



Bruksela, dnia 28.9.2020 r.
COM(2020) 581 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO**

Wprowadzenie unii celnej na kolejny poziom – plan działania

I. Wprowadzenie

W ramach unii celnej UE organy celne państw członkowskich UE są odpowiedzialne za przeprowadzanie przed wprowadzeniem towarów do swobodnego obrotu na obszarze celnym UE szerokiego zakresu kontroli, które mają na celu ochronę zarówno przychodów UE, jak i bezpieczeństwa, zdrowia i dobrobytu obywateli i przedsiębiorstw Unii.

W ostatnich latach okazało się, że organy celne niektórych państw członkowskich mają trudności z pełnieniem swoich różnych ról. Pomimo znacznej modernizacji prawa celnego UE w 2016 r., są dowody na istnienie problemów takich jak zaniżanie wartości towarów w celu uniknięcia opłat celnych i VAT¹ oraz przemyt towarów nielegalnych lub niebezpiecznych. Istnieją również obawy dotyczące braku równowagi między państwami członkowskimi w zakresie kontroli celnych oraz tego, że towary kierowane są do najsłabszych miejsc wprowadzenia na obszar celny UE i wyprowadzania z niego, aby uniknąć wykrycia. 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, aby ułatwienia były dostępne dla legalnego handlu, ponieważ handel międzynarodowy ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia UE. Ponadto intensywne przygotowania niezbędne do wyjścia Zjednoczonego Królestwa z unii celnej UE na koniec okresu przejściowego znacznie zwiększyły obciążenie organów celnych UE pracą. W tych warunkach istnieje duże ryzyko utraty dochodów na rzecz budżetu UE, zagrożeń dla bezpieczeństwa i ochrony obywateli Unii oraz nadmiernego obciążenia legalnego handlu, jeżeli nie zostaną podjęte działania mające na celu wsparcie działalności krajowych organów celnych w całej UE.

Mając to na uwadze, przewodnicząca Komisji Europejskiej, Ursula von der Leyen, w swoich wytycznych politycznych na nową kadencję Komisji opublikowanych w dniu 16 lipca 2019 r.², stwierdziła, że „[n]adszedł czas, by wprowadzić unię celną na kolejny poziom, wyposażyć ją w solidniejsze ramy, które pozwolą nam lepiej chronić naszych obywateli i europejski jednolity rynek”. Powiedziała, że Komisja proponuje „pakiet na rzecz zintegrowanego europejskiego podejścia obejmujący wzmocnienie zarządzania ryzykiem celnym i wspieranie dokonywania skutecznych kontroli przez państwa członkowskie”.

W niniejszym komunikacie określono plan działania mający na celu przekształcenie wytycznych politycznych przewodniczącej von der Leyen w konkretne korzyści dla obywateli, przedsiębiorstw i społeczeństwa Unii.

Znaczące skutki pandemii COVID-19 sprawiły, że zapewnienie inteligentnego zarządzania unią celną UE stało się ważniejsze niż kiedykolwiek wcześniej. Administracja celna Komisji szybko

¹ Obliczono na przykład, że potencjalna utrata opłat celnych i VAT z powodu zaniżenia wartości wyrobów włókienniczych i obuwia przywożonych z Chin do jednego państwa członkowskiego w latach 2013–2016 mogła wynieść niemal 5,2 mld EUR. Zob. sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 19 z 2017 r.: „Procedury przywozu – luki w ramach prawnych i nieskuteczne wdrażanie wpływają negatywnie na interesy finansowe UE”.

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf

zareagowała na kryzys, przyjmując przepisy, wydając wytyczne i aktywnie wspierając państwa członkowskie i przedsiębiorstwa, w szczególności w celu zapewnienia elastyczności w kwestii obowiązków związanych z długiem celnym, ułatwienia szybkiej i sprawnej odprawy sprzętu medycznego/ochronnego oraz zapobiegania wprowadzaniu do UE sprzętu podrobionego lub niebezpiecznego. Reakcja ta powinna pomóc organom celnym w przypadku ponownego uogólnionego wzrostu liczby przypadków COVID-19. Kryzys pokazał jednak wyraźnie, że obecnie konieczne jest zbadanie wszystkich sposobów zapewnienia, aby unia celna i organy celne państw członkowskich działały z maksymalną skutecznością, pozostawały elastyczne i odporne w czasach kryzysu oraz lepiej przewidywały problemy. Oznacza to przede wszystkim, że należy położyć nowy nacisk na zapewnienie większej dostępności i wykorzystania danych i analiz danych na potrzeby celne, jak również opracowanie odpowiedniego zestawu narzędzi prognozowania i wspólnych narzędzi zarządzania kryzysowego.

Niektóre z proponowanych działań będą wymagały od państw członkowskich przeznaczenia odpowiednich środków na szczeblu krajowym oraz wsparcia finansowania na szczeblu UE dla zaproponowanego już nowego unijnego programu „Cła” i nowego instrumentu finansowego na rzecz sprzętu celnego. W zakresie finansowania UE w grę wchodzi niewielkie kwoty³, lecz o znaczącym potencjale, zważywszy że same tylko cła stanowią 14 % całkowitych dochodów budżetu UE (nie licząc związanego z nimi wpływu na dochody państw członkowskich z tytułu VAT). Około 85 % środków finansowych zaproponowanych dla nowego unijnego programu „Cła” zostanie przeznaczone na funkcjonowanie, utrzymanie i rozwój elektronicznych systemów celnych, które zapewniają płynną i spójną strukturę umożliwiającą sprawne funkcjonowanie unii celnej oraz ochronę rynku wewnętrznego i obywateli Unii.

II. Kontekst

Unia celna UE sprawia, że państwa członkowskie UE stosują wspólny system należności celnych w odniesieniu do przywozu towarów spoza obszaru celnego UE; nie ma należności celnych ani kontroli celnych na granicach między państwami członkowskimi UE. UE jest członkiem Światowej Organizacji Handlu, ma wspólną politykę handlową oraz występuje jako jeden blok handlowy przy sporządzaniu międzynarodowych umów handlowych. Organy celne państw członkowskich nadzorują wszystkie towary wprowadzane na obszar celny UE lub z niego wyprowadzane, niezależnie od sposobu ich wprowadzenia lub wyprowadzenia.

Zmodernizowane ramy prawne przepisów i procedur celnych obowiązują od 2016 r., a prace nad modernizacją i rozwojem systemów elektronicznych mających na celu sprawienie, aby unia celna stała się nowoczesnym, wzajemnie powiązaniem i w pełni elektronicznym środowiskiem, powinny zakończyć się w całej UE najpóźniej do końca 2025 r.

Organy celne mają obecnie ogromny zakres obowiązków związanych z nadzorem i kontrolą w odniesieniu do towarów przywożonych na obszar celny UE. Nie tylko pobierają od importowanych towarów należności celne i VAT oraz – w stosownych przypadkach – akcyzę, ale również sprawdzają te towary pod kątem wielu celów niefinansowych, m.in. zapewnienia, aby spełniały one unijne

³ Proponowana kwota nie przekracza 1 mld EUR rozłożonego na 7 lat.

wymogi zgodności produktów, normy i przepisy żywnościowe, dotyczące zdrowia i środowiska oraz wiele innych⁴.

Sprawdzają one również zgodność przywożonych towarów z przepisami dotyczącymi ochrony praw własności intelektualnej, kontrolują przywóz prekursorów narkotyków, aby zapobiec ich nielegalnemu wykorzystywaniu do produkcji narkotyków, kontrolują handel dobrami kultury i dziką fauną i florą oraz przemieszczanie odpadów, aby zapobiec ich nielegalnemu wywozowi i przywozowi, oraz egzekwują przepisy dotyczące nielegalnych przepływów pieniężnych do UE lub z niej w ramach unijnego prawodawstwa w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy. W zwalczaniu nadużyć finansowych, terroryzmu i przestępczości zorganizowanej współpracują one z organami ścigania, administracjami i agencjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo granic i bezpieczeństwo wewnętrzne. Ponadto odpowiadają za zarządzanie coraz większą liczbą umów preferencyjnych zawartych między UE i innymi państwami oraz za egzekwowanie ich postanowień.

