

Małgorzata Czermińska*

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

STRATEGICZNE DZIAŁANIA USPRAWNIAJĄCE I ZWIĘKSZAJĄCE BEZPIECZEŃSTWO W TRANSGRANICZNYM RUCHU TOWAROWYM W UNII EUROPEJSKIEJ – ELEKTRONICZNY SYSTEM CELNY

Streszczenie

W artykule przedstawiono wybrane strategiczne działania Unii Europejskiej mające na celu ułatwienie procedur celnych z jednoczesnym zapewnieniem bezpieczeństwa w transgranicznym ruchu towarowym w postaci stworzenia elektronicznego systemu celnego. Szczególną uwagę poświęcono tym rozwiązaniom stosowanym w ramach elektronicznych usług celnych, które mają na celu ich ułatwienie i uproszczenie. Wykorzystana w opracowaniu metoda badawcza polega na analizie istniejących rozwiązań prawno-systemowych połączonej z praktyką gospodarczą.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo transgranicznego obrotu towarowego, administracja celna, elektroniczne cło, usługi celne

Wprowadzenie

Podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej jest wspólny rynek, który obejmuje obszar bez granic wewnętrznych oraz stanowi swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Z kolei podstawą funkcjonowania wspólnego rynku jest unia celna.

* E-mail: emczermi@cyf-kr.edu.pl.

Oznacza ona zakaz stosowania ceł przywozowych i wywozowych oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym między państwami członkowskimi, a także przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi. Swoboda przepływu towarów dotyczy zarówno produktów pochodzących z państw członkowskich, jak i z krajów trzecich, pod warunkiem, że zostały dopuszczone do swobodnego obrotu. Dopuszczenie do swobodnego obrotu towarów nieunijnych jest możliwe po załatwieniu formalności przywozowych i uiszczeniu należności celnych związanych z przywozem¹. Głównym skutkiem dopuszczenia towaru do obrotu jest nadanie towarowi nieunijnemu statusu towaru unijnego, wskutek czego taki towar może się swobodnie przemieszczać po całym obszarze celnym Unii. Jeśli więc wziąć pod uwagę mnogość formalności, nawet samych zgłoszeń celnych na obszarze celnym Unii Europejskiej, do którego należy 28 krajów, zrozumiałe są działania na rzecz ich zmniejszenia, uproszczenia, zapewnienia bezpieczeństwa obrotu.

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych strategicznych działań Unii Europejskiej mających na celu ułatwienie procedur celnych z jednoczesnym zapewnieniem bezpieczeństwa w transgranicznym ruchu towarowym w postaci stworzenia elektronicznego systemu celnego. Szczególną uwagę zwrócono na rozwiązania stosowane w ramach elektronicznych usług celnych, które mają na celu ich ułatwienie i uproszczenie. Wykorzystana tu metoda badawcza polega na analizie istniejących rozwiązań prawno-systemowych i praktyki gospodarczej.

1. Transgraniczny ruch towarowy w Unii Europejskiej – wybrane aspekty z punktu widzenia podstawowych regulacji i wyzwań dla służb celnych

Unia Europejska jest potęgą handlową, ma największy udział w światowym handlu towarami, nawet bez uwzględnienia obrotów wewnątrzunijnych (por. tab. 1). Skala jej operacji celnych jest ogromna, są to bowiem obroty o wartości ok. 3,4 bln EUR rocznie. Średnio ok. 2,2 mld ton towarów jest przywożonych lub wywożonych do UE na podstawie ok. 271 mld zgłoszeń celnych, najwięcej w imporcie (tab. 1).

¹ Określenie „towar unijny” i „towar nieunijny” wprowadził unijny kodeks celny. Wcześniej zarówno w WKC jak i ZKC używano określenia „towar wspólnotowy” i „towar niewspólnotowy”. O kodeksie celnym będzie mowa dalej.

Na obszarze Unii Europejskiej są stosowane wspólne przepisy celne, co wynika z faktu, że kraje członkowskie tworzą jeden obszar celny. Podstawowym aktem prawnym regulującym wymianę towarową z krajami trzecimi i związanym z funkcjonowaniem unii celnej jest wspólnotowy kodeks celny (WKC)² oraz przepisy wykonawcze do WKC³. Wspólnotowy kodeks celny zaczął obowiązywać od 1994 roku i był nowelizowany kilka razy.

