



16

Reforma systemu celnego Unii Europejskiej

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/16>

The reform of the EU customs system

Abstract: In May 2023 the European Commission presented the legislative package of the reforms of the EU customs code. The Commission's proposal, responding to current challenges in the global trading system, has been the most ambitious reform in the EU customs union's history since its beginning. The general purpose of the chapter is to identify the main changes to the EU's customs code resulting from the reforming package. The analysis is based on the texts of legislative proposals prepared by the European Commission that yet must be adopted within the EU's legislative process. The conducted analysis reveals that the reforming package includes new instruments and solutions that would transform the Union Customs Code to a more digital, integrated and efficient system. The presented proposals include among others the creation of the EU Customs Data Hub and the EU Customs Authority that will create the institutional and operational framework of the renewed EU's customs system. The proposed legislation provides also for new regulations referring to e-commerce, including the new status of 'deemed importer' and modified treatment of goods ordered online from outside the European Union. The UCC reform is also part of a strategic shift within the EU's Common Commercial Policy towards a more open, sustainable, and assertive trade policy.

Keywords: Union Customs Code, UCC reform, EU Customs Data Hub, EU Customs Authority, deemed importer.

Sugerowane cytowanie:

Mazur, G. (2024). Reforma systemu celnego Unii Europejskiej. W: J. Cabańska, D. Czyżewska-Miształ i G. Mazur (red.), *Droga do zrównoważonej gospodarki światowej* (s. 207–219). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-245-0/16>



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

Wstęp

Jednym z istotnych aspektów europejskiego projektu integracyjnego jest unia celna, a w szerszym ujęciu wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej (UE), którą już ponad pół wieku temu zaczęły kształtować państwa EWG. Dzisiejszą unię celną stworzoną przez 27 państw można uznać za jedno z największych i najważniejszych osiągnięć procesu integracji europejskiej. Istotą unii celnej, obok wspólnych stawek celnych wobec państw trzecich, a w szerszym ujęciu jednolitych zasad handlowych wobec partnerów zewnętrznych, jest także unijny kodeks celny (UKC). Reguluje on w kompleksowy sposób ustawodawstwo celne dla całej Unii i zapewnia stosowanie wspólnych reguł i procedur w tym zakresie we wszystkich państwach Wspólnoty.

Zmieniający się dynamicznie globalny system handlowy wymusza nieustanne dostosowania nie tylko w zakresie polityki handlowej, jej instrumentów czy kształtu umów handlowych z państwami trzecimi, ale także w zakresie procedur celnych. Zarówno skala międzynarodowej wymiany handlowej, jak i zmiany strukturalne zachodzące w tym obszarze, w tym dynamiczny rozwój handlu elektronicznego w wymiarze globalnym, sprawiają, że procedury i zasady stosowane w obrocie handlowym przez UE wymagają szybkich i głębokich dostosowań. W maju 2023 roku Komisja Europejska (KE) przedstawiła pakiet kompleksowych zmian legislacyjnych w zakresie UKC. Przyjęcie i wprowadzenie przedstawionych propozycji jest rozpisane na wiele lat, a zakres przedstawionych zmian pozwala stwierdzić, że będzie to największa reforma systemu celnego UE od jego powstania w 1968 roku.

Celem rozdziału jest przybliżenie najważniejszych nowych rozwiązań w ramach systemu celnego UE zaproponowanych przez Komisję Europejską. Mimo że sam proces legislacyjny potrwa kilka lat, a wdrożenie wszystkich propozycji zawartych w pakiecie reform przewidywane jest do 2038 roku, już teraz można nakreślić główne kierunki planowanych zmian. Mają one dostosować system celny UE do aktualnych i przyszłych wyzwań globalnego handlu oraz pomóc rozwijać konkurencyjność europejskich gospodarek i przedsiębiorstw.

16.1. Unijny kodeks celny wobec wyzwań międzynarodowego systemu handlowego

Wypracowanie jednolitego kodeksu celnego dla całej Wspólnoty było procesem długotrwałym. Choć pierwsze próby w tym zakresie były podejmowane od początku funkcjonowania unii celnej, dopiero w latach 90. przyjęto kompleksowe

rozwiązania. Wspólnotowy kodeks celny został ustalony Rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 roku, uzupełnionym przez Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 roku. Jego przyjęcie pozwoliło na uzupełnienie, uproszczenie i skonsolidowanie w ramach jednego instrumentu prawnego wspólnotowego ustawodawstwa celnego (Kuś, 2004, Witkowski, 2008). Umożliwiło to zintegrowanie procedur celnych i przepisów, m.in. w zakresie ogólnych przepisów wykonawczych, szczególnego przeznaczenia celnego, operacji uprzywilejowanych czy długu celnego i niektórych środków kontrolnych (Mazur, 2017).

