

ZAKOŃCZENIE

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-233-7/8>

 **Edyta Małecka-Ziemińska**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
edyta.malecka-zieminska@ue.poznan.pl

W części pierwszej monografii – odnoszącej się do projektowanych zmian prawa celnego, postrzeganych nawet jako reforma unii celnej – scharakteryzowano założenia nowego unijnego kodeksu celnego, odmienne od dotychczasowego podejście projektodawców do kwestii zarządzania ryzykiem celnym oraz długo oczekiwaną propozycję decyzji wiążącej informacji celnej (o wartości celnej). Natomiast w części drugiej – dotyczącej ostatnio wprowadzonych zmian, które wymagają działań dostosowawczych zarówno ze strony polskiej administracji celnej, jak i przedsiębiorców – uwzględniono likwidację procedury uproszczonej w wywozie, mechanizm dostosowywania cen na granicach pod kątem emisji CO₂ (CBAM), procedurę celną 42 i jej wykorzystanie do oszustw watawskich oraz reakcje przedsiębiorców na sankcje nałożone na Rosję po jej inwazji na Ukrainę.

Bieżące wyzwania i problemy geopolityczne, gospodarcze i społeczne Unii Europejskiej (UE), w tym przyspieszająca cyfryzacja i rozwój e-commerce, transformacja ekologiczna, brexit, pandemia COVID-19, zbrojna inwazja Rosji na Ukrainę i nasilenie indywidualnych, politycznych i gospodarczych sankcji oraz zwiększenie liczby regulacji dotyczących reglamentacji handlu, skłoniły w 2023 r. Komisję Europejską (KE) do przyjęcia nowego unijnego kodeksu celnego, który według założeń ma być także odpowiedzią na wyzwania czekające UE w przyszłości. Nadrzędnym celem przyświecającym projektowanym i dyskutowanym zmianom stało się dążenie do zmniejszenia kosztów przestrzegania przepisów dla administracji i przedsiębiorstw dzięki uproszczonym i zmodernizowanym procedurom oraz umożliwienie służbom celnym UE ochrony jednolitego rynku na podstawie wspólnego, ogólnounijnego zarządzania ryzykiem i bardziej zharmonizowanych kontroli. Idei nowego podejścia w kwestiach celnych, opartego na procesie zarządzania ryzykiem, ma służyć m.in. posiadanie bazy danych celnych na poziomie UE i wykorzystywanie jej w analizach obejmujących ryzyka UE, a nie tylko państw członkowskich, co może doprowadzić do faktycznej poprawy bezpieczeństwa UE i realizacji innych celów europejskiej unii celnej.

Sugerowane cytowanie:

Małecka-Ziemińska, E. (2024). Zakończenie. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Prawo i ryzyko celne* (s. 135–138). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-233-7/8>



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

Zaproponowane przez KE zmiany mają niebagatelne znaczenie dla przedsiębiorców (zwłaszcza dużych firm międzynarodowych), ich strategii gospodarczej oraz łańcucha dostaw towarów. Skutki ich wprowadzenia mogą wpłynąć na zmiany w sektorze doradztwa celnego, w tym funkcjonowanie agencji celnych i sektora transportowo-logistycznego. Proces przyjmowania nowego pakietu reformującego europejską unię celną i jego publikacja powinny nastąpić w I połowie 2026 r., jego wejście w życie powinno mieć miejsce po około dwóch latach *vacatio legis*, wraz z nowymi wieloletnimi ramami finansowymi, tj. w roku 2028, natomiast część nowych instytucji – zgodnie z założeniem KE – powinna wejść w życie w terminie późniejszym, a finalnie całość nowego unijnego kodeksu celnego powinna być wdrożona w roku 2038.

Z perspektywy przedsiębiorców zarządzanie ich ryzykiem celno-podatkowym wspiera system instytucji wiążących informacji. W obecnym stanie prawnym obowiązują dwie takie informacje regulowane w prawie unijnym – wiążąca informacja taryfowa (WIT) i wiążąca informacja o pochodzeniu (WIP), a dodatkowo dwie regulowane w polskim porządku prawnym – wprowadzona w 2015 r. wiążąca informacja akcyzowa (WIA) i – najmłodsza stażem, obowiązująca od 1 listopada 2019 r. – wiążąca informacja stawkowa (WIS). Dwie pierwsze to informacje wykorzystywane do celów stosowania prawa celnego (i uzupełniająco podatkowego), a dwie ostatnie – do celów stosowania prawa podatkowego. Od 1 grudnia 2025 r. system ten będzie również obejmował wiążącą informację o wartości celnej (WIW). Zakłada się, że zarządzanie decyzjami WIW, równoległe z decyzjami WIP, będzie wspierane przez system informatyczny oparty na istniejącym systemie Europejskiej Wiążącej Informacji Taryfowej (EBTI), służącym obecnie zarządzaniu decyzjami WIT.

