

**PL**

**PL**

**PL**



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 1.4.2008  
KOM(2008) 169 wersja ostateczna

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

**Strategia dotycząca rozwoju Unii Celnej**

# KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

## Strategia dotycząca rozwoju Unii Celnej

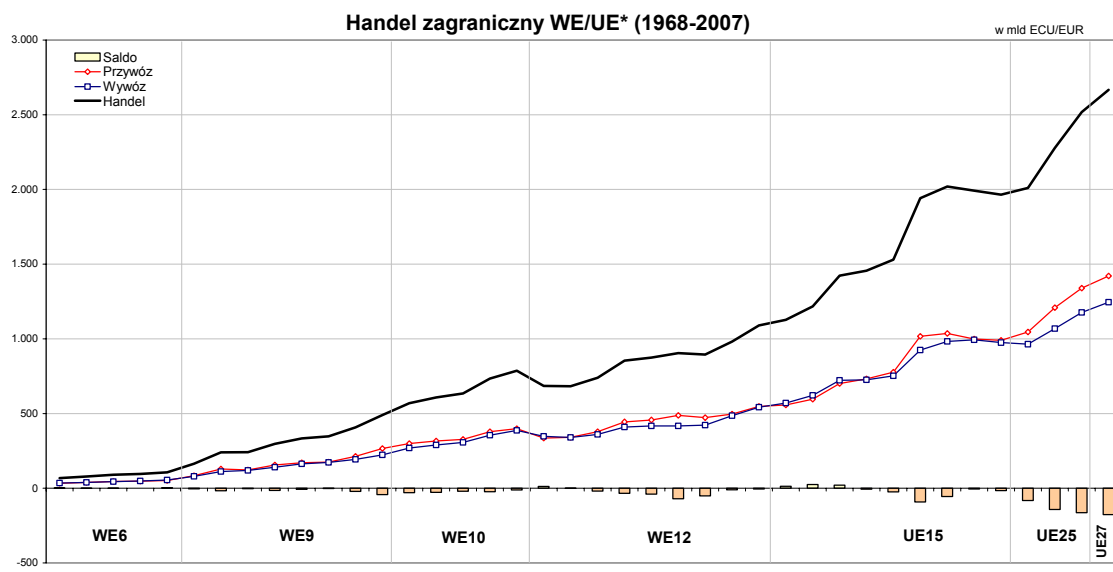
### 1. WPROWADZENIE

Unia Celna Unii Europejskiej (UE), która 1 lipca 2008 r. będzie obchodzić swoje czterdziestolecie, stanowi fundament Wspólnoty Europejskiej. Od czasu swojego powstania Unia Celna rozrosła się liczebnie – z 6 do 27 członków - i rozwinęła się w jednolity rynek . Dzięki ułatwieniu handlu wewnętrznego pomiędzy krajami Unii jak również handlu zagranicznego z krajami trzecimi Unia Celna przyczyniła się do dobrobytu w Europie.

Komisja, wspólnie z państwami członkowskimi, dokonała poważnego przeglądu roli ceł. Wyniki tego przeglądu zostały omówione na szczeblu kierowniczym z organami administracji celnej państw członkowskich. Panuje powszechna zgoda co do faktu, że należy ulepszyć metody pracy i że konieczne jest również zwiększenie ogólnej koordynacji. Dlatego też bardzo ważną kwestią jest zapewnienie poparcia politycznego dla strategii zarysowanej w niniejszym komunikacie.

Współczesne służby celne działają w szybko zmieniającym się środowisku: muszą reagować na zmiany wzorców produkcji i konsumpcji, wzrost handlu międzynarodowego, globalne zagrożenia takie jak terroryzm, przestępczość zorganizowana i zmiany klimatyczne oraz nowe zagrożenia jak np. handel towarami niebezpiecznymi.