Wspólnotowy kodeks celny ulegał w kolejnych latach zmianom, które miały dostosować go do zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej, odpowiadając na pojawiające się w praktyce jego funkcjonowania problemy oraz zmiany zachodzące w prawie wspólnotowym i międzynarodowym. Ostatnie lata wymusiły szereg zmian w samej praktyce procedur celnych, m.in. związanych z cyfryzacją i przejściem na formę elektroniczną dokumentacji i procedur. Ostatni kompleksowy pakiet legislacyjny w tym zakresie wszedł w życie w maju 2016 roku. Przyjęte wówczas zmiany rozszerzyły katalog procedur uproszczonych oraz przewidywały dostosowanie i rozwój odpowiednich systemów teleinformatycznych związanych z obsługą celną (Mazur, 2017).

Kolejne lata przyniosły dalsze dynamiczne zmiany w międzynarodowym systemie handlowym, stawiając przed unijnym systemem celnym wiele wyzwań i wskazując na konieczność dalszych strukturalnych dostosowań. Mimo istotnych zakłóceń w handlu międzynarodowym spowodowanych pandemią koronawirusa i wojną w Ukrainie, znacząco wzrosła wartość globalnego handlu towarami i usługami. W 2022 roku wyniósł on rekordowe 31,1 bln dolarów, z czego na wymianę towarową przypadło 24,2 bln dolarów (WTO, 2023).

Unia Europejska jako jeden z najważniejszych podmiotów światowego handlu odgrywa istotną rolę w tej wymianie. Wartość towarów importowanych do UE z państw trzecich w 2022 roku wyniosła 3006,7 mld euro i była wyższa aż o ponad $\frac{3}{4}$ w stosunku do wartości importu w 2016 roku, kiedy zaczął obowiązywać nowy UKC. W tym samym okresie wartość unijnego eksportu wyniosła 2572,1 mld euro i wzrosła analogicznie blisko o połowę (Eurostat/Comext, 2024). Tak potężne strumienie handlu wymagają odpowiednio działającego systemu obsługi celnej. W 2022 roku obsłużono blisko 1110 milionów standardowych zgłoszeń celnych (łącznie dla eksportu, importu i tranzytu, nie wliczając uproszczonych zgłoszeń dla handlu elektronicznego, co daje średnio 35 deklaracji składanych w ciągu sekundy). Ich obsługą zajmuje się 1870 izb celnych we wszystkich krajach UE, w których jest zatrudnionych ponad 82,4 tys. osób (dane z 2022 roku). Skala handlu jest więc istotnym wyzwaniem organizacyjnym. Należy także zwrócić uwagę, że mimo relatywnie niskiego poziomu taryf celnych w handlu międzynarodowym (w imporcie do UE średnio w przeliczeniu na jedną deklarację to ok. 1% deklarowanej wartości) wartość wpływów z ceł od towarów importowanych do UE wyniosła w 2022 roku

33,6 mld euro, z czego 25,2 mld euro zasiliło budżet UE (25,2% dochodów budżetu UE w 2022 roku) (TAXUD, 2024).

Wzrost wolumenu handlu jako wyzwanie dla systemu celnego UE w szczególnym stopniu dotyczy handlu elektronicznego (*e-commerce*). Dynamiczny rozwój platform sprzedażowych w ostatnich latach spowodował lawinowy wzrost przywozu do UE małych przesyłek z towarami o niskiej wartości. Ich obsługa staje się rosnącym obciążeniem dla administracji celnej. Handel ten przynosi przy tym nieporównywalnie mniejsze i nieproporcjonalne do liczby odnotowanych deklaracji wpływy z tytułu ceł. W 2022 roku złożono 546,8 mln tego typu deklaracji, co stanowiło blisko 33,7% wszystkich deklaracji (łącznie z wyżej wymienionymi standardowymi postępowaniami) wpływających do systemu we wszystkich państwach UE. Choć towary importowane w ramach tej procedury odpowiadały za 1/3 wszystkich deklaracji, wartość importu w tej grupie stanowiła jedynie 0,3% wartości całkowitego unijnego importu z państw trzecich (TAXUD, 2024).