Tabela 1. Unia celna Unii Europejskiej (28 krajów) – wybrane makro wskaźniki w 2013 roku

Wyszczególnienie	Obroty towarowe ogółem extra – UE	Import	Eksport
Wartość (bln EUR)	3,4	1,7	1,7
Udział w handlu światowym (%)	15,8	16,0 (USA – 16,2 Chiny – 12,6)	15,5 (USA – 11,1 Chiny – 14,7)
Tonaż towarów będących przedmiotem handlu (mld t)	2,2	1,6	0,6
Wpływy z ceł ogółem w tym odprowadzone do budżetu UE* (mld EUR)	20,5 15,3 (11% wpływów w budżecie ogólnym)	20,5 15,3	–
Liczba zgłoszeń celnych	271 mln w ciągu roku, 516 deklaracji na minutę albo 9 na sekundę	145 mln w imporcie, 108 mln w eksporcie, 18 mln w tranzycie	

* Każde państwo członkowskie od 2001 r. odprowadza 3/4 wpływów z ceł i opłat cukrowych do budżetu UE⁴.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat> (dostęp: 5.02.2015); Komisja Europejska DG TAXUD, *Electronic customs initiative*, http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/electronic_customs_initiative (dostęp: 10.02.2015).

² Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913 z 12 października 1992 roku ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. 1992, L 302.

³ Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z 2.07.1993 roku ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. 1993, L 253.

⁴ Wpłaty te stanowią główną pozycję tzw. tradycyjnych środków własnych w budżecie – traditional resources – TOR, art. 2 ust. 3 Decyzji Rady 2000/597/WE, Euratom z 29.09.2000 r., w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich, Dz. Urz. 2000, L 253. Na mocy decyzji Rady z 26.05.2014 r., proporcje te zostały w nowej perspektywie finansowej, tj. od 1.01.2014 r., zmienione i wynoszą odpowiednio: 80% i 20%; por. Decyzja Rady nr 2014/335/UE, Euratom z 26.05.2014 roku w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, Dz. Urz. 2014, L 168.

Szybko postępująca komputeryzacja i informatyzacja procesów logistycznych sprawiła, że konieczne stały się nowe rozwiązania usprawniające usługi celne i ułatwiające handel z jednoczesnym zapewnieniem bezpieczeństwa na granicach celnych UE. Pod koniec pierwszej dekady XXI wieku zamiast kolejny raz nowelizowano WKC, wprowadzając nową jego wersję w postaci zmodernizowanego kodeksu celnego (ZKC)⁵. Zmodernizowany kodeks celny (*Modernized Customs Code – MCC*) wszedł w życie 24 czerwca 2008 roku, a 5 lat po jego wprowadzeniu, a więc do 24 czerwca 2013 roku, miał być w całości stosowany. Przepisy wykonawcze do ZKC zaczęły obowiązywać od 1 lipca 2009 roku⁶. Ponieważ nie wszystkie rozporządzenia dotyczące wdrożenia ZKC zostały wprowadzone we właściwym czasie, Komisja Europejska złożyła wnioski do Rady i Parlamentu o aktualizację, a właściwie zastąpienie, zmodernizowanego kodeksu celnego, unijnym kodeksem celnym (*Union Customs Code – UCC*). Rozporządzenie ustanawiające unijny kodeks celny⁷ weszło w życie 30 października 2013 roku. Rozporządzenie to uchyliło rozporządzenie z 23 kwietnia 2008 roku ustanawiające ZKC, które w praktyce nie było stosowane. Od 30 października 2013 roku stosowano tylko niektóre przepisy UKC, w pełni zacznie on obowiązywać od 1 maja 2016 roku, jeśli do tego czasu zostaną przyjęte odpowiednie przepisy wykonawcze.

W unijnym kodeksie celnym szczególny nacisk położono na wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych, w szczególności na ustanowienie ram prawnych dla realizacji zasady stanowiącej, że wszystkie transakcje celne i handlowe mają być przeprowadzone elektronicznie⁸, a systemy informacyjno-komunikacyjne wykorzystywane w operacjach celnych w państwach członkowskich powinny oferować takie same ułatwienia. To z kolei implikuje ujednoczone

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2008 z 23.04.2008 roku ustanawiające wspólnotowy kodeks celny (zmodernizowany kodeks celny), Dz. Urz. 2008, L 145.

⁶ Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 312/2009 z 16 kwietnia 2009 roku zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. 2009, L 98, zwane dalej Rozporządzeniem wykonawczym Komisji do ZKC.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9.10.2013 roku ustanawiające unijny kodeks celny (wersja przekształcona), Dz. Urz. 2013, L 269, zwany dalej UKC.

