania siedziby Urzędu Unii należą do prawodawcy Unii, który musi działać w tym celu zgodnie z procedurami przewidzianymi w istotnych merytorycznie postanowieniach traktatów. W związku z tym KE pozostawiła w gestii Rady i PE określenie siedziby Urzędu UE ds. Celnych. Kryteria wyboru siedziby są zawarte w nowym unijnym kodeksie celnym. Wybór siedziby powinien opierać się na przejrzystym procesie składania wniosków, który zostanie sfinalizowany przed zakończeniem procedury ustawodawczej. Państwa członkowskie powinny składać wnioski, biorąc pod uwagę to, że ustanowienie siedziby Urzędu UE ds. Celnych wymaga wyraźnego zobowiązania ze strony danego państwa członkowskiego. Przy wyborze siedziby zapewne będą brane pod uwagę czynniki geograficzne i komunikacyjne, dostęp do szkół europejskich lub międzynarodowych.

**Tytuł XIII:** Współpraca celna – przewiduje nowe ramy dla zorganizowanej współpracy między organami celnymi oraz współpracy z innymi organami, obejmujące cztery obszary: przepisy i prawodawstwo, wymianę danych, budowanie strategii i skoordynowane działania. W ramach współpracy powinny być opracowane wspólne strategie nadzoru i kontroli w celu rozwiązania konkretnych problemów.

**Tytuł XIV:** Wspólne przepisy dotyczące naruszeń przepisów prawa celnego i sankcji innych niż karne – wprowadza minimalny wspólny rdzeń działań lub zaniechań stanowiących naruszenia przepisów prawa celnego oraz minimalny

wspólny poziom sankcji pozakarnych. Te regulacje mają nie naruszać proceduralnego porządku prawnego państw członkowskich oraz pozwalać im wdrażać dodatkowe sankcje krajowe za naruszenia przepisów prawa celnego. Naruszenia przepisów prawa celnego, które dotyczą więcej niż jednego państwa członkowskiego, wymagają współpracy ze strony organów. Unijne centrum danych celnych będzie gromadzić wszystkie decyzje związane z naruszeniami przepisów prawa celnego i ich sankcje.

**Tytuł XV:** Przepisy końcowe – wskazuje, że KE będzie zobowiązana do przeprowadzenia corocznej oceny funkcjonowania unii celnej. Ma to obejmować zarówno pomiar działań organów celnych państw członkowskich, jak i – w miarę możliwości – kraje kandydujące na poziomie krajowym i na przejściach granicznych.

Przedsiębiorcy będą mogli korzystać z unijnego centrum danych celnych od stycznia 2032 r. i będą do tego zobowiązani od 2037 r., kiedy będzie ono w pełni operacyjne. Urząd UE ds. Celnych będzie stopniowo ustanawiany i będzie przejmował swoje zadania od 2028 r.

**Zmiany w dyrektywie vatowskiej oraz w rozporządzeniu taryfowym i dotyczącym zwolnień celnych** dotyczą kwestii e-commerce. Dzięki obecnej reformie platformy internetowe mają się stać kluczowymi podmiotami zapewniającymi zgodność towarów sprzedawanych w UE w internecie ze wszystkimi obowiązkami celnymi. Stanowi to istotne odejście od obecnego systemu celnego, który nakłada odpowiedzialność na indywidualnego konsumenta i przewoźników. Platformy będą odpowiedzialne za dopilnowanie, aby przy zakupie uiszczono cła i VAT, dzięki czemu konsumenci nie będą już musieli borykać się z ukrytymi opłatami ani nieoczekiwanymi formalnościami po dotarciu paczki. Dzięki platformom internetowym, będącym oficjalnymi importerami, konsumenci w UE będą mogli mieć pewność, że uiszcili wszystkie cła, a ich zakupy są bezpieczne i zgodne z unijnymi normami w zakresie ochrony środowiska, bezpieczeństwa i etyki. Zauważyć należy, że pomysł ten budzi szereg wątpliwości. Jeśli bowiem można uznać odpowiedzialność platform za pobór należności celnych i podatkowych, to przejęcie przez nich odpowiedzialności za dopilnowanie przestrzegania ponad 300 regulacji pozataryfowych jest pomysłem bardzo zaskakującym i zbyt daleko idącym. Niewątpliwie w pracach Rady czy PE ten przepis będzie wymagał dogłębnej analizy pod kątem rzeczywistej możliwości wprowadzenia go w życie.

Jednocześnie reforma znosi obecny próg, zgodnie z którym towary o wartości poniżej 150 euro są zwolnione z cła. Przepis ten jest wykorzystywany często do zaniżania wartości celnej. Według KE aż 65% takich przesyłek wprowadzanych do UE ma obecnie zaniżoną wartość, aby uniknąć ceł importowych.