Rynek wewnętrzny UE, w ramach którego ustanowiono obszar bez granic wewnętrznych dla przepływu towarów, sprawił, że zapewnienie jednolitego stosowania przepisów na granicach zewnętrznych w odniesieniu do towarów, które podlegają swobodnemu przepływowi, gdy znajdują się już na obszarze celnym, stało się ważniejsze niż kiedykolwiek wcześniej. Organy celne muszą zapewnić równowagę między tymi kontrolami a ułatwieniami w handlu międzynarodowym – wywóz do innych części świata w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat stał się dla europejskich przedsiębiorstw coraz bardziej znaczącym źródłem przychodów z działalności gospodarczej, a dla Europejczyków – źródłem miejsc pracy⁵, zaś 80 % przywozu do UE stanowią surowce wykorzystywane w działalności produkcyjnej w UE. Nowe przepisy dotyczące działań na szczeblu UE w obszarach polityki niezwiązanych z polityką celną często wiążą się z nowymi obowiązkami dla służb celnych i prawdopodobnie nadal będzie miało to miejsce. Na przykład do organów celnych już teraz kierowane są wnioski o gromadzenie danych i udostępnianie ich innym organom. Za każdym razem, gdy na organy celne nakładane są nowe obowiązki, konieczne jest opracowanie nowego systemu elektronicznego i zarządzanie nim, co wiąże się z dodatkowymi zasobami ludzkimi i kosztami finansowymi dla Komisji i organów celnych państw członkowskich.

W tym kontekście w 2018 r. Komisja rozpoczęła działania mające na celu wsparcie osób odpowiedzialnych za wyznaczanie kierunków polityki w zapewnieniu długoterminowej skuteczności organów celnych UE. Ten innowacyjny projekt prognozujący dotyczący przyszłości ceł w UE w 2040 r.⁶ miał na celu stworzenie wspólnego i strategicznego porozumienia między kluczowymi zainteresowanymi stronami co do sposobów radzenia sobie z obecnymi i przyszłymi wyzwaniem dla organów celnych oraz stworzenie wizji tego, jak organy celne UE powinny wyglądać w 2040 r.

W wyniku tej prognozy powstał obraz przyszłej unii celnej UE, w ramach której organy celne działają w sposób w pełni zintegrowany, aby:

⁴ Zgodność produktu oznacza nie tylko zgodność z prawodawstwem harmonizacyjnym dotyczącym produktów, ale również z innymi wymogami, jak bezpieczeństwo produktów i dostępność dla osób niepełnosprawnych.

⁵ Od 2000 r. wywóz poza UE wzrastał średnio o 6 % rocznie pod względem wartości i o 3 % pod względem tonażu; od 2010 r. liczba produktów wywożonych do państw niebędących członkami UE zwiększyła się o 12 % w skali roku.

⁶ <https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/?s=future+of+customs>

- chronić społeczeństwo, środowisko i gospodarkę UE poprzez skuteczne ułatwianie legalnego handlu oraz inteligentny, oparty na analizie ryzyka nadzór nad łańcuchami dostaw;
- być proaktywnymi, współpracować płynnie z zainteresowanymi stronami, zobowiązać się do wprowadzania innowacji i zrównoważonego rozwoju oraz być przykładem dla organów celnych na całym świecie;
- być postrzeganymi jako jeden podmiot.

Aby zrealizować tę wizję, uczestnicy podkreślili takie kroki, jak większa eksploracja danych i lepsze wykorzystanie zasobów danych; większa interoperacyjność między systemem informacji celnej a innymi systemami informacyjnymi dotyczącymi granic; wzmocnienie zarządzania unią celną; lepszy system szkolenia funkcjonariuszy celnych; oraz ściślejsza współpraca między UE a innymi państwami na poziomie wielostronnym i dwustronnym.

III. Dalsze kroki

Zgodnie z działaniami Komisji na rzecz lepszego stanowienia prawa prognoza stanowiła wartość dodaną dla Komisji, zarówno dzięki dotyczącej organów celnych wizji na przyszłość, która dzięki niej powstała, jak i dzięki wzmocnieniu istotnych powiązań z szeroką społecznością zainteresowanych stron. Komisja proponuje teraz na okres swojej kadencji szereg działań mających na celu wprowadzenie unii celnej na kolejny poziom, które mają uwzględniać wyniki prognozy, konsultacje z państwami członkowskimi UE i zainteresowanymi stronami⁷ oraz potrzebę wyciągnięcia pewnych wniosków na potrzeby celne z niedawnej pandemii COVID-19. Jako pierwszy krok w kierunku realizacji wizji powstałej w ramach prognozy, działania te koncentrują się w szczególności na zapewnieniu większej dostępności i wykorzystania danych i analiz danych na potrzeby celne oraz na inteligentnym, opartym na analizie ryzyka nadzorze nad łańcuchami dostaw. Działania pogrupowano w czterech kategoriach w następujący sposób:

a) zarządzanie ryzykiem ma zasadnicze znaczenie dla kontroli celnych ze względu na znaczną ilość towarów wprowadzanych na obszar celny i opuszczających go, które organy celne nie zawsze mogą zbadać w sposób indywidualny, oraz uwzględniając potrzebę ułatwienia legalnego handlu. Organy celne już zarządzają ryzykiem w oparciu o ogólnounijne ramy wspólnego zarządzania ryzykiem obejmujące wspólne kryteria⁸ i normy ryzyka, środki wymiany informacji o ryzyku oraz elektroniczną analizę ryzyka. Główna zasada skupia się na dwóch liniach obrony: (i) ocenie z wyprzedzeniem oraz (ii) kontroli, w razie potrzeby, przed zwolnieniem towarów lub po ich zwolnieniu na obszar celny UE. Istnieją jednak obawy, że ramy zarządzania ryzykiem nie są wdrażane jednakowo we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto systemy oceny ryzyka państw członkowskich mogą nie obejmować istotnych informacji, ponieważ nie są gromadzone ani wymieniane między państwami członkowskimi albo ponieważ państwa członkowskie nie dysponują ogólnounijnymi danymi porównawczymi, które umożliwiłyby im interpretację własnych danych krajowych. Aby lepiej i szerzej wykorzystać dane ze wszystkich źródeł, w tym w ramach międzynarodowej współpracy celnej, oraz aby ułatwić powstawanie współzależności w zarządzaniu ryzykiem,

⁷ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12305-Action-Plan-on-the-Customs-Union>

⁸ Dostępne wyłącznie dla ekspertów w dziedzinie zarządzania ryzykiem w państwach członkowskich.

kontrolach celnych i działaniach mających na celu zwalczanie oszustw, niezbędna jest analiza danych na szczeblu UE.

b) Zarządzanie handlem elektronicznym. Handel elektroniczny należy przyjmować z zadowoleniem ze względu na korzyści, jakie przynosi zarówno przedsiębiorstwom, szczególnie MŚP, jak i konsumentom, a ułatwienie tej działalności jest podstawą Strategii jednolitego rynku cyfrowego. Organy podatkowe i celne mają jednak poważne trudności z zapewnieniem zgodności towarów zakupionych przez internet z przepisami podatkowymi i celnymi. Organy celne mają dodatkowy obowiązek kontroli towarów pod kątem licznych opisanych wcześniej celów niefinansowych, w tym bezpieczeństwa, ochrony, praw własności intelektualnej i innych norm UE. Pakiet dotyczący VAT w handlu elektronicznym⁹ przyjęty w dniu 5 grudnia 2017 r., który ma zostać wdrożony od dnia 1 lipca 2021 r., ma na celu zwalczanie oszustw związanych z VAT i zapewnienie równych warunków działania przedsiębiorstwom w UE przy jednoczesnym ułatwieniu handlu transgranicznego. Trwa dostosowywanie prawa celnego i systemów informatycznych do tych nowych przepisów w zakresie VAT. Nowe obowiązki sprawozdawcze dotyczące usług pocztowych od dnia 15 marca 2021 r. przyczynią się do zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony przywozu w handlu elektronicznym. Konieczne są jednak dodatkowe działania, w tym współpraca międzynarodowa, w celu zapewnienia, aby organy celne mogły skutecznie kontrolować ten przywóz.

c) Promowanie przestrzegania przepisów. Poprawa i ułatwienie przestrzegania przepisów ma zasadnicze znaczenie dla uwolnienia zasobów celnych, aby można było skoncentrować się na podejrzanym przemieszczaniu towarów. System zapewniający korzyści zaufanym przedsiębiorcom w zamian za spełnienie przez nich kryteriów określonych w prawie celnym UE już istnieje i jest szeroko stosowany, ale aby zapobiegać nadużyciom, należy lepiej nim zarządzać. Jednocześnie należy kontynuować działania mające na celu ułatwienie handlu przestrzegającym przepisów przedsiębiorcom o niskim poziomie ryzyka, w szczególności poprzez zapewnienie, aby uproszczenia procedur celnych przewidziane w prawie celnym faktycznie działały w praktyce. Kolejnym istotnym elementem zapewniania zgodności jest rozwój współpracy z głównymi partnerami międzynarodowymi, na poziomie dwustronnym i wielostronnym, przy jednoczesnym monitorowaniu wdrażania istniejących uzgodnień preferencyjnych UE z państwami trzecimi i egzekwowaniu ich postanowień.