Komisja Europejska wprowadziła w 2021 roku nowe regulacje w zakresie zakupu/importu do UE towarów o niskiej wartości (poniżej 150 euro). Nowe przepisy zniosły wcześniejsze zwolnienia z VAT, podtrzymując jednocześnie zwolnienie z opłat celnych dla zakwalifikowanych do tej grupy towarów (European Commission, 2023c). Przyjęcie takich rozwiązań było podyktowane szerszą reformą w zakresie naliczania podatku VAT i zrównaniem warunków konkurencji, które wcześniejsze przepisy zniekształcały. Objęcie w 2021 roku tej grupy towarów obowiązkiem naliczania VAT powiązane było z wprowadzeniem uproszczonego zgłoszenia celnego (*Import-One-Stop Shop*, IOSS). Nowe regulacje spowodowały zwiększenie wpływów z VAT w państwach członkowskich UE, szacowane na poziomie ok. 1,9 mld euro w ciągu pierwszych 6 miesięcy obowiązywania przepisów (European Commission, 2022).

Dynamicznie rosnąca skala obrotów handlu elektronicznego stanowi rosnące obciążenie dla obsługi celnej UE. Dodatkowym problemem jest także mniejszy nadzór nad jakością towarów importowanych w ramach uproszczonego zgłoszenia. Szacunkowe badania na wybranej grupie produktów zakupionych na popularnych platformach e-handlu wykazały, że 2/3 towarów sprowadzonych do UE nie spełniało unijnych wymogów bezpieczeństwa (BEUC, 2021). Istotnym problemem związanym z obecnie funkcjonującym systemem jest także masowe zaniżanie wartości importowanych do UE towarów, co pozwala na wprowadzenie na unijny obszar celny towarów w ramach uproszczonej procedury i skorzystanie z przysługującego zwolnienia celnego. Już w 2016 roku szacowano, że ok. 65% tego typu towarów wchodzi do obszaru celnego UE z zaniżoną wartością (Basalisco i in., 2016). Nadużycia w tym obszarze obejmują także rozdzielanie przesyłek w taki sposób, aby mieściły się poniżej progu. W 2019 roku Europejski Trybunał Obrachunkowy wskazał, że elektroniczne systemy odprawy celnej stosowane w państwach członkowskich nie były w stanie zapobiec ww. nadużyciom, a KE nie prowadziła działań kontrolnych i monitorujących w wystarczającym zakresie (ETO, 2019).

Rosnące wyzwania dla procedur celnych i spójnego oraz efektywnego stosowania unijnego kodeksu celnego wynikają także ze złożoności i liczby wymogów, jakie muszą spełniać towary przywożone do UE. Komisja Europejska szacuje, że importowane towary muszą być zgodne z ponad 370 aktami prawnymi, m.in. w obszarze norm środowiskowych, bezpieczeństwa i zdrowia, kwestii społecznych czy cyfrowych. Skuteczne egzekwowanie takiej liczby wymogów jest dużym wyzwaniem dla służb celnych w państwach UE. Złożoności zadań związanych z egzekwowaniem powyższych norm towarzyszy także brak odpowiedniego systemu zbierania informacji na temat przepływów towarów i tym samym brak pełnego centralnego nadzoru nad łańcuchami dostaw oraz miejscem UE w tych przepływach. Kompleksowy obraz sytuacji, jaki mógłby wyplýwać z takiego systemu, służyłby m.in. podejmowaniu właściwych działań w ramach polityk sektorowych UE. Konieczność wypracowania nowych rozwiązań w tym zakresie uwydatniła się w szczególności w czasie ostatnich kryzysów i zakłóceń w globalnych przepływach handlu związanych z pandemią czy wojną w Ukrainie (Mazur, 2024). Wydarzenia te oraz towarzyszące im wyzwania w odniesieniu do globalnego systemu handlowego uświadomiły, jak ważne jest sprawne działanie unijnych służb i procedur celnych, które są istotnym strategicznym instrumentem UE w wymiarach gospodarczym i geopolitycznym (European Commission, 2023a).

16.2. Reforma kodeksu celnego UE – propozycje zmian

W odpowiedzi na wiele wyzwań związanych z handlem międzynarodowym, w maju 2023 roku KE przedstawiła pakiet zmian w obszarze unii celnej. Zakres i skala przedstawionych propozycji legislacyjnych pozwoliły na określenie ich jako najbardziej kompleksowej reformy systemu celnego UE w historii. Reforma ta została zainicjowana przedstawieniem propozycji trzech aktów legislacyjnych, które następnie zostały poddane procedurze ustawodawczej, tj.:

- 1) Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny kodeks celny i organu celnego Unii Europejskiej oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 952/2013 (COM 2023/258 final);
- 2) Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 2658/87 w odniesieniu do wprowadzenia uproszczonego traktowania taryfowego sprzedaży na odległość towarów oraz rozporządzenie (WE) nr 1186/2009 w odniesieniu do zniesienia progu zwolnienia z należności celnych (COM 2023/259 final);
- 3) Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących VAT odnoszących się do podatników

ułatwiających sprzedaż na odległość towarów importowanych oraz stosowania procedury szczególnej dla sprzedaży na odległość towarów importowanych z terytoriów trzecich lub państw trzecich, a także w odniesieniu do uregulowań szczególnych dotyczących deklarowania i zapłaty VAT z tytułu importu (COM 2023/262 final).