Reforma upraszcza także obliczanie ceł w przypadku najpopularniejszych towarów o niskiej wartości przysyłanych spoza UE, redukując tysiące możliwych kategorii do zaledwie pięciu. Dzięki temu znacznie łatwiej będzie obliczać cła za małe paczki i w ten sposób pomagać zarówno platformom, jak i organom celnym lepiej zarządzać handlem elektronicznym. KE oczekuje, że nowy, dostosowany



do indywidualnych potrzeb system handlu elektronicznego przyniesie dodatkowe dochody z ceł na poziomie 1 mld euro rocznie.

## 4. Wnioski

Obecnie pakiet reformujący unię celną zgodnie z unijnymi zasadami legislacyjnymi jest procedowany równolegle w Parlamencie Europejskim i w Radzie Unii Europejskiej. Prace w Parlamencie<sup>6</sup> powinny zostać zakończone wiosną 2024 r.<sup>7</sup> przyjęciem stanowiska PE do negocjacji z Radą i KE. Natomiast proces legislacyjny w Radzie różni się od tego w PE, gdyż jest zazwyczaj bardziej wnikliwy i przez to dłuższy<sup>8</sup>. Prawdopodobnie zakończy się w połowie 2025 r., w czasie polskiej prezydencji w Radzie UE, przyjęciem mandatu negocjacyjnego.

Po przyjęciu mandatu rozpocznie się następny etap prac legislacyjnych – Trilog, czyli negocjacje pomiędzy KE, PE i Radą UE, które w przypadku tak dużego *dossier* powinny potrwać około 4–5 miesięcy, choć z uwagi na bardzo wrażliwą kwestię – konieczność wspólnego ustalenia siedziby Urzędu UE ds. Celnych – ten proces może się znacznie przedłużyć<sup>9</sup>. Następnym etapem w uchwaleniu pakietu reformującego unię celną będzie tłumaczenie go na wszystkie języki urzędowe UE<sup>10</sup> i finalne głosowanie na Radzie do Spraw Gospodarczych i Finansowych (Economic and Financial Affairs Council, ECOFIN). Proces przyjmowania nowego pakietu i jego publikacja powinny w związku z tym nastąpić w pierwszej połowie 2026 r. Przyjęte przez KE założenie, że wejście w życie nowych regulacji powinno nastąpić wraz z nowymi wieloletnimi ramami finansowymi, tj. w roku 2028, wydaje się być propozycją rozważną, gdyż jest duże prawdopodobieństwo, że KE, państwa członkowskie i przedsiębiorcy będą mieli około 2 lat *vacatio legis* na przygotowanie się na wdrożenie pakietu. Należy przy tym zauważyć, że część

---

<sup>6</sup> W PE główną rolę przy tym projekcie odgrywa Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów (IMCO), ale jest on także konsultowany przez inne komisje PE, np. Komisję Handlu Międzynarodowego (INTA) czy Komisję Budżetową (BUDG).

<sup>7</sup> Na początku grudnia 2023 Komisja PE INTA przyjęła już sprawozdanie i zaproponowała szereg poprawek i zmian, często idących w przeciwną stronę niż projekt KE, np. Komisja wnioskuje o podniesienie zwolnienia celnego w handlu internetowym do 800 euro zamiast likwidacji progu 150 euro.

<sup>8</sup> W grupie roboczej Rady ds. Unii Celnej zasiadają przedstawiciele wszystkich państw i dyskusja jest skoncentrowana na dokładnej analizie wszystkich artykułów nowego unijnego kodeksu celnego.

<sup>9</sup> Na przykład obecnie dyskutowana jest dyrektywa w sprawie prania brudnych pieniędzy wraz z kwestią ustanowienia unijnej agencji zajmującej się praniem brudnych pieniędzy. Sama dyskusja o siedzibie przyszłej agencji trwała blisko rok.

<sup>10</sup> W przypadku rozporządzenia, a więc aktu prawnego obowiązującego bezpośrednio w całej UE, konieczna jest publikacja w tym samym momencie we wszystkich językach narodowych.

nowych instytucji zgodnie z założeniem KE powinna wchodzić w życie w terminie późniejszym, a finalnie całość nowego unijnego kodeksu celnego powinna być wdrożona w roku 2038.