d) Organy celne działające jednomyślnie. Chociaż państwa członkowskie współpracują już ze sobą w wielu dziedzinach, musi istnieć szersza i bardziej operacyjna współpraca między organami celnymi w zakresie tematycznym lub geograficznym, aby zapewnić realizację głównych priorytetów organów celnych. Należy również zacieśnić współpracę między organami celnymi i innymi organami krajowymi, a UE musi działać jednomyślnie w kwestiach celnych na szczeblu międzynarodowym. Konieczne jest rozwiązanie problemu braku równowagi między państwami członkowskimi w zakresie kontroli celnych, w szczególności poprzez zapewnienie, aby wszystkie państwa członkowskie posiadały wystarczające, wyszkolone zasoby ludzkie oraz nowoczesny i niezawodny sprzęt do kontroli

⁹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce_en

celnej. Należy zapewnić też równowagę wyników kontroli na granicach zewnętrznych poprzez dokładny pomiar wykonywania działań i zadań celnych. Przede wszystkim konieczne jest zajęcie się bardziej podstawowymi kwestiami, takimi jak sposób radzenia sobie z kryzysami takimi jak niedawna pandemia COVID-19; sposób zarządzania kosztami elektronicznych systemów celnych; sposób zapewnienia, aby narzędzia, szkolenia i metody oraz struktury organizacyjne organów celnych były odpowiednie i stosowne; oraz sposób zapewnienia widoczności roli organów celnych w społeczeństwie i przyciągania utalentowanych i zmotywowanych ludzi do pracy w organach celnych.

W kolejnym rozdziale Komisja przedstawia szereg działań w ramach tych czterech kategorii. Wstępne prace nad niektórymi działaniami już się rozpoczęły, ale warto wspomnieć o tych działaniach ze względu na ich znaczenie dla planu wprowadzenia unii celnej na kolejny poziom. Komisja nadal będzie wspierała realizację tych działań mających na celu wprowadzenie unii celnej na kolejny poziom za pomocą swoich programów wsparcia technicznego. Działania przedstawione poniżej nie wykluczają możliwości wymagania od służb celnych wdrożenia dodatkowej polityki UE na granicach UE w zależności od dostępności zasobów ludzkich i finansowych, oceny wpływu polityki i rozwiązań informatycznych oraz odpowiedniego planowania.

IV. Działania

a) Skuteczniejsze zarządzanie ryzykiem, aby poprawić skuteczność kontroli

1) Wspólne zdolności analityczne UE

Z dyskusji dotyczących kontroli celnych jasno wynika, że większa ilość danych i analiz danych przyniosłaby organom celnym znaczne korzyści odnoszące się do wielu różnych potrzeb celnych. Lepsza analiza danych pomogłaby w zarządzaniu ryzykiem, odprawie celnej oraz działaniach prowadzonych po odprawie i działaniach mających na celu zwalczanie oszustw. W dłuższej perspektywie monitorowanie tendencji i wzorców za pomocą analizy danych mogłoby na przykład pomóc Komisji i organom celnym w określaniu niedociągnięć i słabości oraz w bardziej świadomym podejmowaniu decyzji dotyczących polityki.

W wielu różnych bazach danych i platformach danych UE i państw członkowskich znajduje się mnóstwo danych, które są już w pewnym stopniu wykorzystywane do celów zarządzania ryzykiem, a w miarę uruchamiania nowych systemów elektronicznych i aktualizacji unijnego kodeksu celnego dostępnych jest coraz więcej danych do prac na szczeblu unijnym. Ten ogrom danych nigdy nie został jednak prawidłowo połączony ani wykorzystany, więc organy celne i Komisja potrzebują lepszego dostępu do nich, również do celów zwalczania oszustw.

Dlatego Komisja proponuje w ramach własnych służb uruchomienie unijnej inicjatywy „Wspólne zdolności analityczne” w celu ułatwienia gromadzenia danych i lepszego wykorzystania danych pochodzących ze źródeł celnych i innych niż celne oraz zapewnienia narzędzi umożliwiających lepszą wymianę danych i określanie współzależności między nimi. Prace te zostaną przeprowadzone w bliskiej współpracy z państwami członkowskimi, a wyniki prac zostaną im przekazane, co będzie stanowiło uzupełnienie własnych informacji i narzędzi państw członkowskich. Analiza danych zostanie również udostępniona na potrzeby działań w zakresie zwalczania oszustw i egzekwowania prawa, w tym do celów związanych z zapobieganiem utracie tradycyjnych zasobów własnych (TOR).

Punktem wyjścia dla inicjatywy wspólnej analizy będzie poprawa w zakresie zarządzania ryzykiem oraz – zgodnie z obecną strategią zarządzania ryzykiem – priorytetem będzie zapewnienie lepszej ochrony interesów finansowych Unii oraz większego bezpieczeństwa i ochrony UE i jej obywateli. Wyniki pomogą organom celnym zidentyfikować ryzykowne przepływy handlowe, również w sytuacjach kryzysowych. W rezultacie będą one w stanie przeprowadzać bardziej ukierunkowane, skuteczne i opłacalne kontrole oraz zoptymalizować wykorzystanie ograniczonych zasobów, co powinno przełożyć się na lepsze wyniki w zakresie wskaźników skuteczności działania unii celnej (zob. poniżej).

W tych ramach prace będą początkowo koncentrowały się na wykorzystaniu danych już dostępnych w ramach bazy danych nadzoru celnego UE dotyczących przywozu i wywozu do dokonania analizy przepływów handlowych. Analiza danych z nadzoru pomoże również zapewnić prawidłowe i jednolite wdrożenie unijnej taryfy celnej w systemach odpraw celnych państw członkowskich.

Nowy elektroniczny system kontroli celnej przywozu (ICS2), który jest wdrażany w trzech fazach w latach 2021–2024 w celu identyfikacji zagrożeń dla bezpieczeństwa i ochrony przed ich przybyciem do UE, zapewni dalsze dane i możliwości w zakresie analizy danych. Prace pilotażowe mające na celu zbadanie tych wspólnych zdolności analitycznych ICS2 rozpoczną się w 2020 r., a w grudniu 2020 r. Grupa ds. Polityki Celnej zostanie wezwana do zatwierdzenia narzędzia analitycznego dla ICS2.

Później, w zależności od dostępności zasobów, służby Komisji rozszerzą zakres swojej analizy danych poprzez rozważenie, czy i w jaki sposób dane z innych źródeł mogłyby uzupełnić analizę w ramach Wspólnych zdolności analitycznych. Obejmuje to połączenie danych z systemu nadzoru celnego z danymi dotyczącymi naruszeń praw własności intelektualnej znajdującymi się w COPIS (systemie ochrony praw własności intelektualnej), wykorzystanie danych z systemu informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych oraz skorzystanie z nowych źródeł danych, w tym danych, które mogą być gromadzone w ramach kilku działań opisanych w dalszej części niniejszego komunikatu (m.in. dane dotyczące płatności VAT, platformy internetowe, skuteczność działania unii celnej, systemy elektroniczne unijnego kodeksu celnego). Analiza w ramach Wspólnych zdolności analitycznych mogłaby – z czasem i o ile będzie to możliwe – wykorzystywać sztuczną inteligencję lub uczenie maszynowe.

W odniesieniu do wyników analizy zostaną opracowane odpowiednie rozwiązania w zakresie zarządzania oraz uwzględnione zostaną kwestie ochrony i poufności danych. W perspektywie średnioterminowej, w razie potrzeby i z zastrzeżeniem oceny skutków, w ramach istniejących struktur lub w ramach nowej agencji, która zostanie powołana, można opracować unijną architekturę przechowywania danych i zarządzania nimi (zob. również poniżej).