Przedstawione w tych propozycjach rozwiązania, których pełne wprowadzenie zajmie nawet kilkanaście lat, mają zapewnić elastyczność i uproszczenie procedur celnych dla zaufanych podmiotów handlowych przy jednoczesnym wyposażeniu służb celnych UE w narzędzia pozwalające chronić interesy europejskich konsumentów, przedsiębiorców i całej gospodarki. Przemiany te mają się opierać na transformacji w kierunku spójnego środowiska cyfrowego, które w szybki i kompleksowy sposób będzie zbierało informacje związane z obrotem celnym w UE. Zgodnie z zaprezentowaną przez Komisję reformą, wspomniane zmiany zostały ujęte w trzech głównych filarach, tj. (TAXUD, 2023):

- 1) Nowe partnerstwo z biznesem;
- 2) Inteligentniejsze podejście do kontroli celnych;
- 3) Nowoczesne podejście do e-handlu.

16.2.1. Nowe partnerstwo z biznesem

Jednym z najważniejszych założeń przedstawionej reformy ma być usprawnienie procesów celnych i zmniejszenie związanych z nimi obciążeń administracyjnych. Ma to fundamentalne znaczenie dla dynamicznego wzrostu wolumenu handlu elektronicznego oraz rosnącej złożoności i zawichości ograniczeń i wymogów dotyczących importowanych towarów. W odpowiedzi zapowiedziano utworzenie nowego unijnego centrum danych celnych (EU Customs Data Hub). Ma ono zastąpić dotychczas funkcjonujące systemy informatyczne służb celnych (w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich UE ich liczba jest szacowana na ponad 300) i stworzyć jedno kompleksowe i centralne dla wszystkich środowisko cyfrowe do obsługi procedur celnych. Propozycja ta odpowiada na jedną z najważniejszych przesłanek przedstawionej reformy, tj. ułatwienie komunikacji między przedsiębiorstwami i unijnymi organami celnymi. Nowe centrum danych będzie zbierało wszelkie informacje celne, jak również inne dane niezbędne dla potrzeb dozoru celnego. Umożliwi to przedsiębiorstwom dostarczanie w ramach jednego systemu wszystkich istotnych informacji związanych z dokonywanym obrotem handlowym. Jako jednolite centralne miejsce gromadzenia danych nowe centrum dostarczy unijnym służbom celnym pełen obraz przepływów handlowych UE. Pozwoli to na odpowiednią ocenę sytuacji i ryzyk oraz podejmowanie przez UE decyzji na poziomie strategicznym. Przyjęty harmonogram zakłada, że unijne centrum danych celnych zacznie działać w pierwszej kolejności dla handlu elektronicznego

(od 2028 roku), a następnie będzie dostępne dla pozostałych importerów, na zasadzie dobrowolności, od 2032 roku. Korzystanie z nowego centrum danych będzie obowiązkowe dla wszystkich począwszy od 2038 roku (European Commission, 2023d). Pełne wdrożenie systemu zajmie więc aż 15 lat od momentu zaprezentowania założeń reformy przez KE. Podkreślana jest przy tym konieczność ścisłego przestrzegania harmonogramu, a nawet podjęcia ewentualnych wysiłków na rzecz skrócenia przedstawionych terminów (VBB, 2023).

Rozwiązaniem, które ma ułatwić obrót celny, jest także utworzenie statusu tzw. zaufanego przedsiębiorcy (*trust and check*). Zgodnie z propozycjami eksporterzy i importerzy, którzy zapewnią odpowiednią przejrzystość i wykażą się wiarygodnością (m.in. brak konfliktów z prawem w przeszłości, wysoki poziom kontroli nad swoją działalnością i łańcuchem dostaw oraz wypłacalność), będą mogli skorzystać z uproszczeń w zakresie obrotu towarowego z zagranicą i ograniczenia do minimum procedur celnych. Propozycja ta jest rozwinięciem istniejącego już statusu AEO¹, który ma także obowiązywać w przyszłości. W nowym rozwiązaniu zaproponowano uprzywilejowany obrót towarowy bez formalnych interakcji z unijnymi służbami celnymi, które miałyby przeprowadzać kontrolę tylko w razie potrzeby. Warunkiem, który dałby służbom pełen obraz łańcuchów dostaw takich przedsiębiorców, będzie zapewnienie przez uprzywilejowane podmioty danych dotyczących przemieszczania przesyłek i ich zgodności z unijnymi wymogami. Wymaga to od przedsiębiorstw odpowiednich systemów elektronicznego przekazywania informacji do unijnego centrum danych celnych. Zapewniony w czasie rzeczywistym dostęp do tych danych dla służb celnych, pozwoli na monitorowanie wiarygodności uprzywilejowanych przedsiębiorstw, które z kolei otrzymają szereg dodatkowych uprawnień, m.in. samodzielne zwolnienie towarów z odprawy, okresowe uiszczanie należności celnych (w miejsce zgłoszeń celnych dla pojedynczych przesyłek), samodzielne monitorowanie zgodności swoich towarów z przepisami czy odprawienie towarów za pośrednictwem służb danego kraju UE, w którym siedzibę ma przedsiębiorca, niezależnie od miejsca wprowadzenia towaru na obszar celny UE (European Commission, 2023a, 2023d).

