

**Sugerowane cytowanie:**

Czermińska, M. (2017). System celny Unii Europejskiej wobec wyzwań XXI wieku. W: M. Maciejewski, K. Wach (red.), *Handel zagraniczny i biznes międzynarodowy we współczesnej gospodarce*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, s. 299-312.

# System celny Unii Europejskiej wobec wyzwań XXI wieku

**Małgorzata Czermińska**

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych  
Katedra Handlu Zagranicznego  
ul. G. Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków  
e-mail: emczermi@cyf-kr.edu.pl

---

## Streszczenie:

System celny można sprowadzić do działań określonego państwa, a w przypadku Unii Europejskiej do działań UE i poszczególnych państw członkowskich, regulujących obrót towarowy z zagranicą, podejmowanych na podstawie prawa celnego przy zaangażowaniu administracji celnych. Celem artykułu jest ukazanie funkcjonowania systemu celnego Unii Europejskiej w świetle nowych wyzwań, zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych. W XXI wieku unijny system celny (podobnie jak inne systemy celne na świecie) stoi przed nowymi wyzwaniami związanymi z globalizacją (wzrost wolumenu obrotów towarowych, rozwój handlu elektronicznego, wzrost zagrożeń w skali międzynarodowej). Ponadto system celny UE stoi przed wyzwaniami wewnętrznymi wynikającymi z rozwoju unii celnej.

**Słowa kluczowe:** system celny; unia celna; wspólna taryfa celna; unijny kodeks celny

**Klasyfikacja JEL:** F13, F15

---

## 1. WSTĘP

System celny można ujmować wąsko i ograniczyć go do strony formalnej i ekonomicznej wszystkiego, co jest bezpośrednio związane z cłami, włączając w to również procedury celne. W tym ujęciu system celny obejmuje zatem taryfę celną i jej elementy składowe, takie jak m. in. nomenklatura towarowa, stawki celne, elementy kalkulacyjne oraz akty normatywne w postaci prawa celnego (Waschko, 1971, s. 16 i nast.). W szerszym ujęciu natomiast system celny obejmuje cele i środki polityki handlowej, należące do działań administracji celnej. W zakres tego pojęcia wchodzi zatem polityka celna, czyli całość działań państwa lub organizacji międzynarodowej i jego/jej organów związanych z ochroną interesów narodowych w obrocie międzynarodowym. System celny można zatem sprowadzić do działań określonego państwa, a w przypadku Unii Europejskiej do działań UE i poszczególnych państw członkowskich, regulujących obrót towa-

rowy z zagranicą, podejmowanych na podstawie prawa celnego przy zaangażowaniu administracji celnych (Naruszewicz & Laszuk, 2004, s. 34). Jeśli uwzględnić uwarunkowania i różne wymiary stosunków celnych i handlowych to należy stwierdzić, że współczesne systemy celne wykraczają poza pobór ceł i regulacje obrotu towarowego z zagranicą. System celny można rozpatrywać bowiem w kategorii polityki (zbiór idei, wizji związanych z polityką celną, czyli taryfami celnymi i administracjami celnymi), granic i organizacji (układ instytucji, sieć organów administracji publicznej, oddzielających obszar celny od otoczenia, realizujących określone funkcje), czy wreszcie prawa (zbiór norm prawa regulujących funkcjonowanie podmiotów związanych z polityką celną) (Mosiej, 2010, s. 18-19). Ze względu na ograniczone ramy opracowania system celny został ograniczony do działań związanych z transgranicznymi obrotami towarowymi.

Oprócz wyzwań wynikających z rozwoju wewnętrznego unii celnej UE (kolejne rozszerzenia EWG/UE: z 6 do 28 państw członkowskich, a zwłaszcza wdrażanie technologii informacyjnych, jednolite stosowanie przepisów celnych) administracje celne państw członkowskich muszą sprostać również wyzwaniom zewnętrznym. W ostatnich dwóch dekadach nasiliły się zagrożenia w międzynarodowym obrocie towarowym, związane nie tylko z terroryzmem, ale też z napływem towarów nielegalnych, czy stanowiących nieuczciwą konkurencję, obrotem towarami stanowiącymi zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi (chodzi m. in. o prekursorsy narkotyków), wreszcie zagrażających środowisku naturalnemu.