Działanie: lata 2020–2024:

- **Począwszy od 2020 r.:** Trwają prace nad stworzeniem narzędzi w ramach unijnego elektronicznego systemu nadzoru, aby wykorzystać znajdujące się w nim zbiory danych dotyczących przywozu i wywozu do określenia tendencji mających wpływ na interesy finansowe Unii. Jeżeli chodzi o ICS2, państwa członkowskie powinny w grudniu zatwierdzić proponowane narzędzie analityczne ICS2.
- **Od końca 2021 r.** służby Komisji będą korzystać z analizy danych uzyskanych w ramach nadzoru, aby wspierać prawidłowe i jednolite wdrożenie taryfy unijnej.
- **Do końca 2023 r.,** po planowanym rozszerzeniu zbioru danych uzyskanych w ramach

nadzoru, aby obejmował dodatkowe elementy danych, i w zależności od dostępności zasobów, służby Komisji rozszerzą zakres analizy, aby połączyć dane z tego systemu z danymi z innych systemów związanych na przykład z zajęciem towarów podrobionych (COPIS), informacjami dotyczącymi zwalczania nadużyć finansowych (system informacji w celu zwalczania nadużyć finansowych), danymi dotyczącymi płatności VAT, platformami internetowymi, skutecznością działania unii celnej oraz systemami elektronicznymi unijnego kodeksu celnego. Ponadto, po opracowaniu narzędzia analitycznego ICS2 oraz wdrożeniu dwóch z trzech etapów ICS2, Komisja i państwa członkowskie rozpoczną analizę przekazywanych przed załadunkiem i przed przybyciem danych wyprzedzających w odniesieniu do pocztowych, ekspresowych i towarowych przewoźników lotniczych.

- **Do końca 2024 r.**, po wdrożeniu ostatniego etapu ICS2, Komisja i państwa członkowskie przeprowadzą analizę danych wyprzedzających przekazywanych przed załadunkiem i przed przybyciem przez wszystkich morskich, drogowych i lotniczych przewoźników i dostawców usług logistycznych.

2) *Zmieniona strategia zarządzania ryzykiem*

Komisja planuje zmienić i poprawić skuteczność obecnych ram zarządzania ryzykiem, aby podejście do zarządzania ryzykiem było jeszcze bardziej elastyczne i ustrukturyzowane. Prace związane z zarządzaniem ryzykiem koncentrują się na bezpieczeństwie, ochronie i ryzyku finansowym. Komisja chciałaby poprawić skuteczność ram poprzez wykorzystanie proponowanych nowych wspólnych zdolności analitycznych. Ponadto chciałaby rozwijać rzetelne i skuteczne zarządzanie w zakresie przeciwdziałania ryzyku finansowemu w kontekście wdrażania decyzji Komisji z 2018 r. w sprawie kryteriów ryzyka finansowego¹⁰.

Aby chronić rynek wewnętrzny UE i jej obywateli, Komisja będzie również dążyć do poprawy skuteczności obecnego procesu zarządzania ryzykiem w odniesieniu do szerokiego zakresu ryzyka niefinansowego, za którego kontrolowanie, jak przedstawiono powyżej, odpowiedzialne są organy celne. W związku z tym nowe narzędzia współpracy w czasie rzeczywistym między organami celnymi i identyfikacji ryzyka, które zostaną wprowadzone w ramach elektronicznego systemu kontroli celnej przywozu w ramach UKC (ICS2), powinny stanowić dużą pomoc dla organów celnych w zarządzaniu ryzykiem dla bezpieczeństwa i ochrony przed przybyciem poprzez umożliwienie organom celnym współpracy w czasie rzeczywistym w celu skupienia działań na przesyłkach obarczonych ryzykiem jeszcze przed ich załadunkiem w państwach trzecich. Należy również udoskonalić procesy identyfikacji ryzyka, które może pojawić się po przybyciu towarów na obszar celny UE, i zarządzania nim. Ponadto nowe ramy zarządzania ryzykiem będą miały na celu sprostanie nowym wyzwaniom, takim jak te wynikające z coraz większej ilości handlu elektronicznego wprowadzanego na obszar celny.

Działanie: 2021 r.

- Nowa strategia zarządzania ryzykiem w postaci komunikatu Komisji (aby wykorzystać wspólną analizę, rozwijać zarządzanie ryzykiem finansowym, poprawić skuteczność zarządzania ryzykiem w zakresie ryzyka niefinansowego oraz uwzględnić gwałtowny wzrost skali handlu elektronicznego) ma zostać przyjęta w **drugim kwartale 2021 r.**

¹⁰ C(2018) 3293 (dostęp ograniczony do ekspertów w zakresie zarządzania ryzykiem z państw członkowskich)

b) Zarządzanie handlem elektronicznym

3) Wykorzystanie danych na temat VAT na potrzeby celne

Jak ogłoszono w planie działania na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania wspierającego odbudowę gospodarczą¹¹, Komisja zamierza zbadać możliwość ustanowienia w ramach podatkowej sieci zwalczania oszustw (Eurofisc)¹² unijnego centrum informacji podatkowych służącego nie tylko do celów VAT, ale również na rzecz służb celnych i służb zwalczania nadużyć finansowych oraz zapewnienia organom celnym bezpośredniego dostępu do Eurofisc. Pewna wymiana między tymi służbami już się odbywa¹³, ale należy ją usprawnić i ustrukturyzować poprzez zapewnienie bezpośredniego dostępu do informacji podatkowych organom celnym.

Ponadto Komisja zamierza zapewnić, aby organy celne mogły wykorzystać nowe obowiązki sprawozdawcze w zakresie danych dotyczących płatności, które mają zostać nałożone na dostawców usług płatniczych od dnia 1 stycznia 2024 r. do celów związanych z VAT¹⁴. Te dane dotyczące płatności umożliwią zidentyfikowanie odbiorców tych płatności i dostarczą informacji o kwotach i datach płatności, a także o państwie członkowskim pochodzenia płatności lub płatnika. Dostęp do tych danych mógłby pomóc organom celnym w określeniu źródła pochodzenia towarów, a tym samym wykrywać w szczególności zaniżanie wartości przywożonych towarów. Taki dostęp powinien również zapewnić większą synergię między organami celnymi a podatkowymi, co poprawiłoby skuteczność działań na rzecz walki z oszustwami.

Działania: lata 2020-2024

- Zapewnienie bezpośredniego dostępu do centrum informacji podatkowych Eurofisc¹⁵ dla organów celnych do **2022 r.**
- **Od trzeciego kwartału 2020 r.** Komisja będzie oceniać potencjalne rozwiązania mające na celu zapewnienie organom celnym dostępu do danych dotyczących płatności VAT oraz, z zastrzeżeniem tej oceny, zaproponuje ostateczne rozwiązanie do dnia **1 stycznia 2024 r.**

4) Przegląd roli i obowiązków podmiotów handlu elektronicznego, w szczególności platform

W pakiecie dotyczącym VAT w handlu elektronicznym przyjętym w dniu 5 grudnia 2017 r., który ma zostać wdrożony od dnia 1 lipca 2021 r., zniesiono obecny próg wynoszący 10/22 EUR, poniżej którego przywożone towary są zwolnione z VAT. Oznacza to, że od dnia wejścia pakietu w życie organy celne będą musiały nakładać podatek VAT na wszystkie towary w momencie ich przybycia do UE, chyba że sprzedawca pobrał już podatek VAT w momencie zakupu w ramach systemu punktów kompleksowej obsługi importu. Od tego samego dnia internetowe platformy handlowe („platformy”)

¹¹ COM(2020) 312 z 15.07.2020.

¹² Eurofisc jest siecią służącą szybkiej wymianie między państwami członkowskimi, przetwarzaniu i analizie ukierunkowanych informacji na temat transgranicznych oszustw podatkowych oraz koordynacji działań następczych.

¹³ Wymiana ta odbywa się np. w ramach europejskiej multidyscyplinarnej platformy przeciwko zagrożeniom przestępstwami (EMPACT). W ramach tego systemu istniała praktyczna, operacyjna współpraca między administracjami podatkowymi UE – za pośrednictwem Eurofisc – administracjami celnymi oraz zarówno Europolem, jak i OLAF-em, w dziedzinie wykrywania oszustw związanych z VAT i zapobiegania im.

¹⁴ Dyrektywa Rady (UE) 2020/284 z dnia 18 lutego 2020 r. (Dz.U. L 62 z 2.3.2020, s. 7) oraz rozporządzenie Rady (UE) 2020/283 z dnia 18 lutego 2020 r. (Dz.U. L 62 z 2.3.2020, s. 1).

¹⁵ Zob. działanie 9 z planu działania na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania wspierającego odbudowę gospodarczą (zob. przypis 10 powyżej).

będą miały również obowiązek przechowywać niektóre dane do celów związanych z VAT oraz przekazywać je na żądanie organowi celnemu.