¹ Instytucja upoważnionego przedsiębiorcy (*authorised economic operator, AEO*) jako instytucja prawa celnego została ustanowiona na podstawie rekomendacji Światowej Organizacji Celniej przedstawionych po zamachach w Nowym Jorku 11 września 2001 roku. Celem było zwiększenie bezpieczeństwa w międzynarodowych obrotach handlowych. Zaczęła obowiązywać w systemie celnym UE od 1 stycznia 2008 roku. Status taki może zostać przyznany przedsiębiorstwu, które posiada swoją siedzibę na terytorium UE i spełnia określone kryteria (m.in. brak poważnego naruszenia lub powtarzających się naruszeń przepisów prawa celnego i przepisów podatkowych, wysoki poziom kontroli operacji i przepływu towarów czy wypłacalność finansowa). Przedsiębiorcy posiadający status AEO mogą skorzystać z uproszczonych procedur celnych (np. rzadsze kontrole fizyczne i kontrole dokumentów, ewentualne kontrole są przeprowadzane w sposób priorytetowy i mogą się odbyć w innym miejscu niż urząd celny) (Mazur, 2017).

Choć zaproponowane rozwiązania mają ułatwić obrót handlowy dla wybranych przedsiębiorstw, pojawiają się także pewne głosy krytyczne ze strony środowisk biznesowych w odniesieniu do przedstawionych propozycji. Jedną z podnoszonych kwestii jest wąskie określenie podmiotów, które będą się mogły ubiegać o przyznanie powyższego statusu. Przedstawiona propozycja daje taką możliwość jedynie importerom i eksporterom, co definiuje docelową grupę beneficjentów w sposób węższy niż obecnie obowiązujące rozwiązanie AEO (w tym przypadku ze statusu tego mogą skorzystać podmioty gospodarcze zarejestrowane w unijnym obszarze celnym i uczestniczące w obrocie towarowym i procedurach celnych w różnych jego aspektach, jak np. firmy logistyczne czy magazynowe) (AmCham, 2023). Obawy związane z nowym statusem zaufanego przedsiębiorcy dotyczą także możliwości spełnienia rygorystycznych wymogów procesu autoryzacji przez małe i średnie przedsiębiorstwa, które mogą im nie sprostać ze względu na własne ograniczenia finansowe czy infrastrukturalne (Woźniak, 2024).

16.2.2. Inteligentniejsze podejście do kontroli celnych

Jednym z istotnych rozwiązań zaproponowanych w ramach reformy jest utworzenie Urzędu UE ds. Celnych (EU Customs Authority), który ma zacząć funkcjonować od początku 2028 roku. Kompetencje tego urzędu będą stopniowo rozszerzane zgodnie z postępem w rozwoju unijnego systemu danych celnych. Powołanie tej instytucji jest podyktowane koniecznością lepszej koordynacji i wsparcia krajowych organów celnych oraz zapewnienia jednolitej kontroli granic UE dla towarów z zewnątrz. W tym kontekście nowy urząd, przez scentralizowane gromadzenie dotychczas rozproszonych na poziomach państw członkowskich wiedzy i kompetencji, powinien zapewnić lepsze monitorowanie łańcuchów dostaw oraz zarządzanie ryzykiem i sytuacjami kryzysowymi. W tym celu do zadań nowego urzędu należeć będzie m.in. przygotowywanie zaleceń kontrolnych dla krajowych organów celnych oraz opracowanie protokołów i procedur dotyczących sytuacji kryzysowych. Działania te mają służyć budowaniu integralności procedur celnych w całej UE. Nowy urząd będzie także głównym punktem kontaktowym w zakresie ceł dla organów innych niż organy celne (np. organów nadzoru rynku czy organów ścigania). Przedstawiając pakiet reform, Komisja Europejska podkreśliła, że instytucja ta może także otrzymać dodatkowe kompetencje w przyszłości, które dzisiaj nie zostały jeszcze określone i bezpośrednio jej przypisane, takie jak przygotowanie i obsługa unijnego centrum danych celnych czy realizacja przyszłych programów w dziedzinie ceł finansowanych z budżetu UE (European Commission, 2023a).