Organy celne UE odgrywają niezwykle istotną rolę - ich zadaniem jest utrzymywanie stałej równowagi pomiędzy potrzebą ochrony społeczeństwa a ułatwieniami dla handlu poprzez kontrolowanie łańcucha dostaw na granicach zewnętrznych i na terytorium UE. Służby celne dysponują informacjami o wszystkich przepływach towarów przywożonych do UE lub wywożonych z jej terytorium oraz zaawansowanymi systemami i metodami służącymi do kontrolowania wszystkich rodzajów towarów. Przez granice zewnętrzne Unii Europejskiej przepływają ogromne ilości towarów.



\* Handel zagraniczny WE6 (1968-1972), WE9 (1973-1980), WE10 (1981-1985), WE12 (1986-1994), UE15 (1995-2003), UE25 (2004-2006), UE27 (2007).

\*\* Dane szacunkowe na podstawie 11 miesięcy 2007 roku oraz udziału handlu w miesiącu grudniu 2006 r. w handlu w 2006 roku.

Źródła: MFW (Direction of Trade Statistics) 1968-2006; Eurostat (Comext, procedura statystyczna 4) 2007.

W 2006 r. złożono ok. 173 milionów zgłoszeń celnych<sup>1</sup>. Zarządzanie wielkimi przepływami towarów w taki sposób, aby nie dopuścić do poważnych zatorów, nadużyć oraz do niepożądanych lub nielegalnych przepływów, wymaga bardzo wysokiej sprawności ze strony organów celnych.

Aby umożliwić służbom celnym dalsze wywiązywanie się z ich roli w tym pełnym wyzwaniu środowisku, zainicjowana została ambitna reforma. Po pierwsze, następuje modernizacja ramy prawnych dzięki mającej wkrótce nastąpić publikacji zmodernizowanego kodeksu celnego<sup>2</sup>, który został niedawno przyjęty. Po drugie, wdrażana jest decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca wprowadzenia *ogólnoeuropejskiego systemu elektronicznej obsługi celnej*<sup>3</sup>, to znaczy wyeliminowania papierowej formy dokumentów w sektorach ceł i handlu, w celu stworzenia kanału sprawnej komunikacji łączącego wszystkie urzędy celne we Wspólnocie, organy celne i inne organy administracji publicznej działające na granicach oraz organy administracji publicznej i przedsiębiorstwa handlowe.

Niniejszy komunikat ma na celu uzupełnienie procesu reform o dodatkowy element, który jest związany z przyszłą **organizacją i zasobami ludzkimi** administracji celnej. Komunikat ten proponuje koncepcję wszechstronnego, długoterminowego rozwoju w oparciu o odnowione cele strategiczne dotyczące służb celnych. Przedstawione w nim zalecenia obejmują modernizację metod pracy, rozwój kompetencji pracowników oraz realokację zasobów w skuteczny i wydajny sposób.

Dzięki temu finalnemu elementowi procesu reform służby celne będą w stanie dotrzymać kroku rozwojowi handlu międzynarodowego, co pozwoli im pełnić dalej ochronną rolę, której

<sup>1</sup> Wartość przywozów i wywozów w 2006 r. przekroczyła 2 500 miliarda euro.

<sup>2</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Zmodernizowany Kodeks Celny), COM(2005)608 z 5.12.2005 oraz wspólne stanowisko Rady, Dz.U. C 298E z 11.12.2007, s. 1.

<sup>3</sup> Decyzja 70/2008/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 23 z 26.1.2008, s. 21.

oczekują od służb celnych obywatele, przedsiębiorstwa i rządy, przyczyniając się jednocześnie do konkurencyjności gospodarczej UE.

## 2. KLUCZOWA ROLA SŁUŻB CELNYCH

Stworzenie jednolitego rynku oznaczało zniesienie wszystkich formalności celnych na granicach pomiędzy państwami członkowskimi. Krajowe organy celne stały się odpowiedzialne za ochronę granic zewnętrznych w zakresie przepływów towarów, stając się tym samym jedyną zaporą ogniową chroniącą swobodny przepływ towarów w ramach jednolitego rynku przed międzynarodowym handlem nielegalnymi lub niebezpiecznymi towarami.