W oparciu o te wymogi w zakresie sprawozdawczości podatkowej Komisja zbada możliwość nałożenia na platformy obowiązków w zakresie sprawozdawczości celnej, aby sprostać wyzwaniom związanym z handlem elektronicznym. Chociaż platformy nie są zwykle zaangażowane w organizowanie odprawy celnej towarów zakupionych przez internet, posiadają i mogłyby udostępniać dane przedstawiające całe łańcuchy sprzedaży, od pierwotnego sprzedawcy, przez wartość transakcji, aż do nabywcy końcowego. Dane te uzupełniałyby informacje zawarte w zgłoszeniach celnych i mogłyby poprawić skuteczność działań organów celnych i podatkowych w zwalczaniu oszustw, takich jak zaniżanie wartości, niewłaściwy opis towarów i fałszywe deklaracje pochodzenia, oszustwa związane z VAT i oszustwa celne, a także szeregu zagrożeń niefinansowych. Przekazywanie danych przez platformy przyniosłoby również korzyści dla handlu, ponieważ umożliwiłoby identyfikację i szybsze zwolnienie przesyłek niskiego ryzyka, które nie przekraczają progu zwolnienia z cła, w przypadku gdy VAT zapłacono już w ramach systemu punktów kompleksowej obsługi importu. Komisja zbada również wpływ handlu elektronicznego na pobór ceł i na równe warunki działania dla podmiotów gospodarczych z UE. Będzie to obejmowało zbadanie ustaleń dotyczących poboru ceł zgodnie z nowym podejściem do pobierania VAT.

Działania: lata 2021-2023

- Po przeprowadzeniu testów pilotażowych i z zastrzeżeniem wyników oceny skutków, wprowadzenie zmiany prawnej w pakiecie unijnego kodeksu celnego w celu nałożenia na platformy obowiązku sprawozdawczości celnej: **1. kwartał 2023 r.**
- Analiza wpływu handlu elektronicznego na pobór ceł i na równe warunki działania dla podmiotów gospodarczych z UE: planowana na **2021 r.**

c) Poprawa i ułatwienie przestrzegania przepisów

5) *Wzmocnienie programu upoważnionych przedsiębiorców*

Celem unijnego programu upoważnionych przedsiębiorców, który funkcjonuje od 2008 r., jest zwiększenie bezpieczeństwa międzynarodowych łańcuchów dostaw przy jednoczesnym ułatwieniu legalnego handlu. Umożliwia on przedsiębiorcom korzystanie z szeregu uproszczeń formalności celnych, jeżeli w zamian zastosują oni wzmożone środki mające na celu zapewnienie zgodności z przepisami i współpracy z organami celnymi. Komisja opracowała kompleksową strategię i metodykę poprawy należytego wdrażania programu, w tym poprzez wzmocnienie powiązań z zarządzaniem ryzykiem celnym i zwiększenie zrozumienia programu wśród przedsiębiorców.

Komisja rozważy, w zależności od wyników wizyt wyjaśniających w państwach członkowskich, wprowadzenie przepisów nakładających na państwa członkowskie bardziej precyzyjne obowiązki w zakresie monitorowania upoważnionych przedsiębiorców w celu zapewnienia stałego spełniania przez nich kryteriów przyznawania statusu upoważnionego przedsiębiorcy. Oddzielnie Komisja zaktualizuje wytyczne dotyczące statusu upoważnionego przedsiębiorcy, które mają na celu zapewnienie państwom członkowskim i przedsiębiorcom pomocy w stosowaniu programu upoważnionych przedsiębiorców.

Działania: 2021 r.

- wniosek ustawodawczy dotyczący bardziej precyzyjnych obowiązków w zakresie monitorowania (w razie potrzeby): **2./3. kwartał 2021 r.**
- Aktualizacja wytycznych dotyczących statusu upoważnionego przedsiębiorcy: **2./3. kwartał 2021 r.**

6) *Opracowanie i uruchomienie unijnego pojedynczego punktu kontaktowego dla organów celnych*

Komisja pracuje nad wnioskiem dotyczącym unijnego pojedynczego punktu kontaktowego dla organów celnych, który zapewniłby zarówno większe możliwości kontroli, jak i ułatwienia w handlu.

Przedsiębiorstwa skorzystałyby dzięki możliwości dopełnienia wszystkich formalności granicznych, celnych i dotyczących innych celów – takich jak zdrowie, środowisko, bezpieczeństwo produktów i żywności oraz bezpieczeństwo żywnościowe – w ramach jednej czynności elektronicznej oraz dzięki możliwości szybszej odprawy granicznej przywożonych i wywożonych towarów. W przypadku agencji rządowych środki ten umożliwiłyby wspólne przetwarzanie, przekazywanie i wymianę informacji oraz lepszą ocenę ryzyka. W dziewięciu państwach członkowskich¹⁶ jest już realizowany w tym zakresie projekt pilotażowy między organami celnymi a organami partnerskimi właściwymi dla łańcucha rolno-spożywczego, przywozu drewna i formalności fitosanitarnych.

Działania: 2020 r.

- Wniosek ustawodawczy dotyczący pojedynczego punktu kontaktowego dla organów celnych do **4. kwartału 2020 r.**

7) *Ocena unijnego kodeksu celnego*

Zmodernizowane ramy prawne przepisów i procedur celnych w postaci unijnego kodeksu celnego obowiązują od 2016 r. W użyciu jest już ponad połowa z siedemnastu systemów elektronicznych zaprojektowanych, aby unia celna stała się nowoczesnym, w pełni elektronicznym środowiskiem, a pozostałe systemy będą gotowe najpóźniej do końca 2025 r. Do końca 2021 r. Komisja zakończy ocenę śródkresową mającą na celu ustalenie, czy unijny kodeks celny i systemy elektroniczne opracowane do tego czasu nadal odpowiadają celowi, jakim było zapewnienie zmodernizowanych, usprawnionych i uproszczonych procesów pomocy przedsiębiorcom przestrzegającym przepisów i organom celnym. Ocena będzie stanowiła podstawę do podjęcia decyzji, czy należy zmienić kodeks oraz jego akty wykonawcze i delegowane. Będzie ona miała na celu w szczególności ocenę, czy kodeks jest wystarczająco elastyczny, aby poradzić sobie z zarządzaniem formalnościami celnymi w czasie kryzysów takich jak COVID-19 oraz w obliczu nowych modeli biznesowych, takich jak handel elektroniczny.

Działanie: 2021 r.

¹⁶ Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Irlandia, Łotwa, Polska, Portugalia i Słowenia.

- Ocena śródkresowa unijnego kodeksu celnego – **4. kwartał 2021 r.**

8) Wspólny system sankcji celnych

Chociaż prawo celne jest zharmonizowane, jego egzekwowanie różni się, ponieważ odpowiadają za nie organy krajowe państw członkowskich. Brak wspólnego systemu naruszeń i sankcji powoduje brak pewności prawa dla przedsiębiorstw, a także potencjalne zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym. Oznacza to w szczególności niedoskonałości w zakresie poboru dochodów oraz słabości w egzekwowaniu polityki. Zgodnie z zasadami Światowej Organizacji Handlu UE ma obowiązek zapewnić jednolite stosowanie prawa celnego, również w odniesieniu do sankcji za brak zgodności z przepisami.

W związku z brakiem porozumienia w sprawie wniosku Komisji z 2013 r. dotyczącego unijnych ram prawnych w zakresie naruszeń i sankcji celnych¹⁷, Komisja zaproponuje zatem inne podejście do tego tematu.

Komisja proponuje, aby przy wsparciu państw członkowskich w ramach grupy projektowej opracować zaktualizowane kompleksowe sprawozdanie dotyczące poszczególnych systemów sankcji w każdym państwie członkowskim zgodnie z art. 42 unijnego kodeksu celnego. Na podstawie tego sprawozdania Komisja określi wytyczne dotyczące stosowania określonych w art. 42 ust.1 kryteriów dotyczących takich systemów krajowych, które to kryteria stanowią, że sankcje muszą być „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”. Prace te mogą doprowadzić w odpowiednim czasie do zastąpienia wniosku z 2013 r. kolejnym wnioskiem ustawodawczym.

Działania: lata 2020–2022

- Wytyczne dotyczące kryteriów krajowych systemów sankcji – **4. kwartał 2021 r.**
- Na podstawie doświadczeń z wytycznymi Komisja rozważy, czy konieczne jest zaproponowanie przepisów dotyczących sankcji za nieprzestrzeganie przepisów – **2022 r.**

9) Ramy prawne zwalczania oszustw celnych

Na szczeblu unijnym głównym narzędziem prawnym służącym do zwalczania oszustw celnych poprzez współpracę i wymianę informacji między państwami członkowskimi oraz z Komisją jest rozporządzenie (WE) nr 515/97¹⁸. Komisja przeprowadza właśnie gruntowną ocenę tego rozporządzenia, której głównym celem jest określenie, czy rozporządzenie jest nadal odpowiednie i adekwatne, aby sprostać wyzwaniom wynikającym z nowych form oszustw celnych. Na podstawie wyniku tej oceny Komisja zdecyduje, czy konieczna jest zmiana tego rozporządzenia.