Planowana przez KE likwidacja procedury uproszczonej w wywozie wywołuje w Polsce duże obawy ze strony przedsiębiorców. Stąd wdrożenie nowego systemu, choć pierwotnie miało nastąpić od 1 grudnia 2023 r., początkowo zostało przesunięte na maj 2024 r., a następnie na 31 października 2024 r. Wydaje się jednak, że implementacji tej zmiany towarzyszy duże niezrozumienie zarówno ze strony przedsiębiorców, jak i administracji celnej. Z podawanych uzasadnień zmiany można domniemywać, że KE doszła do wniosku, że przy obecnym zaawansowaniu technologicznym procedura uproszczona w wywozie, realizowana metodami technicznymi opracowanymi w roku 1992, jest przeżytkiem. W zamian KE zaproponowała w pełni zautomatyzowany system, pozwalający na bezobsługowe zwalnianie towarów do procedury wywozu w sytuacji, w której analiza ryzyka wykaże, że nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia bardziej zaawansowanych form kontroli. Taki system nie wymagałby, co do zasady, ingerencji człowieka, poza wcześniejszym określeniem granic akceptowalnego ryzyka w kilku podstawowych kwestiach, takich jak: kraje przeznaczenia, towary podatne na wystąpienie oszustw, karuzele podatkowe, ograniczenia co do wartości towarów, które mogą być zwolnione do procedury wywozu bez manualnej akceptacji funkcjonariusza

celnego itp. W analizie ryzyka powinny również zostać uwzględnione zarówno podmioty szczególnie wiarygodne, w tym posiadacze statusu AEO, jak i podmioty o niskiej wiarygodności, takie jak przedsiębiorcy, którzy w przeszłości dopuszczali się wykroczeń lub przestępstw celnych i/lub podatkowych. Mechanizm ten powinien uzupełniać element kontroli losowych. Wystąpienie jakiegokolwiek czynnika ryzyka w stopniu przekraczającym akceptowalny poziom bądź też wskazanie losowe przesyłki powinno oznaczać bezwzględne zatrzymanie towaru do dyspozycji właściwego organu celnego w celu podjęcia dalszych działań kontrolnych. Przyjęcie takiej narracji wdrożenia przedmiotowej zmiany sprzyjałoby jej zrozumieniu i służyło uspokojeniu środowiska eksporterów.

Kolejną nowością, obowiązującą od 1 października 2023 r., są przepisy dotyczące mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM). Jest to element realizowanego przez UE programu Fit for 55, a jego implementacja ma na celu uformowanie bardziej korzystnych parametrów konkurencyjności dla producentów z obszaru UE w stosunku do importu z krajów trzecich. Wprowadzenie nowego mechanizmu zostało podzielone na dwa etapy. W pierwszym etapie, zwanym również okresem przejściowym, trwającym od 1 października 2023 r. do 31 grudnia 2025 r., importerzy zobligowani są do złożenia kwartalnego sprawozdania CBAM, w którym wskażą skalę emisji wbudowanych w sprowadzane produkty oraz dane na temat wielkości importu. Za każdy kwartał objęty obowiązkiem sprawozdawczym zgłaszający składa sprawozdania CBAM w rejestrze przejściowym CBAM w terminie nie później niż miesiąc od zakończenia danego kwartału. W kolejnym etapie, trwającym od 1 stycznia 2026 r., importerzy będą zobowiązani do składania rocznych deklaracji CBAM (do 31 maja), które będą zawierały m.in. informacje o łącznej liczbie certyfikatów CBAM podlegających umorzeniu (tzw. graniczny podatek węglowy). Wprowadzony mechanizm oznacza nie tylko dodatkowe nowe obowiązki formalne i finansowe po stronie przedsiębiorców, lecz także po stronie administracji publicznej, w tym administracji celnej. Stanowi on przejaw rosnącej liczby regulacji dotyczących reglamentacji handlu. Obecnie w Radzie UE toczą się prace nad kolejnymi przepisami dotyczącymi obrotu towarowego, m.in. w zakresie ograniczenia wylesiania, zakazu produktów pracy przymusowej czy cyfrowego paszportu dla produktów.