Krajowe organy celne ponoszą również część odpowiedzialności za ochronę interesów finansowych Wspólnoty i wywiązują się z tego zadania bardzo skutecznie, o czym świadczy 15 % udział ceł przywozowych w łącznych dochodach budżetowych Wspólnoty (udział ten odpowiada kwocie ok. 17 mld euro rocznie).

Warunki handlu międzynarodowego zmieniły się od czasu stworzenia jednolitego rynku w 1993 r.: źródłem zaopatrzenia w towary i surowce są w coraz większym stopniu odległe regiony świata, a nowe koncepcje logistyczne takie jak dostawa na czas zwiększają oczekiwania podmiotów gospodarczych co do ograniczania formalności związanych z kontrolą celną. Służby celne mają także do czynienia z coraz bardziej wyrafinowanymi metodami działania organizacji terrorystycznych i przestępczych.

Dzięki swojej **fundamentalnej** roli organy celne UE, działając w bliskiej współpracy z innymi organami, mogą:

- wspierać legalną wymianę handlową i umacniać konkurencję;
- zapewniać prawidłowe wnoszenie ceł i podatków;
- zwalczać handel towarami podrabianymi i pirackimi;
- wspierać walkę z innymi oszustwami, przestępczością zorganizowaną, narkotykami i terroryzmem poprzez przetwarzanie informacji, odnajdywanie zmian w strukturze handlu oraz dokonywanie ocen ryzyka w celu wykrywania oszustw, działań terrorystycznych i innej nielegalnej działalności;
- wdrażać środki polityki handlowej (np. preferencyjne umowy handlowe, kontyngenty i środki antydumpingowe);
- chronić środowisko naturalne i obywateli przed wszelkiego typu towarami niebezpiecznymi.

## 3. DOSTOSOWANIE SIĘ DO ZMIENNEGO I PEŁNEGO WYZWAŃ ŚRODOWISKA

Działając w szybko zmieniającym się i pełnym wyzwań środowisku, organy celne muszą być w stanie utrzymać niezwykle wysoki poziom usług, które świadczą obecnie na rzecz obywateli i podmiotów gospodarczych w UE.

Proces modernizacji i uproszczenia ram prawnych oraz otoczenia technologicznego służb celnych rozpoczął się kilka lat temu, wraz z istotną zmianą Wspólnotowego Kodeksu Celnego<sup>4</sup> (przyjętą w 2005 r.), która umożliwiła organom celnym UE wprowadzenie bardzo wysokich - jednych z najwyższych na świecie - wymogów w zakresie bezpieczeństwa, które nie zakłócały jednocześnie legalnej wymiany handlowej. Pełne wdrożenie tej zmiany jest planowane do połowy 2009 r.

W pełni wdrożony Zmodernizowany Kodeks Celny wprowadzi niezbędne uproszczenia, które ulepszą i przyspieszą działanie sektora celnego i przebieg handlu oraz obniżą koszty.

Dzięki decyzji dotyczącej elektronicznego systemu obsługi celnej osiągnięto już znaczący postęp w łączeniu systemów informacyjno-komunikacyjnych krajowych służb celnych, na którym skorzystają zarówno same służby celne jak i sektor handlu. Ogólnoeuropejska elektroniczna obsługa celna, która wychodzi naprzeciw potrzebom nowoczesnej logistyki, zwiększy konkurencyjność przedsiębiorstw działających w Europie, zmniejszy koszty przestrzegania przepisów oraz poprawi stan bezpieczeństwa na granicach UE.

Wniosek<sup>5</sup> zmieniający postanowienia dotyczące wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych<sup>6</sup> usprawni i ulepszy obecne systemy informatyczne oraz zwiększy możliwości zwalczania oszustw w sektorze celnym.

Są to ważne postępy prawne i technologiczne, dzięki którym służby celne będą lepiej przygotowane zarówno w bliskim jak i w średnim horyzoncie czasowym.