⁸ Chodzi o wszelką wymianę informacji, takich jak: deklaracje, zgłoszenia celne, wnioski, decyzje, między organami celnymi oraz między przedsiębiorcami a organami celnymi, a także przechowywanie tych informacji zgodnie z wymogami przepisów prawa celnego, art. 6 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 9.10.2013 r., art. 6).

kontrole celne oraz sprawia, że administracje celne państw członkowskich działają jak jedna, nie dopuszczając tym samym do zakłócenia konkurencji w ruchu transgranicznym. W związku z rosnącą potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony na zewnętrznych granicach Unii zmodyfikowano zadania organów celnych. Uzyskały one wiodącą rolę w łańcuchu dostaw, są też w głównej mierze odpowiedzialne za nadzór nad międzynarodową wymianą handlową UE, czyli w szczególności za⁹:

- ochronę interesów finansowych Unii Europejskiej,
- ochronę Unii Europejskiej przed nieuczciwym i nielegalnym handlem,
- zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony Unii Europejskiej i jej mieszkańców oraz ochrony środowiska,
- utrzymanie należytej równowagi między kontrolami celnymi (funkcja ochronna) a ułatwieniem legalnej wymiany handlowej.

Szczególłą wagę przywiązano do funkcji ochronnej administracji celnych, co odzwierciedla tendencję do zwiększenia bezpieczeństwa na skalę międzynarodową, w tym również pod względem międzynarodowego obrotu towarowego, które nasiliły się zwłaszcza po atakach terrorystycznych.

Tradycyjna funkcja fiskalna, której celem jest zapewnianie wpływów do budżetu i związane z jej realizacją kontrole celne, zwłaszcza najbardziej czasochłonne i kosztochłonne rewizje towarów na granicach celnych, mające na celu głównie sprawdzanie poprawności poboru i wymiaru należności celnych, straciły na znaczeniu. Zmniejszeniu znaczenia fiskalnej funkcji kontrolnej służb granicznych, zwłaszcza służb celnych, towarzyszy wzmocnienie funkcji ochronnej w transgranicznym obrocie towarowym, w celu zminimalizowania zagrożeń związanych z globalizacją i działaniem międzynarodowych grup przestępczych. Chodzi m.in. o ochronę przed napływem towarów naruszających prawa własności intelektualnej, kontrolę handlu bronią, uzbrojeniem, materiałami rozszczepialnymi, dobrami podwójnego zastosowania i środkami odurzającymi.

⁹ *Ibidem*, art. 3.

2. Program e-Customs jako podstawa funkcjonowania elektronicznego systemu celnego

System celny można sprowadzić do działań określonego państwa, a w przypadku Unii Europejskiej do działań Wspólnoty i poszczególnych państw członkowskich, regulujących obrót towarowy z zagranicą, podejmowanych na podstawie prawa celnego (głównie kodeksu celnego i przepisów wykonawczych do niego) przy zaangażowaniu administracji celnych. System celny obejmuje zatem jedynie działania związane z przepływem towarów. Zakres pojęciowy elektronicznego systemu celnego jest taki sam, zmienia się jedynie technika i warunki prowadzenia tych działań. Odbywają się one w środowisku elektronicznym, bezpapierowym, z wykorzystaniem systemów informatycznych. W szczególności chodzi o możliwość elektronicznej wymiany danych (dokumentów celnych) między urzędem celnym a zgłaszającym oraz między administracjami celnymi państw członkowskich.

Pierwszym krokiem do utworzenia elektronicznego systemu celnego, a w szczególności elektronicznej wymiany zgłoszeń celnych był skomputeryzowany system tranzytowy, zainicjowany w 1997 roku¹⁰. Natomiast jeszcze wcześniej, bo w połowie lat 90. XX wieku podjęto działania na rzecz stworzenia systemu in-

¹⁰ Stworzenie elektronicznego cła lub szerzej elektronicznego systemu celnego to jedno z celów szerszego programu dotyczącego cel. Już w 1995 r. (po utworzeniu wspólnego rynku od 1 stycznia 1993 r.) zainicjowano pięcioletni program Customs 2000. Była to swoista strategia działania dla cel i administracji celnych na lata 1996–2000 w kontekście wyzwań związanych utworzeniem wspólnego rynku i zniesieniem wewnętrznych granic celnych, a także wzrostem wymiany handlowej w wyniku liberalizacji handlu po zakończeniu rundy urugwajskiej i przyjęciu aktu końcowego. Jego kontynuacją była inicjatywa Customs 2002 (lata 2001–2002), a następnie Customs 2007 na lata 2003–2007. Kolejny był wspólnotowy program działań Customs 2013 na lata 2008–2013. Miał on na celu wspieranie elektronicznego środowiska celnego, które sprawi, że działalność w zakresie usług celnych będzie zaspokajać potrzeby rynku wewnętrznego, jednocześnie gwarantując zwiększenie bezpieczeństwa i ochronę interesów finansowych UE. Oprócz wspierania paneuropejskiego elektronicznego środowiska celnego główne cele tego programu dotyczyły wzrostu współpracy między administracjami celnymi, tak aby funkcjonowały jak jedna, zwiększenia międzynarodowej współpracy celnej między administracjami celnymi UE a organami celnymi państw trzecich, aby zwiększyć bezpieczeństwo w łańcuchu dostaw, działania związane z systemami łączności i wymianą informacji. W programie tym 80% środków przeznaczono na informatyzację (prawie 260 mln EUR), pozostałą część na zasoby ludzkie. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 624/2007/WE z 23 maja 2007 r. ustanawiająca program działań dla cel we Wspólnocie (Cła 2013), Dz. Urz. 2007, L 154. Obecnie jest realizowany program Customs 2020 na lata 2014–2020; por. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1294/2013 z 11 grudnia 2013 r. ustanawiające program działania dla cel w Unii Europejskiej na okres 2014–2020 (Cła 2020) i uchylające decyzję nr 624/2007/WE, Dz. Urz. 2013, L 347.