Nowy urząd oraz unijny system danych celnych, tworząc razem ramy instytucjonalne i systemowe dla obsługi celnej w UE, wpisują się w szerszy kontekst reformy, która ma usprawnić zarządzanie zarówno samymi procesami i procedurami

na poziomie operacyjnym, jak i całą polityką celną UE w wymiarze horyzontalnym. Centralizacja gromadzenia danych związanych z obrotem towarowym UE z krajami trzecimi w założeniach ma pozwolić unijnym organom na kompleksową analizę globalnych łańcuchów dostaw i procesów produkcyjnych, w których uczestniczą europejskie podmioty. Nowy system ma zapewnić dostęp do kompleksowych danych w czasie rzeczywistym, co powinno pozwolić służbom celnym na podejmowanie natychmiastowych działań w sytuacjach kryzysowych. Ma to niebagatelne znaczenie po doświadczeniach związanych z zakłóceniami w handlu spowodowanymi m.in. pandemią czy wojną w Ukrainie. Zarządzanie takimi sytuacjami ma być wspierane rozwiązaniami technologicznymi z wykorzystaniem sztucznej inteligencji, która w założeniach powinna sygnalizować potencjalne zagrożenia i problemy jeszcze przed ich rzeczywistym wystąpieniem, zanim towary rozpoczną swoją podróż i zostaną wprowadzone na obszar celny UE. Kompleksowy system zbierania i analizowania danych powinny pozwolić także na uwzględnianie i wdrażanie w całej polityce handlowej i celnej UE szeregu przepisów odnoszących się do innych aspektów związanych z handlem, jak ochrona środowiska naturalnego czy kwestie społeczne (np. praca przymusowa dzieci). Nowy system powinien skoordynować w tym zakresie zarówno działania między służbami celnymi poszczególnych krajów UE, jak i z innymi podmiotami nadzoru rynku czy organami ścigania (TAXUD, 2023).

16.2.3. Nowoczesne podejście do handlu elektronicznego

Istotnym zagadnieniem, na które musiała odpowiedzieć przedstawiona przez KE reforma, jest dynamiczny wzrost handlu elektronicznego i towarzyszące temu wyzwania lawinowego wzrostu deklaracji celnych oraz nadużycia celno-podatkowe. W tym kontekście KE zaproponowała nowe rozwiązania, które z jednej strony mają uprościć procedury związane z handlem elektronicznym i odciążać organy celne UE z rosnącej presji administracyjnej, z drugiej zaś powinny zabezpieczyć unijne interesy celno-podatkowe, jak również poprawić pozycję konkurencyjną firm funkcjonujących na jednolitym rynku.

Istotna zmiana dotyczy objęcia obowiązkiem celnym towarów o niskiej wartości, stąd w propozycji KE znalazło się zniesienie dotychczas obowiązującego zwolnienia celnego w odniesieniu do towarów o wartości nieprzekraczającej 150 euro. Jednocześnie przedstawiona reforma zakłada fundamentalną zmianę w zakresie odpowiedzialności za dopilnowanie wszystkich obowiązków celnych oraz odprowadzenie należności celno-skarbowych związanych z przywozem do UE, która będzie teraz spoczywać na platformie sprzedażowej lub sprzedawcy, a nie jak dotychczas na przewoźniku czy konsumentcie, który dany towar zakupił. W przedstawionych propozycjach legislacyjnych w odniesieniu do wspomnianych platform sprzedaży internetowej wprowadzono pojęcie tzw. „uznanego importera” (*deemed*

importer). Zgodnie z nowymi zasadami to właśnie na tym podmiocie będzie ciążył obowiązek uiszczenia długu celnego już w momencie przyjęcia płatności za sprzedaż. Takie podejście ma wyeliminować nadużycia związane z unikaniem płatności celno-skarbowych. Z kolei dla samego klienta nowe rozwiązanie pozwoli na poznanie całkowitego kosztu zakupu i przywozu towaru do UE już w momencie jego kupna (Deloitte, 2024; European Commission, 2023b). Nadanie internetowym platformom sprzedażowym oficjalnego statusu importera do UE powinno także zapewnić, że sprzedawane towary spełniają normy i regulacje dotyczące bezpieczeństwa czy ochrony środowiska wymagane w imporcie do UE.