Konieczne jest jednak przyjęcie **jeszcze szerszej perspektywy czasowej** i ustalenie **ram strategicznych** w celu zmodernizowania metod pracy służb celnych oraz odpowiednie przypisanie zasobów zgodnie z tymi ramami, działając w sposób skoordynowany.

#### 4. RAMY STRATEGICZNE

Nadrzędnym celem jest utrzymanie fundamentalnej roli służb celnych jako nowoczesnego, otwartego partnera współpracującego z sektorem handlu, dbającego o interesy podatkowe, bezpieczeństwo i ochronę Wspólnoty, współpracującego z innymi organami administracji rządowej, przygotowanego do działania w sytuacjach kryzysowych i do nowych wyzwań związanych z porządkiem publicznym. W tym celu służby celne UE muszą realizować wspólne cele strategiczne.

##### *Wspólne Cele Strategiczne*

- **Ochrona:** *chronienie społeczeństwa i interesów finansowych Wspólnoty poprzez:*

1. zapewnianie prawidłowego i sprawnego pobierania opłat celnych i podatków;

---

<sup>4</sup> Rozporządzenie (WE) nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz.U. L 117 z 4.5.2005, s.13.

<sup>5</sup> Wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia Rady (WE) 515/97/EWG 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 (COM(2006) 866 z 22.12.2006).

<sup>6</sup> *Postanowienia umów dotyczących wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych zawartych pomiędzy UE a krajami trzecimi.*

2. stosowanie skutecznych środków zapobiegających przepływowi towarów nielegalnych i towarów objętych zakazami lub ograniczeniami przywozu;
3. dalsze opracowywanie skutecznych ocen ryzyka, które przyczyniają się do zwalczania terroryzmu i działalności przestępczej, w tym handlu narkotykami, towarami podrabianymi i pirackimi;
4. zapobieganie oszustwom i nadużyciom związanym z prawem celnym, ich wykrywanie oraz śledzenie i ściganie na poziomie krajowym;
5. korzystanie z wzajemnej pomocy administracyjnej w celu zapewnienia prawidłowego stosowania prawa w sprawach celnych i rolnych.

• **Konkurencyjność:** *przyczynianie się do konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw poprzez:*

1. modernizację środowiska i metod pracy służb celnych (np. poprzez uwzględnienie podejść systemowych, większe zharmonizowanie metod pracy itp.);
2. eliminowanie papierowej formy dokumentów celnych (stworzenie systemu elektronicznej obsługi celnej); oraz
3. przyjęcie proaktywnego podejścia wobec norm poprzez aprobowanie, w stosownych przypadkach, norm międzynarodowych takich jak normy Światowej Organizacji Celnej i poprzez opracowywanie nowych norm UE, które mogłyby służyć jako światowe normy modelowe.

• **Ułatwienia:** *wprowadzanie dalszych ułatwień dla legalnej wymiany handlowej poprzez:*

1. projektowanie i ulepszanie systemów kontroli, dzięki którym ingerencja w przepływ towarów oraz obciążenia administracyjne osiągną minimalny poziom wymagany w związku z realizacją innych celów polityki dotyczących porządku publicznego i wymogów bezpieczeństwa oraz poprzez
2. stosowanie ułatwień dla legalnie działających podmiotów gospodarczych w celu zmniejszenia kosztów przestrzegania prawa.

• **Kontrola:** *kontrolowanie łańcuchów dostaw stosowanych do międzynarodowych przepływów towarów i zarządzanie nimi poprzez:*

1. ulepszenie i wzmocnienie skutecznych kontroli w optymalnym punkcie łańcucha dostaw (na granicy lub na terytorium UE);
2. prawidłowe i spójne stosowanie prawodawstwa wspólnotowego i ustawodawstwa krajowego w zakresie kontroli towarów i ich przepływu;
3. doskonalenie skutecznego i systematycznego przekazywania informacji o zagrożeniach;
4. rozważenie możliwości dzielenia się informacjami z głównymi partnerami handlowymi w celu stworzenia całościowego systemu kontroli i zarządzania łańcuchem dostaw.