formacji celnej, będącego centralną bazą danych dostępną z terminali umiejscowionych w każdym państwie członkowskim. System informacji celnej (SIC) jako jeden z trzech systemów (oprócz systemu informacyjnego europolu i systemu informacyjnego Schengen) stworzono z myślą o potrzebie współpracy służb policyjnych, granicznych i celnych państw członkowskich Unii Europejskiej z wykorzystaniem nowoczesnych technologii¹¹.

Główny dokument dotyczący elektronicznego cła to wieloletni plan strategiczny elektronicznej administracji celnej – MASP (*Multi-Annual Strategic Plan*), który w 2004 roku Komisja Europejska przedstawiła krajom członkowskim¹². Odgrywa on rolę strategii informatyzacji dla unii celnej, z określeniem poszczególnych działań oraz harmonogramu ich realizacji. Wpisuje się w program e-administracji (*e-government*) i e-Europy, których celem jest stworzenie efektywnych systemów informacji i komunikacji między organami administracji publicznej w celu wymiany informacji w sposób bezpieczny w całej Europie. W związku z tym plan działania MASP przewiduje stworzenie zintegrowanych, elektronicznych systemów celnych w celu ułatwienia, ujednoczenia i przyspieszenia obsługi celno-administracyjnej, zarządzania łańcuchem dostaw oraz zmniejszenia ryzyka zagrożeń i zwiększenia bezpieczeństwa towarów i handlu międzynarodowego. W tym celu konieczne jest, aby:

- a) była zapewniona elektroniczna wymiana danych (dokumentów) związanych z przekraczaniem granicy celnej między urzędami celnymi we Wspólnocie;
- b) podmioty gospodarcze składały zgłoszenia celne w wersji elektronicznej niezależnie od tego, do którego państwa członkowskiego towary są przywożone bądź z którego są wywożone;
- c) wybór towarów i organów celnych do kontroli opierał się na zautomatyzowanej ocenie ryzyka z wykorzystaniem wspólnotowych, międzynarodowych i krajowych kryteriów, przy czym unijne zagrożenia są rozpowszechniane w formie elektronicznej;

¹¹ Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wykorzystania technologii informatycznych dla potrzeb celnych, Dz. Urz. 1995, C 316.

¹² European Commission, *Electronic Customs Multi-Annual Strategic Plan* (MASP Rev 7), TAX-UD/477/2004.

- d) podmioty gospodarcze były zarejestrowane do celów celnych tylko w jednym państwie członkowskim, nawet jeśli realizują transakcje w innym kraju;
- e) przedsiębiorcy mieli dostęp do portali informacyjnych, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym transakcja się zaczyna lub kończy;
- f) skomputeryzowane systemy celne były połączone z już istniejącymi i przyszłymi, także funkcjonującymi w obszarach innych niż cło, np. z akcyzą i VAT;
- g) wszystkie kontrole fizyczne były prowadzone w tym samym czasie i w tym samym miejscu (*one-stop-shop*).

Główna część dokumentu MASP, czyli wieloletni plan strategiczny dla elektronicznego cła, jest corocznie aktualizowany. Ostatnia wersja MASP to dokument z 21 listopada 2014 roku¹³. W załącznikach w wersji z 2004 roku określono m.in. szczegółowy harmonogram działań, systemy i projekty elektronicznego cła (tab. 2), oraz schemat zarządzania jego wdrażaniem.

W ramach programu elektronicznego cła wspierają m.in. transeuropejskie skomputeryzowane systemy łączności i wymiany informacji, gdyż są one niezbędne do funkcjonowania administracji celnych we Wspólnocie i wymiany informacji między nimi (tab. 2). Ponadto umożliwiają wymianę danych zawartych w deklaracjach celnych i towarzyszących im dokumentach oraz szybki przepływ danych między administracjami celnymi i między organami celnymi i podmiotami gospodarczym, służą usprawnieniu odpraw celnych, zmniejszeniu kosztów z nimi związanych, zwalczaniu oszustw, przestępczości zorganizowanej, zwiększeniu bezpieczeństwa towarów i handlu międzynarodowego.