Działanie na lata 2020–2021

- Sprawozdanie z oceny rozporządzenia (WE) nr 515/97 do **4. kwartału 2020 r.**
- Ocena potrzeby aktualizacji rozporządzenia (WE) nr 515/97 w celu sprostania współczesnym wyzwaniom związanym z oszustwami celnymi – **1. kwartał 2021 r.**

¹⁷ COM(2013) 884 final z dnia 13.12.2013 r.

¹⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi Państw Członkowskich i współpracy między Państwami Członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego. Dz.U. L 82 z 22.3.1997, s. 1, ze zm.

10) Zaangażowanie organów celnych w ochronę rynku wewnętrznego przez przywozem niezgodnych z przepisami i niebezpiecznych produktów

Nowe rozporządzenie¹⁹ w sprawie nadzoru rynku i zgodności produktów, którego stosowanie ma rozpocząć się w 2021 r., umożliwi skuteczniejszą kontrolę produktów wprowadzanych do UE. Kryzys związany z COVID-19 ponownie ukazał zagrożenie, jakie stwarzają produkty nielegalne; zaobserwowano liczne przypadki niebezpiecznych, niezgodnych z przepisami lub podrobionych środków ochrony indywidualnej wysłanych z państw trzecich, które trafiły do państw członkowskich. Komisja przyjmie przepisy wykonawcze mające na celu zwiększenie skuteczności interwencji celnych i współpracy celnej, w tym poprzez wzmocnienie ram zarządzania ryzykiem, oraz opracuje nowy interfejs między systemami celnymi i systemami nadzoru rynku na poziomie UE, aby wesprzeć wymianę informacji.

Działania: lata 2021–2025

- Komisja przyjmie akty wykonawcze dotyczące rozporządzenia w sprawie nadzoru rynku, mające na celu uwzględnienie kwestii celnych od **2021 r.**
- Do **2025 r.** Komisja opracuje nowy interfejs na szczeblu unijnym między systemem informacyjnym i komunikacyjnym do celów nadzoru rynku (ICSMS) a unijnym pojedynczym punktem kontaktowym dla organów celnych.

11) Monitorowanie stosowania uzgodnień preferencyjnych

Uzgodnienia preferencyjne UE z innymi krajami mają zasadnicze znaczenie dla wspierania dostępu do rynków zewnętrznych dla producentów i eksporterów z UE, ale mogą one prowadzić do obchodzenia przepisów handlowych poprzez nieprzestrzeganie reguł preferencyjnego pochodzenia. Komisja będzie kontynuowała monitorowanie wdrażania reguł i procedur preferencyjnego pochodzenia oraz rozszerzy zakres swoich działań w zakresie monitorowania o umowy o wolnym handlu, tak aby obejmował on przywóz z głównych krajów partnerskich oraz interesy eksportowe UE. Monitorowanie to zostanie wykorzystane do określenia obszarów, w których zasady mogłyby zostać ulepszone i zaktualizowane. Ponadto Komisja wzmocni narzędzia, którymi dysponuje, aby poprawić współpracę ze wszystkimi podmiotami, w szczególności z organami i eksporterami krajów korzystających, jednocześnie rozważając, w jaki sposób najlepiej egzekwować zobowiązania w tym zakresie. Narzędzia będą obejmowały ulepszony dostęp do informacji, szczegółowe wytyczne, pomoc techniczną i szkolenia.

Ostatecznym celem jest zabezpieczenie zasobów własnych UE poprzez zapewnienie, aby preferencje przyznawano wyłącznie produktom rzeczywiście do nich uprawnionym, gwarantując jednocześnie preferencyjny dostęp produktów unijnych do rynków krajów partnerskich.

Działanie: 2021 i kolejne lata

- **Od 2021 r.** służby Komisji rozszerzą swoje monitorowanie stosowania reguł preferencyjnego pochodzenia i procedur dotyczących umów o wolnym handlu oraz będą dążyć do rozwiązania

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1020 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie nadzoru rynku i zgodności produktów oraz zmieniające dyrektywę 2004/42/WE oraz rozporządzenia (WE) nr 765/2008 i (UE) nr 305/2011. Dz.U. L 169 z 25.6.2019, s. 1.

wraz z odnośnymi krajami pojawiających się kwestii związanych ze słabościami i niedociągnięciami we wdrażaniu tych reguł i procedur.

- W przypadku wyraźnego naruszenia obowiązujących reguł pochodzenia i procedur Komisja rozpocznie rozmowy z odnośnym krajem i wykorzysta mechanizmy przewidziane w kontekście przedmiotowego uzgodnienia preferencyjnego w celu przywrócenia zgodności i ochrony interesów finansowych UE.

12) Analiza i w stosownych przypadkach wzmocnienie unijnych międzynarodowych systemów współpracy w kwestiach celnych z ważnymi partnerami handlowymi, w szczególności z Chinami

Komisja przeanalizuje i w stosownych przypadkach wzmocni unijne międzynarodowe systemy współpracy i wzajemnej pomocy administracyjnej w kwestiach celnych z ważnymi partnerami handlowymi oraz na wielostronnych forach. Poprawa współpracy i wzajemnej pomocy administracyjnej z Chinami stanowi pierwszy priorytet ze względu na rozmiar naszego dwustronnego handlu oraz w szczególności wykładniczy wzrost przesyłek w handlu elektronicznym.

W ramach drugiego priorytetu Komisja rozważy rozwój lub wzmocnienie współpracy z innymi partnerami handlowymi, biorąc pod uwagę kryteria takie jak perspektywa przystąpienia do UE, bliskość geograficzna i sąsiedztwo, szlaki tranzytowe i interesy handlowe UE. Współpraca ta będzie w stosownych przypadkach obejmować opracowywanie inicjatyw, takich jak ułatwianie elektronicznej wymiany dokumentów celnych, wdrażanie planu działania w sprawie bezpieczeństwa produktów w sprzedaży internetowej, wspieranie zarządzania ryzykiem i bezpieczeństwa łańcucha dostaw (np. wymianę informacji między organami celnymi, wzajemne uznawanie upoważnionych przedsiębiorców i kontroli celnych). Prace mogą obejmować przegląd istniejących umów dwustronnych w celu wzmocnienia elementów dotyczących egzekwowania.

Wzmocniona współpraca celna może wreszcie przynieść korzyści również krajom partnerskim, ułatwiając lepszą mobilizację zasobów krajowych w tych krajach.

Działanie: lata 2020–2021

- Chiny: UE ma uzgodnić nowe strategiczne ramy współpracy celnej na lata 2021–2024 z Chinami przed **końcem 2020 r.** Równoległe Komisja ocenia obecną umowę o współpracy celnej i wzajemnej pomocy administracyjnej z Chinami w celu określenia, czy należy dążyć do uzyskania wytycznych negocjacyjnych w celu dokonania przeglądu tej umowy.
- Z końcem 2020 r. Komisja rozpocznie kompleksową analizę unijnego systemu współpracy międzynarodowej i wzajemnej współpracy administracyjnej w kwestiach celnych w celu zaproponowania w **2021 r.** możliwych ulepszeń o charakterze/zakresie ogólnym lub szczególnym.

d) Organy celne działające jednomyślnie

13) Wzmocnienie współpracy między organami celnymi i organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i zarządzanie granicami oraz synergii między ich systemami informacyjnymi

Konieczne jest zlikwidowanie luk pomiędzy systemami informacji celnej a innymi systemami informacyjnymi zaprojektowanymi w celu ochrony granic zewnętrznych UE i wzmacniania bezpieczeństwa wewnętrznego. Celem będzie zwalczanie zagrożeń dla bezpieczeństwa i innych zagrożeń na granicach z korzyścią dla wszystkich obywateli poprzez wspieranie nowych metod współpracy i wzajemną weryfikację danych w celu zapewnienia spójnych, nieulegających dezaktualizacji działań różnych właściwych organów i uniknięcia powielania ustaleń w zakresie sprawozdawczości.

Służby Komisji pracują już nad opracowaniem ram interoperacyjności dla systemów informacyjnych służących zarządzaniu bezpieczeństwem, granicami i migracją. Powołana przez Komisję grupa ekspertów w zakresie bezpieczeństwa, zarządzania granicami i ekspertów celnych z państw członkowskich ukończyła wstępną ocenę interoperacyjności tych systemów z systemami celnymi w dziedzinie bezpieczeństwa i oceny ryzyka dla bezpieczeństwa. W ocenie tej zaleca się w szczególności połączenie Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) i danych Europolu z systemem kontroli celnej przywozu (ICS2), który zostanie wdrożony w trzech fazach w latach 2021–2024. Zdaniem ekspertów interoperacyjność między tymi systemami może wzmocnić zarządzanie ryzykiem dla bezpieczeństwa. Zgodnie z zaleceniem ekspertów Komisja zleci przeprowadzenie studium wykonalności w celu oceny możliwości związanych z interoperacyjnością między tymi trzema systemami oraz związanych z nią wyzwań finansowych, operacyjnych, technicznych i prawnych, w tym kwestii związanych z ochroną danych osobowych i poufnością. Należy również zbadać synergie między celnymi systemami elektronicznymi innymi niż ICS2 oraz systemami obsługiwanymi przez organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo i zarządzanie granicami.