Ważnym obszarem zaangażowania zarówno administracji celnej, jak i podatkowej jest walka z oszustwami celno-podatkowymi. Jak wykazano na przykładzie procedury celnej 42, istotne znaczenie dla skuteczności działania państw członkowskich UE w walce z oszustwami podatkowymi i nadużyciami finansowymi ma ścisła współpraca administracji podatkowych i celnych z organizacjami takimi jak Europol, OLAF czy EPPO. Efektywna współpraca między państwami członkowskimi wymaga wspólnego szybkiego analizowania informacji oraz wspólnych działań wymierzonych przeciwko przestępcom podatkowym działającym w wielu państwach i tworzącym międzynarodowe grupy przestępcze. Takie podejście umożliwi pełne wykorzystanie dostępnych w ramach UE narzędzi zwalczania oszustw,

a w konsekwencji wpłynie na szybszą eliminację oszustw na gruncie VAT, w tym wykorzystujących procedurę 42.

Nowe uwarunkowania i wyzwania, tak dla przedsiębiorców, jak i administracji celnej, stanowią sankcje nałożone w związku ze zbrojną inwazją Rosji na Ukrainę. W odróżnieniu od restrykcji z 2014 r. sankcje nałożone w 2022 r. miały znacznie większy zakres i – w przeciwieństwie do wielu dotychczas nakładanych – były szeroko popierane przez obywateli zachodniego świata. Niezwyčajne było także wyraźnie obserwowalne dobrowolne rozszerzanie zakresu sankcji przez firmy i wycofywanie działalności z Rosji i Białorusi. Przesądziło to o rozpatrywaniu sankcji z perspektywy reakcji na nie przedsiębiorstw działających w branżach bezpośrednio lub pośrednio objętych restrykcjami handlowymi. Analiza czynników wewnętrznych i zewnętrznych oddziałujących na zachowania firm w obliczu sankcji wykazała, że największy wpływ na podejście do sankcji i określone strategie dostosowawcze mają kodeks etyczny firmy i odczuwalny zakres kryzysu. Jednocześnie różne rodzaje presji zewnętrznej i nacisku wewnętrznego oddziałują na podmioty w odwrotnych kierunkach, co przekłada się w konsekwencji na ich strategie dostosowawcze. To, co jawi się jako najbardziej interesujące, to znaczenie wewnętrznych wartości moralnych firmy i dbałości o reputację jako czynnika sprzyjającego przestrzeganiu sankcji i dobrowolnego ograniczania działalności na terenach objętych restrykcjami pomimo braku takich przepisów. Badania pokazują jednak, że wciąż dla firm podstawowym kryterium diagnozy sytuacji w obliczu nagłych zmian otoczenia pozostaje rachunek kosztów i korzyści. Jeśli skala kryzysu w postaci utraty przychodów, rynków, pozycji konkurencyjnej itd. jawi się jako wysoka, podmioty gospodarcze nie wahają się podejmować działań natury proaktywnej i reaktywnej, aby przetrwać kryzys i zachować swoją pozycję rynkową, nawet jeśli oznacza to omijanie lub naruszanie sankcji.

Uwzględnione, scharakteryzowane i ocenione w monografii zmiany prawa celnego i ich dalsze propozycje, określane również mianem reformy unii celnej, odzwierciedlają uwarunkowania przełomu lat 2023 i 2024. Dynamika zmian współczesnego świata, w tym niestabilność sytuacji geopolitycznej, stawiają przed UE i unią celną ciągle nowe dylematy i wyzwania, co w przyszłości będzie wymagało dalszych zmian prawa celnego i dostosowań instytucjonalnych. Ważne, aby wypracować systemowe podejście do różnych sytuacji kryzysowych i wprowadzać konieczne zmiany z poszanowaniem interesów przedsiębiorców (m.in. zapewnić odpowiednie *vacatio legis* czy funkcjonalność narzędzi informatycznych niezbędnych do obsługi nowych instytucji) oraz z uwzględnieniem możliwości i stopnia przygotowania do zmian narodowych administracji celnych.