Zautomatyzowany system importu (AIS) i zautomatyzowany system eksportu (AES) razem z nowym skomputeryzowanym systemem tranzytowym (NCTS) pozwalają na wymianę informacji i obsługę (w formie elektronicznej) importu, eksportu i tranzytu, bez duplikacji danych na poziomie UE¹⁴. W celu zwiększenia bezpieczeństwa transgranicznego obrotu towarowego nałożono obowiązek składania od 1 lipca 2009 roku przez podmioty dokonujące obrotów towarowych z krajami trzecimi przywozowych deklaracji skróconych (*entry summary declaration* – ENS).

¹³ European Commission, *Electronic Customs Multi-Annual Strategic Plan MASP, Rev. 2014*, Taxud.a.3 (2014) 2151261/ 2014.

¹⁴ S. Naruszewicz, M. Masłowska, *Informatyzacja procedur celnych*, Difin, Warszawa 2010, s. 95.

Tabela 2. Zestawienie najważniejszych projektów i systemów realizowanych w ramach programu e-Customs

Obszar działania	Nazwa projektu/systemu	Charakterystyka/przeznaczenie
1	2	3
Infrastruktura*	INFRA	Stworzenie jednej platformy sprzętowej, na której znajdują się wszystkie systemy biznesowe objęte programem e-cło
	MCA	Magistrala celno-akcyzowa, definiująca i standaryzująca przepływy komunikatów między systemami informacyjnymi służb celnych a DG TAXUD
	PKI	Stworzenie infrastruktury dla usług związanych ze stosowaniem podpisu elektronicznego, planowana jest także obsługa zagranicznych certyfikatów kwalifikowalnych (z całej UE)
	Help Desk	Wsparcie techniczne i merytoryczne dla użytkowników wewnętrznych (funkcjonariusze celni) i zewnętrznych (przedsiębiorcy) systemów informatycznych wykorzystywanych przez służby celne, uniwersalna platforma wsparcia
Obsługa i kontrola obrotu towarowego	<i>Economic Operator's Registration and Identification – EORI</i>	System rejestracji i identyfikacji podmiotów gospodarczych w UE
	<i>Integrated Tariff Environment – ITE</i>	Zintegrowane środowisko taryfowe zapewniające spójność między różnymi systemami informatycznymi odnoszącymi się do różnych instrumentów polityki handlowej (zwłaszcza: TARIC, EBTI – europejski system wiążącej informacji taryfowej, TQS – system zarządzania kontyngentami taryfowymi, Suspensions – zawieszenia ceł, ECICS – europejski spis celny substancji chemicznych, SMS – system zarządzania, Surveillance – nadzór statystyczny, DDS – system rozpowszechniania danych dotyczących kwestii celnych w UE
	<i>Automated Export System – AES</i> <i>Automated import System – AIS</i>	Zautomatyzowany system importu i zautomatyzowany system eksportu budowany na potrzeby zgłoszeń celnych i deklaracji statystycznych
	<i>New Computerised Transit System – NCTS</i>	Elektroniczna obsługa i kontrola tranzytu, także operacji TIR
	<i>EU Customs Information Portal – ECIP</i>	Europejski portal informacji celnej w zakresie wymogów i zasad przywozu i wywozu towarów, nie tylko wyłącznie celnych, ale także z zakresu ochrony środowiska, rolnictwa itp.
	<i>Excise Movement and Control System – EMCS</i>	System przemieszczania wyrobów akcyzowych; obsługa akcyzy, nadzorowanie przemieszczania wyrobów akcyzowych (napojów alkoholowych, wyrobów tytoniowych, surowców energetycznych, paliw) w całej Unii Europejskiej
	<i>Guarantee Management – GUM</i>	Obsługa wszystkich typów zabezpieczeń, z możliwością informowania przedsiębiorcy o stanie zabezpieczenia, wysokości zadłużenia i terminach płatności