Zniesienie progu dla zwolnienia celnego i wprowadzenie pojęcia „uznanego importera” będzie się wiązać z ułatwieniami w obliczaniu należności celnych. Uproszczony system zakłada możliwość obliczania cła opartą na pięciu różnych koszykach towarowych (*bucketing system*), z których każdy ma inną stawkę celną. Rozwiązanie takie jest wzorowane na podobnym systemie obowiązującym od 2012 roku w Kanadzie. We wniosku KE zaproponowała utworzenie pięciu koszyków o następujących stawkach celnych *ad valorem*: 0% (np. książki, materiały drukowane, dzieła sztuki), 5% (np. zabawki, instrumenty muzyczne, sztucze metalowe), 8% (np. wyroby z jedwabiu i bawełny, produkty ceramiczne, artykuły fotograficzne), 12% (np. artykuły skórzane, torby podróżne) i 17% (np. obuwie, wyroby ze szkła) (European Commission, 2023c). Przyjęcie takiego rozwiązania z jednej strony ma służyć uproszczeniu procedur i ograniczeniu obciążeń administracyjnych związanych z należnościami celnymi, z drugiej zaś uszczelnić system i zlikwidować nieprawidłowości związane z naliczaniem należności celnych. Nowe regulacje powinny zwiększyć wpływy z tytułu ceł o ponad 1 mld euro rocznie.

Zaproponowane przez KE rozwiązania zmieniają warunki importu towarów o niskiej wartości, w założeniu wprowadzając bardziej przejrzyste i równe warunki konkurencji w obszarze handlu elektronicznego. Powinny one także zapewnić większe bezpieczeństwo i jakość importowanych towarów. W tym kontekście pojawiają się jednak wątpliwości ze strony zainteresowanych podmiotów w zakresie odpowiedzialności za kontrolę/wypełnianie określonych wymogów skarbowych czy jakościowych przez tzw. zaufanych importerów. Zakres ten z pewnością będzie obszarem dalszych rozmów i negocjacji (Ecommerce Europe, 2024). Wątpliwości budzi także, czy zaproponowany system koszykowy przy obliczaniu należności celnych w ramach uproszczonej procedury, rzeczywiście będzie niósł ze sobą uproszczenia we wszystkich przypadkach. W tym kontekście jest podnoszona kwestia kwalifikowania towarów (identyfikowane na podstawie działań systemu zharmonizowanego, SH) do określonych koszyków, jak również możliwe większe obciążenia celne dla wybranych towarów przy zastosowaniu tego systemu. Jak wskazała sama KE, stawki celne mające zastosowanie do poszczególnych produktów mogą być nieco wyższe niż poziom stawek wynikający z pełnego kodu towaru. Wiele spośród importowanych towarów

nie mieści się także w zaproponowanych koszykach/działach SH i w związku z tym nie będą mogły być one importowane w ramach uproszczonej procedury. Dodatkowo uproszczony system będzie miał zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do transakcji B2C, co wyłącza z niego zakupy towarów o niskiej wartości dokonywane przez unijne małe i średnie przedsiębiorstwa (transakcje B2B). Nowe rozwiązania stwarzają także ryzyko dodatkowych obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw w UE, a zaproponowane przez KE terminy jawią się jako zbyt krótkie. Zniesienie zwolnień celnych na towary o niskiej wartości może także spotkać się z podobnymi działaniami odwetowymi ze strony państw trzecich i docelowo zaszkodzić eksporterom z UE oferującym swoje towary na platformach sprzedażowych (Bal, 2024; Ecommerce Europe, 2023; European Commission, 2023c).

Podsumowanie

W marcu 2024 roku Parlament Europejski zdecydowaną większością głosów (486 za, 19 przeciw) przyjął, po pierwszym czytaniu, stanowisko w sprawie pakietu zmian zaproponowanych przez KE w 2023 roku, przekazując teksty poszczególnych rozwiązań do dalszych prac (European Parliament, 2024). Stosunek głosów wskazuje na silne poparcie dla przedstawionego kierunku zmian, choć z pewnością należy oczekiwać dalszej debaty zarówno na poziomie politycznym, jak i technicznym, a ostateczny kształt zaproponowanych rozwiązań będzie znany dopiero po zakończeniu procesu legislacyjnego.