Działanie: lata 2021–2024

- Ukończenie studium wykonalności rozwoju interoperacyjności między Systemem Informacyjnym Schengen i danymi Europolu a systemem kontroli celnej przywozu (ICS2) **do końca 2021 r.** w celu ukończenia wszelkich połączeń do czasu ostatecznego wprowadzenia ICS2 (2024 r.)

14) Skuteczność działania unii celnej

Komisja prowadzi prace w celu sformalizowania swojego narzędzia do gromadzenia rocznych i kwartalnych informacji od państw członkowskich na temat danych dotyczących procesów celnych przy jednoczesnym unikaniu powielania obowiązków sprawozdawczych w innych obszarach polityki istotnych dla organów celnych. Dobrowolna podstawa obecnego działania w zakresie gromadzenia danych dotyczących skuteczności działania unii celnej powoduje pewne braki w tym procesie, a także budzi wątpliwości co do jakości danych. Bardziej kompleksowa sprawozdawczość ulepszyłaby analizę porównawczą, a ostatecznie przyczyniłaby się do zbliżenia praktyk między różnymi jurysdykcjami; zapewniłaby również ważne zagregowane informacje przyczyniające się do zdolności analitycznych w zakresie ocen ryzyka. Ramy prawne mogłyby pomóc w ujednoczeniu praktyk w zakresie gromadzenia danych na szczeblu krajowym, w konsekwencji zwiększając wykorzystanie kluczowych wskaźników skuteczności działania i pomagając w ocenie skutków decyzji dotyczących polityki celnej. Należy jednak w pierwszej kolejności dokładnie rozważyć potrzebę ram prawnych i ewentualnych wariantów alternatywnych.

Działanie: 2021 r.

- Ocena, czy unia celna napotkała utrudnienia z powodu braku konkretnej podstawy prawnej dla

okresowej sprawozdawczości w zakresie skuteczności działania unii celnej, którą to ocenę należy uwzględnić w ramach okresowej oceny wdrażania unijnego kodeksu celnego **do końca 2021 r.**

15) Lepsze wyposażenie państw członkowskich w nowoczesny i niezawodny sprzęt do kontroli celnej

Komisja zaproponowała instrument finansowy²⁰ w celu umożliwienia zakupu, utrzymania i modernizacji właściwego, najnowocześniejszego i niezawodnego sprzętu do kontroli celnej (takiego jak aparaty rentgenowskie, skanery, urządzenia ręczne oraz automatyczne rozpoznawanie tablic rejestracyjnych i sprzęt laboratoryjny) w następnych wieloletnich ramach finansowych (WRF), które powinny zostać przyjęte do końca 2020 r.

Dostępność nowoczesnego i niezawodnego sprzętu do kontroli celnej przyczyniłaby się do rozwiązania problemu słabych punktów wprowadzania na obszar celny/wyprowadzania z obszaru celnego towarów, które są szkodliwe dla ochrony interesów finansowych UE, jej bezpieczeństwa i ochrony oraz do zapewnienia równoważnego poziomu kontroli celnych w przyszłości. Proponowany instrument stanowi odpowiedź na częste wezwania ze strony wielu państw członkowskich do wsparcia finansowego na zakup takiego sprzętu. Kluczowe jest zatem, aby Parlament Europejski i Rada jak najszybciej zgodziły się na propozycję Komisji dotyczącą instrumentu finansowania sprzętu do kontroli celnych w celu zapewnienia równoważnych wyników kontroli celnych wśród państw członkowskich.

Działanie: 2021 r.

- Jeśli instrument finansowy zostanie przyjęty, Komisja i państwa członkowskie będą **od 2021 r.** korzystać z programu, aby przyczynić się do zapewniania równoważnych wyników kontroli celnych.

16) Wdrożenie i pogłębienie mechanizmów współpracy w ramach programu „Cła” (WRF 2021–2027)

W następnych wieloletnich ramach finansowych (WRF), które powinny zostać przyjęte najpóźniej do końca 2020 r., celem²¹ programu „Cła” jest wspieranie funkcjonowania i modernizacji unii celnej, również w celu wzmocnienia rynku wewnętrznego. Ma on na celu ułatwienie współpracy między uczestniczącymi państwami, ich organami celnymi oraz ich urzędnikami. Poprawa i zacieśnienie tej współpracy ma zasadnicze znaczenie.

W ostatnich latach państwa członkowskie wykazują coraz większe zainteresowanie wzmocnioną współpracą operacyjną między organami celnymi na podstawie geograficznej lub tematycznej w formie zespołów ekspertów – jednego z narzędzi programu. Wydaje się, że istnieje prawdziwa chęć i potrzeba rozszerzenia takiej współpracy operacyjnej na więcej obszarów, takich jak handel elektroniczny, oraz na większą liczbę krajów uczestniczących.

²⁰ COM(2018) 474 final z 12.6.2018

²¹ COM(2018) 442 final z 8.6.2018

Istnieje również potrzeba wzmocnienia profilu zawodów związanych ze służbą celną w celu przyciągnięcia najlepszych ludzi do pracy w organach celnych oraz potrzeba wspólnego podejścia do szkoleń, w tym w celu zmniejszenia kosztów. Pomysły do rozważenia w tym względzie mogłyby obejmować program „mobilności” umożliwiający funkcjonariuszom celnym pracę w dowolnym miejscu w UE z wzajemnym uznawaniem kwalifikacji i rozwojem ogólnounijnego wspólnego szkolenia i budowania potencjału ludzkiego na rzecz funkcjonariuszy celnych, we współpracy – jeżeli jest to uzasadnione – z innymi agencjami, takimi jak CEPOL²².

Działania w ramach programu „Cła” mogą być uzupełniane wsparciem technicznym dla administracji celnych państw członkowskich w ramach Instrumentu Wsparcia Technicznego na lata 2021-2027.

Działanie: 2021 i kolejne lata

- Od 2021 r. (do 2028 r.) Komisja będzie zachęcała państwa członkowskie do większego wykorzystywania współpracy operacyjnej i udogodnień do budowania potencjału ludzkiego w ramach narzędzi programu „Cła” w jak największej liczbie obszarów.

17) Bardziej inteligentne zarządzanie unią celną

W ciągu ostatnich kilku miesięcy, w odpowiedzi na pandemię COVID-19, Komisja przyjęła szereg działań legislacyjnych i wydała wytyczne interpretujące ustawodawstwo, aby pomóc organom celnym i przedsiębiorcom w czasie kryzysu. Ponadto nadchodząca ocena unijnego kodeksu celnego będzie miała na celu ustalenie, czy kodeks ten jest wystarczająco elastyczny, aby poradzić sobie z zarządzaniem formalnościami celnymi w czasie kryzysu. Pojawiły się jednak sugestie, że potrzebne są rozwiązania wykraczające poza kodeks. Istnieje również chęć kontynuowania dyskusji – w następstwie prognozy – na powiązany temat dotyczący zapewnienia, aby unia celna była lepiej przygotowana na przyszłość.

W świetle tych zmian Komisja proponuje ustanowienie grupy analitycznej złożonej z państw członkowskich i zainteresowanych stron w ramach programu „Cła” w celu rozważenia, w jaki sposób należy sprawić, by unia celna była inteligentniejsza, sprawniejsza, bardziej zaawansowana technologicznie i odporna na kryzysy. Pomysły do rozważenia mogłyby obejmować sposoby lepszego prognozowania i przewidywania problemów, mechanizmy szybkiego reagowania, wnioski do wyciągnięcia z kryzysu związanego z pandemią COVID-19 oraz zbadanie, w jaki sposób najlepiej zapewnić, aby unia celna realizowała swoje cele.

Ponadto być może nadszedł czas na rozważenie bardziej operacyjnych ram dla działalności celnej. Biorąc pod uwagę ograniczenia nałożone w Traktacie na przyznawanie niektórych uprawnień agencji, można by zbadać strukturę agencji. W tym celu Komisja w odpowiednim czasie przeprowadzi ocenę skutków w celu ustalenia, czy unijna agencja celna (nowa albo część istniejącej agencji) z odpowiednimi uprawnieniami umożliwiłaby lepsze i bardziej skoordynowane reagowanie operacyjne służb celnych na sytuacje kryzysowe oraz monitorowanie tendencji i wzorców i określanie słabych stron.