1	2	3
	<i>Single Electronic Access Point – SEAP</i>	Pojedyncze punkty dostępu elektronicznego pozwalają na przekazywanie zgłoszeń celnych i innych załączników w formie elektronicznej do właściwych administracji celnych bez względu na państwo członkowskie, w którym są przedstawiane towary
	<i>Single Window – SW</i>	Jedno „okienko”, umożliwiające przedsiębiorcom jednorazowe złożenie w formie elektronicznej wszystkich dokumentów i informacji wymaganych na potrzeby transgranicznego ruchu towarów, powiązanych z SEAP, w każdym państwie członkowskim będzie jeden SW
Analiza i zarządzanie ryzykiem	<i>Data Centre – DC (hurtownia danych)</i>	Wielowymiarowa baza danych; wspomaganie przetwarzania informacji do celów strategicznych i analitycznych
	<i>Customs Risk Management System – CRMS</i>	Wspólnotowy ramowy system zarządzania ryzykiem, oparty na wspólnych kryteriach i normach ryzyka w UE (CRS), szybka i bezpieczna wymiana informacji o ryzyku między wszystkimi punktami kontroli celnej UE, m.in. w celu kierowania przesyłek do kontroli, priorytetowe obszary kontroli (PCA); wymiana informacji na temat zagrożeń w całej UE, system elektronicznego formularza informującego o zagrożeniu – <i>Risk Information Form (RIF)</i>

* Dwa pierwsze działania na rzecz zaplecza infrastrukturalnego dotyczą Polski, natomiast w każdym państwie członkowskim są one określone indywidualnie, również ich nazwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów, *Projekt e-clo*, www.e-clo.gov.pl (10.02.2015) oraz Komisja Europejska DG TAXUD, *Electronic customs initiative*, http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/electronic_customs_initiative (dostęp: 10.02.2015).

Wraz ze złożeniem deklaracji ENS urząd celny ma obowiązek przeprowadzić wstępną analizę ryzyka (*a priori*) naruszenia bezpieczeństwa związanego z wprowadzeniem towaru do UE.

3. Wybrane uproszczenia i ułatwienia celne z jednoczesnym zapewnieniem bezpieczeństwa obrotu stosowane w ramach elektronicznego systemu celnego

Zgodnie z ZKC najbardziej optymalne i standardowe jest zgłoszenie za pomocą technik elektronicznego przetwarzania danych. W praktyce sprowadza się ono do sporządzenia dokumentu SAD w formie elektronicznej. Zgłoszenie takie zawiera podpis elektroniczny lub inny sposób identyfikacji zgłaszającego. Dokumenty potrzebne do zrealizowania wszystkich formalności (faktura handlowa, świadectwo pochodzenia, list przewozowy, certyfikat jakości i inne) również mogą być przedłożone w formie elektronicznej. Możliwe jest nawet – jeśli organy celne wyrażą na to zgodę – nieprzesyłanie dokumentów w formie elektronicznej, jedynie udostępnianie

odpowiednich modułów przedsiębiorcy. Od 1 maja 2013 roku w obrocie towarowym z zagranicą obowiązkowa jest elektroniczna forma zgłoszenia celnego (zgłoszenie elektroniczne podpisane kluczem do bezpiecznej transmisji danych). Zgłoszenie papierowe jest przyjmowane przez organy celne w wyjątkowych wypadkach (por. tab. 3).

Tabela 3. Stopień realizacji wybranych ułatwień w ruchu transgranicznym w Unii Europejskiej (28 krajów), stan na koniec 2013 roku

Rodzaj ułatwienia	Eksport	Import
Zgłoszenia celne w formie elektronicznej	99,7% wszystkich zgłoszeń celnych	96,5 % wszystkich zgłoszeń celnych
Procedury uproszczone	70% wartości realizowane przy ich użyciu	77% wartości realizowane przy ich użyciu
Status upoważnionego przedsiębiorcy AEO, łącznie 13 821	70% prowadzi działalność eksportową	61% prowadzi działalność importową, 40% w tranzycie

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska DG TAXUD, http://ec.europa.eu/taxation_customs (10.02.2015).

Ważnym rozwiązaniem, usprawniającym handel na szczeblu mikroekonomicznym, jest wspólnotowy system rejestracji i identyfikacji podmiotów gospodarczych (*Economic Operators' Registration and Identification – EORI*), zwany systemem EORI, będący jedną z części składowych tworzonego w Unii Europejskiej (UE) środowiska elektronicznego cła powstającego w ramach programu e-Customs. Każdy z krajów członkowskich UE opracował własny system EORI, który jest częścią systemu wspólnotowego. Przedsiębiorcy, zarówno unijni jak i z krajów trzecich, muszą uzyskać numer identyfikacyjny, tzw. numer EORI, i posługiwać się nim we wszystkich dalszych kontaktach z organami celnymi UE (np. w związku z formalnościami przywozu lub wywozu towarów transportem w ramach procedury tranzytu).