- **Współpraca:** *utrzymanie, rozwój i poprawa dobrej współpracy pomiędzy organami celnymi państw członkowskich, pomiędzy organami celnymi a innymi organami administracji państwowej oraz pomiędzy służbą celną a sektorem przedsiębiorstw poprzez:*

1. pogłębianie dotychczasowej współpracy w zakresie cel:
2. koordynowanie działań mających na celu ochronę interesów finansowych Wspólnoty;
3. przejmowanie inicjatywy przy opracowywaniu mechanizmów służących do ścisłej koordynacji z innymi organami służby granicznej (punkt kompleksowej obsługi);
4. udoskonalenie metod współpracy i konsultacji z sektorem przedsiębiorstw;
5. wzmocnianie międzynarodowej współpracy **lub wzajemnej pomocy administracyjnej** w kwestiach celnych poprzez odpowiednie umowy z krajami trzecimi oraz większy udział w międzynarodowych forach odpowiedzialnych za prawo międzynarodowe i decyzje wspólnoty międzynarodowej (takie jak embargo, umowy dotyczące ochrony środowiska, umowy dotyczące praw własności intelektualnej itp.).

- *... oraz wspólne podejście do opracowywania nowych metod pracy i nowych kompetencji:*

Aby móc zrealizować te cele strategiczne, konieczne jest opracowanie podejścia służącego dalszemu dostosowaniu i ulepszaniu wspólnych metod pracy w odniesieniu do cel. **Utrzymanie skuteczności i wydajności służb celnych będzie możliwe tylko dzięki stałemu rozwojowi i strategicznym inwestycjom w umiejętności, kompetencje i zasoby.** Strategia przedstawiona w niniejszym komunikacie oferuje uporządkowane podejście, które pozwoli na dokonanie zmian w sposób **skoordynowany i zharmonizowany we wszystkich 27 państwach członkowskich.**

## 5. KONIECZNOŚĆ STWORZENIA RAM STRATEGICZNYCH

Polityczne poparcie ze strony państw członkowskich ma ogromne znaczenie dla osiągnięcia opisanych powyżej celów. Przed przygotowaniem - w bliskiej współpracy z państwami członkowskimi - planu strategicznego (przedstawiającego w ogólnym zarysie strategię) oraz kompleksowego planu jego wdrożenia (stanowiącego narzędzie szczegółowego planowania wszystkich działań i projektów koniecznych do wprowadzenia w życie planu strategicznego) Komisja musi upewnić się, że Rada podziela przedstawione powyżej wspólne cele strategiczne oraz popiera opracowanie wspólnego podejścia.

W oparciu o doświadczenia z wdrażania decyzji dotyczącej elektronicznego systemu obsługi celnej, zgodnie z którą wieloletni plan strategiczny stanowił podstawę własnego planowania zasobów dla wszystkich zainteresowanych stron (Komisji, państw członkowskich i podmiotów gospodarczych), Komisja proponuje przyjęcie podobnej strategii w celu zagwarantowania skoordynowanego i jednolitego wdrażania wspólnych celów strategicznych, o których mowa powyżej.



## 6. WNIOSK

Komisja wzywa Radę do:

- zatwierdzenia powyższych ram strategicznych;
- wsparcia działań mających na celu zapewnienie, że wszystkie systemy wymiany danych oraz bazy danych, w tym te poświęcone walce z oszustwami, będą interoperacyjne i mogą być wykorzystywane w sposób wzajemnie się uzupełniający;
- zlecenia Komisji przygotowania odpowiedniego planu strategicznego i kompleksowego planu jego wdrożenia we współpracy z państwami członkowskimi w ramach Grupy ds. Polityki Celnej; oraz
- zaznaczenia, że przedstawiona strategia, uzupełniająca dotychczasowe inicjatywy, powinna zawierać jasne wytyczne dla służb celnych na lata 2013-2019.