Zmiany w zakresie systemu celnego UE mają go dostosować do wyzwań współczesnego handlu, jego rosnącej skali, złożoności oraz cyfryzacji transakcji i procedur celnych. Przedstawione propozycje wpisują się także w szerokie ramy i przemiany całej strategii unijnej polityki handlowej. Zgodnie z przyjętą w 2021 roku strategią wspólna polityka handlowa UE powinna być otwarta, zrównoważona i asertywna. Nowe propozycje w ramach systemu celnego mają służyć ochronie konkurencji i interesów podmiotów gospodarczych oraz konsumentów w UE. Zapowiedziany rozwój cyfrowego systemu obsługi celnej i jego ujednoczenie powinny zapewnić kompleksowy dostęp do informacji w czasie rzeczywistym o przepływach handlowych UE, co jest szczególnie istotne w kontekście sytuacji kryzysowych, złożoności globalnych łańcuchów wartości i tempa przemian w globalnym handlu. Z kolei uregulowania dotyczące handlu elektronicznego mają przeciwdziałać nadużyciom związanym z ich dynamicznym rozwojem, poprawić konkurencyjność europejskich firm oraz bezpieczeństwo konsumentów, akcentując nowe asertywne podejście UE do kształtowania zewnętrznych relacji handlowych.

Bibliografia

- AmCham (American Chamber of Commerce to the European Union). (2023). *EU Customs Reform – our position*. https://amchameu.eu/system/files/position_papers/eu_customs_reform.pdf
- Bal, A. (2024, 17 stycznia). Beyond borders: EU customs reform and e-commerce platforms. *Forbes*. <https://www.forbes.com/sites/aleksandrabal/2024/01/17/beyond-borders-eu-customs-reform-and-e-commerce-platforms/>
- Basalisco, B., Wahl, J. i Okholm, H. (2016). *E-commerce imports into Europe: VAT and customs treatment*. Copenhagen Economists. https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/8/348/1462798608/e-commerce-imports-into-europe_vat-and-customs-treatment.pdf
- BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs). (2021). *Is it safe to shop on online marketplaces?* https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/beuc-x-2021-004_is_it_safe_to_shop_on_online_marketplaces.pdf
- Deloitte. (2024). Planowana reforma unijnego kodeksu celnego coraz bliżej. *Ekspres Celny*, 3.
- Ecommerce Europe. (2023). *Ecommerce Europe's feedback on the UCC Revision proposal. Position paper*. <https://ecommerce-europe.eu/wp-content/uploads/2023/09/Ecommerce-Europes-feedback-on-the-Union-Customs-Code-Revision-proposal.pdf>
- Ecommerce Europe. (2024). *Ecommerce Europe organized an event on the Union Customs Code revision*. <https://ecommerce-europe.eu/news-item/ecommerce-europe-organised-an-event-on-the-union-customs-code-revision/>
- ETO (Europejski Trybunał Obrachunkowy). (2019). *Handel elektroniczny – wiele problemów związanych z poborem podatku VAT i należności celnych czeka na rozwiązanie*. Sprawozdanie specjalne nr 12.
- European Commission. (2022). *Commission staff working document. Impact assessment report (SWD(2022) 393 final)*.
- European Commission. (2023a). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee Customs reform: Taking the Customs Union to the next level (COM/2023/257 final)*.
- European Commission. (2023b). *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)*.
- European Commission. (2023c). *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)*.
- European Commission. (2023d). *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)*.

- European Parliament. (2024). *First vote on the biggest EU customs reform since 1968*. Press Releases 22.02.2024.
- Eurostat/Comext. (2024). <https://ec.europa.eu/eurostat/comext/newxtweb/>
- Kuś, A. (2004). *Wspólnotowy kodeks celny. Wspólnotowy system zwolnień celnych. Polskie prawo celne. Wprowadzenie*. Oficyna Wydawnicza Branta.
- Mazur, G. (2017). *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej*. Difin.
- Mazur, G. (2024). *The European Union's Common Commercial Policy in times of turmoil*. W: B. Jankowska i E. Mińska-Struzik (red.), *Is there any 'new normal'? Economics of the turmoil* (s. 89–98). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- TAXUD (Directorate General Taxation and Customs Union). (2023). *EU Customs Reform: A data-driven vision for a simpler, smarter and safer Customs Union*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2643
- TAXUD (Directorate General Taxation and Customs Union). (2024). *EU Customs Union – unique in the world*. https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-union-facts-and-figures/eu-customs-union-unique-world_en
- VBB (Van Bael & Bellis). (2023). *Initial thoughts on the EU customs reform proposal*. https://www.vbb.com/media/Insights_Articles/21-6-2023_EU_Customs_reform_proposal.pdf
- Witkowski, P. (2008). *Instytucje wspólnotowego prawa celnego w międzynarodowym obrocie towarowym*. Wydawnictwo WSSMiKS w Chełmie.
- Woźniak, H. (2024, 12 lutego). Reforma Unijnego Kodeksu Celnego. *Rzeczpospolita Logistyka*. <https://logistyka.rp.pl/regulacje-ue/art39821601-reforma-unijnego-kodeksu-celnego>
- WTO (World Trade Organization). (2023). *World statistical review 2023*. https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtsr_2023_e.htm