Wniosek KE dotyczący reformy unii celnej jest dużą zmianą w stosunku do obecnego stanu prawnego. Jej twórcy wskazują nawet, że jest to największe wydarzenie w unii celnej od czasu jej powstania w 1968 r. To stwierdzenie wydaje się dyskusyjne, jeśli wziąć pod uwagę znaczenie WKC, który położył podwaliny pod jednolity wspólny rynek i odpowiada na dzisiejsze potrzeby handlu międzynarodowego, a także oczekiwania przedsiębiorców czy służb celnych. Unijne centrum danych celnych oraz powstanie Urzędu UE ds. Celnych mogą przyczynić się z kolei do bardziej ujednoczonego działania organów celnych w całej UE, co jest oczekiwane przez przedsiębiorców. Jednakże bardzo odległy termin finalnego wejścia w życie tego aktu – rok 2038 rodzi pytania, czy w tak szybko zmieniającym się świecie, przy tak dynamicznie rozwijającej się gospodarce cyfrowej ta propozycja zmian przepisów celnych będzie jeszcze aktualna, czy raczej w przyszłej dekadzie XXI wieku powinniśmy spodziewać się kolejnej legislacji, dostosowującej działania przedsiębiorców i organów celnych do nowej rzeczywistości.

## Bibliografia

- Decyzja. (2008). Decyzja nr 70/2008/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie środowiska elektronicznego dla cel i handlu (Dz. Urz. UE L 23 z 26.01.2008).
- European Commission. (2018). *The EU Customs Union@50. Concept to Continuum*. Malta Customs in collaboration with the European Commission. [https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2019-01/01\\_2019\\_the\\_eu\\_customs\\_union\\_50th\\_book\\_en.pdf](https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2019-01/01_2019_the_eu_customs_union_50th_book_en.pdf)
- European Commission. (2020). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Taking the Customs Union to the Next Level: a Plan for Action* (COM(2020) 581 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0581>
- European Commission. (2023a). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Union Customs Code and the European Union Customs Authority, and repealing Regulation (EU) No 952/2013* (COM(2023) 258 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0258>
- European Commission. (2023b). *Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EEC) No 2658/87 as regards the introduction of a simplified tariff treatment for the distance sales of goods and Regulation (EC) No 1186/2009 as regards the elimination of the customs duty relief threshold* (COM(2023) 259 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52023PC0259>

- European Commission. (2023c). *Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC as regards VAT rules relating to taxable persons who facilitate distance sales of imported goods and the application of the special scheme for distance sales of goods imported from third territories or third countries and special arrangements for declaration and payment of import VAT* (COM(2023) 262 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0262>
- European Court of Auditors. (2017). *Special Report No 19/2017: Import procedures: shortcomings in the legal framework and an ineffective implementation impact the financial interests of the EU*. [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17\\_19/SR\\_CUSTOMS\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_19/SR_CUSTOMS_EN.pdf)
- European Court of Auditors. (2018). *Special Report No 26/2018: A series of delays in Customs IT systems: what went wrong?* [https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr18\\_26/sr\\_customs\\_it\\_en.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr18_26/sr_customs_it_en.pdf)
- European Court of Auditors. (2021). *Special Report No 4/2021: Customs controls: insufficient harmonisation hampers EU financial interests*. [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21\\_04/SR\\_Customs\\_controls\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_04/SR_Customs_controls_EN.pdf)
- Ghiran, A., Hakami, A., Bontoux, L. i Scapolo, F. (2020). *The future of customs in the EU 2040: A foresight project for EU policy*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/978164>
- Heijmann, F., Peters, J. i Veenstra, A. (2022). *Customs: Inside anywhere, insights everywhere*. Trichis Publishing.
- Leyen, U. (2020a). *Political guidelines for the next European Commission 2019–2024. Opening statement in the European Parliament plenary session 16 July 2019. Speech in the European Parliament plenary session, 27 November 2019*. Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2775/101756>
- Leyen, U. (2020b). *Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024). Przemówienie inauguracyjne na sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego 16 lipca 2019 r. Przemówienie podczas posiedzenia plenarnego Parlamentu Europejskiego 27 listopada 2019 r.* Urząd Publikacji Unii Europejskiej.
- Rada Unii Europejskiej. (2020). *Konkluzje dotyczące wprowadzenia unii celnej na kolejny poziom: plan działania*. (ST-14292-2020). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14292-2020-INIT/pl/pdf>
- Rozporządzenie. (1992). Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. UE L 302 z 19.10.1992).
- Rozporządzenie. (2008). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks celny (zmodernizowany kodeks celny) (Dz. Urz. UE L 145/1 z 4.06.2008).
- Rozporządzenie. (2013). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (przekształcenie) (Dz. Urz. UE L 269/1 z 10.10.2013). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32013R0952>
- Rozporządzenie. (2023). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO<sub>2</sub> (Dz. Urz. UE L 130/52 z 1.05.2023).

Traktat. (2007). Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

Wise Persons Group. (2022). *Putting More Union in The European Customs. Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a Geopolitical Europe*. Report by the Wise Persons Group on the Reform of the EU Customs Union – Brussels, March 2022. [https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/e5326383-2e8d-4d0e-9025-ddf262e9d-f6e\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/e5326383-2e8d-4d0e-9025-ddf262e9d-f6e_en)