Ponadto ocena skutków będzie miała na celu ustalenie, czy agencja umożliwiłaby zarządzanie danymi analitycznymi, ich przechowywanie, większy rozwój i skuteczną wymianę w celu wsparcia

²² Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzynie Ścigania

wszystkich państw członkowskich w ich działaniach związanych z zarządzaniem ryzykiem i zwalczaniem nadużyć finansowych oraz czy pomogłaby w zapewnieniu stosowania skutecznego i jednolitego podejścia do zarządzania ryzykiem na całym obszarze celnym UE. Ocena ta umożliwiłaby również określenie, czy zarządzanie elektronicznymi systemami celnymi, ich rozwój i utrzymanie byłyby lepsze, gdyby obsługiwała je unijna agencja, co ograniczyłoby koszty, jakie ponoszą państwa członkowskie, jeśli finansują te systemy indywidualnie. Komisja oceniłaby również, czy agencja mogłaby w razie potrzeby zapewniać formalną strukturę dla współpracy między państwami członkowskimi w zakresie kontroli celnych oraz dla międzynarodowych zespołów ekspertów ds. szybkiego reagowania, pomagać w promowaniu zawodów związanych ze służbą celną i zmniejszać koszty szkolenia ponoszone przez państwa członkowskie za pośrednictwem programów mobilności i wspólnego szkolenia. Przy podejmowaniu decyzji, czy wykorzystanie agencji stanowi właściwy kierunek działania, należy dokładnie rozważyć synergie i możliwość pokrywania się z istniejącymi organami ścigania.

Działanie: lata 2021–2023

- Grupa analityczna złożona z państw członkowskich i zainteresowanych stron ds. prognozowania/zarządzania kryzysowego – uruchomienie na początku **2021 r.**
- W 2022 r. Komisja rozpocznie ocenę skutków, której wyniki zostaną przedstawione do **2023 r.**, dotyczącą zalet i wad podejścia agencyjnego obejmującego szereg dziedzin współpracy celnej, aby zdecydować, czy należy zaproponować taką agencję w następnych wieloletnich ramach finansowych.

V. Podsumowanie

W niniejszym planie działania ustanowiono ambitną serię działań mających na celu zapewnienie bardziej spójnej i silniejszej unii celnej reagującej na cztery obszary interwencji: zarządzanie ryzykiem, handel elektroniczny, zgodność i unię celną działającą jednomyślnie. Komisja sporządziła niniejszy plan pracy na okres do 2025 r., uwzględniając opinie państw członkowskich i zainteresowanych stron wyrażone w różnych formatach konsultacji opisanych w komunikacie. Jest on zgodny z długoterminową wizją unii celnej ustanowioną w ramach prognozy i uznano w nim wpływ kryzysu związanego z pandemią COVID-19 na organy celne i podmioty gospodarcze.

Głównym celem tego działania będzie dodanie unijnej warstwy zdolności w zakresie analizy danych, aby wspierać wszystkie państwa członkowskie w analizie ryzyka i poprzez rozszerzenie skuteczności kontroli. Ma to na celu wspieranie i wzmacnianie poszczególnych aspektów ryzyka i kontroli w celu wzmocnienia całej struktury, zmniejszenia kosztów dla państw członkowskich i dalszego ułatwienia legalnego handlu.

Należy podkreślić, że wielkość i wykonalność niektórych, choć nie wszystkich, proponowanych działań zostanie określona na podstawie ostatecznego wyniku negocjacji w sprawie następnych wieloletnich ram finansowych, zarówno z punktu widzenia budżetu administracyjnego, jak i operacyjnego. Należy również zauważyć, że państwa członkowskie będą miały istotną rolę do odegrania i będą musiały udostępnić niezbędne zasoby na szczeblu krajowym. Jeśli te warunki nie zostaną spełnione, nie będzie możliwe rozwinięcie wszystkich tych działań.

Komisja pragnie również kontynuować omawianie z państwami członkowskimi sposobów sprawienia, aby unia celna stała się inteligentniejsza, sprawniejsza i bardziej odporna na sytuacje

kryzysowe. W perspektywie średnioterminowej Komisja pragnie zbadać pomysł ustanowienia agencji celnej w celu zapewnienia, aby zarządzanie unią celną stało się bardziej opłacalne i skuteczniejsze, wyeliminowania powielania kosztów między państwami członkowskimi oraz zapewnienia skuteczniejszego i szybszego reagowania na sytuacje kryzysowe.

Komisja zwraca się do Parlamentu Europejskiego i Rady o poparcie niniejszego planu działania.

DODATEK: wykaz działań i kalendarium

2020 r.

1. Wspólne zdolności analityczne: analiza danych w celu wyodrębnienia tendencji z wykorzystaniem unijnego systemu Surveillance: w toku
2. Pojedynczy punkt kontaktowy dla organów celnych – wniosek ustawodawczy: 4. kwartał 2020 r.
3. Przegląd rozporządzenia nr 515/97 w sprawie oszustw celnych: 4. kwartał 2020 r.
4. Chiny: współpraca międzynarodowa: Nowe ramy strategiczne z Chinami: koniec 2020 r.
5. Rozpoczęcie analizy unijnego systemu współpracy międzynarodowej w kwestiach celnych: koniec 2020 r.

2021 r.

1. Wspólne zdolności analityczne: wykorzystanie danych z systemu Surveillance do wspierania poprawnego wdrażania unijnej taryfy celnej
2. Zmieniona strategia zarządzania ryzykiem: 2. kwartał 2021 r.
3. Ocena potrzeby aktualizacji rozporządzenia nr 515/97 w celu sprostania wyzwaniom związanym z oszustwami celnymi: 1. kwartał 2021 r.
4. Program upoważnionych przedsiębiorców: możliwy wniosek ustawodawczy dotyczący bardziej precyzyjnych obowiązków w zakresie monitorowania 2./3. kwartał 2021 r.
5. Program upoważnionych przedsiębiorców: Zaktualizowane wytyczne: 2./3. kwartał 2021 r.
6. Ocena śródkresowa unijnego kodeksu celnego: 4. kwartał 2021 r.
7. Rozporządzenie w sprawie nadzoru rynku – akty wykonawcze dotyczące aspektów celnych: od 2021 r.
8. Uzgodnienia preferencyjne – zwiększenie monitorowania: począwszy od 2021 r.
9. Ewentualne wzmocnienie współpracy międzynarodowej i wzajemnej pomocy administracyjnej w kwestiach celnych na podstawie wyników analizy: ma się rozpocząć w 2021 r.
10. Skuteczność działania unii celnej – ocena problemów wynikających z braku podstawy prawnej: koniec 2021 r.
11. Wspólny system sankcji – wytyczne: 4. kwartał 2021 r.
12. Sprzęt do kontroli celnej: prace nad finansowaniem sprzętu mają się rozpocząć od 2021 r.
13. Nowy program „Cła”: wzmocniona współpraca od 2021 r.
14. Rozpoczęcie analizy wpływu handlu elektronicznego na pobór opłat celnych/równe warunki działania
15. Badanie interoperacyjności między systemami celnymi i kontroli granicznej: koniec 2021 r.
16. Grupa analityczna ds. prognozowania/zarządzania kryzysowego – uruchomienie na początku 2021 r.

2022 r.

1. Dostęp organów celnych do węzła danych podatkowych Eurofisc
2. Wspólny system sankcji – refleksja nad ustawodawstwem

2023 r.

1. Wspólne zdolności analityczne: rozpoczęcie łączenia danych z systemu Surveillance z danymi z innych nowych i istniejących systemów elektronicznych; analityka ICS2 dotycząca danych poprzedzających załadunek i przyłot dla pocztowych, ekspresowych i towarowych przewoźników lotniczych.
2. Obowiązki celne dla platform handlu elektronicznego – wniosek dotyczący sprawozdawczości: 1. kwartał 2023 r.

3. Agencja celna – ukończenie oceny skutków

2024 r.

1. Wspólne zdolności analityczne: analityka ICS2 dotycząca danych poprzedzających załadunek i przybycie dla przewoźników morskich, drogowych i lotniczych oraz dostawców usług logistycznych
2. Współpraca i interoperacyjność z organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i zarządzanie granicami – kalendarium połączeń (zgodnie z ostatecznym wprowadzeniem ICS2)
3. Dostęp organów celnych do danych dotyczących płatności VAT

2025 r.

1. Nowy interfejs między systemem informacyjnym i komunikacyjnym do celów nadzoru rynku (ICSMS) a unijnym pojedynczym punktem kontaktowym dla organów celnych.