Kolejny instrument, który ma przyspieszyć i ułatwić wymianę handlową między unijnymi przedsiębiorcami, to scentralizowana odprawa celna – SEAP (*Single Elektronik Access Point*). Scentralizowanie punktu odpraw celnych to w przyszłości informatyczny system wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi, który umożliwia dopuszczenie towarów do swobodnego obrotu w urzędzie właściwym dla miejsca siedziby danej firmy, niezależnie od tego, w jakim urzędzie celnym w UE towary zostały przedstawione. Wówczas dług celny powstanie w urzędzie,

w którym zostało złożone lub udostępnione zgłoszenie, i to właśnie on dokona kontroli deklaracji (art. 106 ZWKC). Następnie urząd ten wyśle do urzędu celnego, w którym faktycznie znajdują się towary, wskazówki dotyczące tego, w jaki sposób celnicy powinni je zrewidować. Łączy się z tym koncepcja *single window/one-stop-shop*, która jest głównym elementem inicjatywy e-Customs. Koncepcja ta ma na celu koordynację operacji transgranicznych oraz związanej z tym dokumentacji elektronicznej ze wszystkimi służbami granicznymi, które są zaangażowane w transgraniczny ruch towarów. Jest to koncepcja ułatwień dla handlu, która obejmuje jeden elektroniczny, wspólny punkt dostępowy dla złożenia wszystkich niezbędnych informacji i dokumentów wymaganych w przywozie, wywozie lub tranzycie. Jednocześnie informacje te są udostępniane wszystkim służbom zaangażowanym w obrót transgraniczny. Zmienia się więc rola granicznych i wewnętrznych urzędów celnych. Zgłaszanie towarów do odpowiedniej procedury celnej, mimo że nadal możliwe w urzędzie granicznym, powinno być raczej złożone w urzędzie wewnętrznym, właściwym dla miejsca działalności podmiotu. Urzędy graniczne powinny się zatem skupić na kontroli bezpieczeństwa towarów, natomiast urzędy wewnętrzne – na kontroli w trakcie odprawy celnej metodą analizy ryzyka (stąd konieczność wymiany informacji o ewentualnych zagrożeniach) oraz na kontroli postimportowej¹⁵.

Ważnym elementem całego programu dotyczącego mechanizmów zapewniających bezpieczeństwo międzynarodowego łańcucha dostaw na rynku europejskim i ochronę wspólnotowego obszaru celnego, a jednocześnie usprawnienie kontroli, jest instytucja upoważnionego przedsiębiorcy (Authorised Economic Operator – AEO). Przedsiębiorca, który uzyska taki status, może korzystać z wielu ułatwień w procedurach celnych, a także z ułatwień przy kontroli celnej¹⁶. Status AEO wyróżnia przedsiębiorców, którzy są uważani za zaufanych i wiarygodnych partnerów w łańcuchu dostaw.

Zdecydowana większość zgłoszeń celnych zarówno w eksporcie, jak i w imporcie (ponad 98%), jest przekazywana urzędom celnym drogą elektroniczną (tab. 3).

¹⁵ G. Mosiej, *System celny w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 94.

¹⁶ M. Czermińska, *Obsługa celna i wprowadzanie towarów do obrotu na jednolitym rynku Unii Europejskiej – wybrane aspekty z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu towarowego*, „International Business and Global Economy” 2014, nr 33.

Prawie 3/4 eksportu i importu jest realizowane za pomocą procedur uproszczonych, w postaci zgłoszeń niekompletnych, uproszczonych lub najbardziej popularnej procedury w miejscu (bez konieczności przedstawiania towarów organom celnym). Systematycznie rośnie również liczba podmiotów, które uzyskały status upoważnionego przedsiębiorcy (prawie 14 tys. na koniec 2013 r.).

Podsumowanie

Stworzenie jednolitego rynku wewnętrznego oznacza zniesienie wszystkich formalności celnych na granicach między państwami członkowskimi. Krajowe organy celne stały się odpowiedzialne za ochronę granic zewnętrznych w zakresie przepływów towarów, przez stworzenie zapory przed napływem towarów niebezpiecznych, nielegalnie wprowadzanych do obrotu itp.

System celny UE, do którego należy 28 krajów, jest jednym z najnowocześniejszych na świecie, ze wspólnymi ramami prawnymi (wspólny kodeks celny, wspólna taryfa celna i inne instrumenty taryfowe), wspólna platforma technologiczno-informacyjna (elektroniczne systemy celne). Przepisy celne stworzono zgodnie z nowoczesnymi technikami: EDI (*Electronic Data Interchange*), B2B (*Business to Business*), zgodnie z ideą bezpapierowego funkcjonowania urzędów celnych i handlu. Są jednak różnice w sferze organizacyjnej, związane z samym świadczeniem usług celnych przez administracje celne w państwach członkowskich. Stworzenie w pełni elektronicznego systemu celnego przyczyni się do wyeliminowania tych różnic i sprawi, że administracje celne w państwach członkowskich będą działały jak jedna, a z punktu widzenia środowiska biznesowego nie będzie miało znaczenia, gdzie (w jakim kraju) będą załatwiane formalności celne. Paneuropejska elektroniczna obsługa celna ma przyczynić się zatem do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw unijnych, zmniejszenia kosztów usług celnych i skrócenia czasu ich trwania, a jednocześnie zwiększyć bezpieczeństwo w transgranicznym ruchu towarowym. Chodzi o zapewnienie bezpieczeństwa w całym łańcuchu dostaw: od producenta, eksportera, przewoźnika, spedytora, aż po ostatecznego odbiorcę, w szczególności przez kontrole w optymalnym punkcie (na granicy lub na terytorium UE) i przekazywanie informacji o zagrożeniach. Postępujący rozwój technik komunikacyjnych i informacyjnych, współpraca między administracjami celnymi, ale także z innymi służbami, m.in. z policją, wymiana informacji między nimi, umożliwiły

wprowadzenie nowych rozwiązań organizacyjnych, usprawniających i zwiększających efektywność pełnienie funkcji ochronnych i zwiększających bezpieczeństwo obrotu transgranicznego, z jednocześnie ułatwiły i przyspieszyły jego obsługę.

Istotne jest również wprowadzanie ułatwień w wymianie handlowej z krajami trzecimi. Te nowe rozwiązania to m.in. uproszczone procedury, scentralizowana odprawa celna, *single window* i instytucja upoważnionego przedsiębiorcy – AEO. Inicjatywy i działania podejmowane w Unii Europejskiej w tej dziedzinie wpisują się w priorytety określone w systemie ramowych standardów zabezpieczających i ułatwiających handel globalny Światowej Organizacji Celnej.

Literatura

- Czermińska M., *Obsługa celna i wprowadzanie towarów do obrotu na jednolitym rynku Unii Europejskiej – wybrane aspekty z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu towarowego*, „International Business and Global Economy” 2014, nr 33.
- Czermińska M., *Stosunki handlowe Unii Europejskiej I USA w warunkach współpracy transatlantyckiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 2 (XI).
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 624/2007/WE z 23 maja 2007 roku ustanawiająca program działań dla ceł we Wspólnocie (Cła 2013), Dz. Urz. 2007, L 154.
- Decyzja Rady 2000/597/WE, Euratom z 29 września 2000 roku w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich, Dz. Urz. 2000, L 253.
- Decyzja Rady nr 2014/335/UE, Euratom z 26 maja 2014 roku w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, Dz. Urz. 2014, L 168.
- Electronic Customs Multi-Annual Strategic Plan (MASP Rev 7)*, European Commission, TAXUD/477/2004.
- Electronic Customs Multi-Annual Strategic PlanMASP, Rev. 2014*, European Commission, Taxud.a.3 (2014)2151261/2014.
- Komisja Europejska DG TAXUD, *Electroniccustoms_initiative*, http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/policy_issues/electronic_customs_initiative.
- Komisja Europejska DG TAXUD, http://ec.europa.eu/taxation_customs.
- Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wykorzystania technologii informatycznych dla potrzeb celnych*, Dz. Urz. 1995, C 316.
- Ministerstwo Finansów, *Projekt e-clo*, www.e-clo.gov.pl.
- Mosiej G., *System celny w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.
- Naruszewicz S., Masłowska M., *Informatyzacja procedur celnych*, Difin, Warszawa 2010.

- Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z 2 lipca 1993 roku ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. 1993, L 253.
- Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 312/2009 z 16 kwietnia 2009 roku zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. 2009, L 98.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2008 z 23 kwietnia 2008 roku ustanawiające wspólnotowy kodeks celny (zmodernizowany kodeks celny), Dz. Urz. 2008, L 145.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9 października 2013 roku ustanawiające unijny kodeks celny (wersja przekształcona), Dz. Urz. 2013, L 269.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1294/2013 z 11 grudnia 2013 roku ustanawiające program działania dla cel w Unii Europejskiej na okres 2014–2020 (Cła 2020) i uchylające decyzję nr 624/2007/WE, Dz. Urz. 2013, L 347.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913 z 12 października 1992 roku ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. 1992, L 302.

**STRATEGIC INITIATIVES TO IMPROVE AND ENHANCE THE SECURITY
OF CROSS-BORDER TRADE IN GOODS IN THE EUROPEAN UNION
– THE ELECTRONIC CUSTOMS SYSTEM**

Abstract

The article presents selected strategic activities of the European Union in order to facilitate customs procedures while ensuring the safety of cross-border trade of goods in the form of the creation of a paperless environment for customs and trade. Particular attention was paid to the solutions used in the context of electronic customs services, which are aimed at facilitating and simplifying them. The article uses the research method involving the analysis of existing legal and systemic solutions combined with business practice.

Translated by Małgorzata Czermińska

Keywords: safety of cross-border trade in goods, the customs authorities, electronic customs, customs services

JEL codes: F13, F15