Celem opracowania jest ukazanie funkcjonowania systemu celnego Unii Europejskiej w świetle nowych wyzwań, zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych, związanych z globalizacją, w postaci rosnącej wymiany handlowej, nowych i coraz bardziej złożonych łańcuchów dostaw, pojawienia się nowych zagrożeń dla ludzi czy środowiska. Artykuł stanowi kontynuację badań autorki w zakresie systemu celnego Unii Europejskiej (por. Czermińska, 2016c).

## **2. UNIA CELNA JAKO PODSTAWA UNIJNEGO SYSTEMU CELNEGO W KONTEKŚCIE WYZWAŃ XXI WIEKU**

Kluczowe znaczenie dla funkcjonowania systemu celnego UE miało utworzenie unii celnej. Unia celna oznacza (Czermińska, 2016a, s. 174):

- jeden obszar celny,
- zakaz stosowania ceł przywozowych i wywozowych między państwami członkowskimi oraz zakaz stosowania wszelkich opłat o skutku równoważnym,
- zakaz stosowania innych instrumentów polityki handlowej w handlu wzajemnym,
- zakaz dyskryminacji podatkowej i protekcjonistycznej,
- wprowadzenie w imporcie z krajów trzecich wspólnej taryfy celnej,
- stosowanie jednolitych instrumentów taryfowych i nietaryfowych w handlu z krajami trzecimi,
- stosowanie jednolitych regulacji celnych (m. in. kodeks celny),

- wprowadzenie wspólnych reguł pochodzenia dla towarów pochodzących spoza UE, wspólnej definicji wartości celnej, procedur celnych (stanowią one część wspólnych przepisów celnych).

Obszar celny UE obejmuje – zgodnie z artykułem 4 UKC – terytoria 28 państw członkowskich z wyłączeniem kilku wysp czy obszarów takich jak: wyspa Helgoland i terytorium Büsingen, Ceuta i Melilla (dwie hiszpańskie enklawy w Afryce Północnej), francuskie kraje i terytoria zamorskie, gminy Livigno i Campione d'Italia oraz wody krajowe jeziora Lugano znajdujące się pomiędzy nabrzeżem a granicą polityczną strefy położonej pomiędzy Ponte Tresa i Porto Ceresio, Wyspy Owcze i Grenlandia. Ponadto do unijnego obszaru celnego należy terytorium Monako oraz terytoria suwerennych baz wojskowych Wielkiej Brytanii w Akrotiri i Dhekelia, na Cyprze (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013). Dodatkowo UE tworzy, na mocy podpisanych porozumień, unie celne (ograniczone do określonych grup towarów) z Turcją, Andorą i San Marino.

Wspólna taryfa celna w imporcie z krajów trzecich została wprowadzona po raz pierwszy 1 lipca 1968 r. i taką datę przyjmuje się jako początek utworzenia unii celnej w UE. Wejście w życie wspólnej taryfy celnej oznaczało, że polityka celna (zmiany stawek celnych, stosowanie środków polityki handlowej) została wyjęta spod gestii krajów członkowskich i przekazana Radzie i Komisji Europejskiej. Konsekwencją utworzenia unii celnej było zniesienie ceł i innych barier we wzajemnej wymianie towarowej, utrzymano jednakże kontrole celne na wewnętrznych granicach celnych. Te ostatnie (a tym samym również kontrole celne wewnątrz UE) zostały zniesione z chwilą formalnego utworzenia wspólnego rynku, tj. od 1 stycznia 1993 r.

Najważniejsze wyzwania, wynikające z zmieniającego się otoczenia i globalizacji, dla współczesnych systemów celnych na świecie to przede wszystkim:

- wzrost wolumenu obrotów towarowych, wzrost znaczenia handlu elektronicznego, nowe i złożone międzynarodowe łańcuchy dostaw,
- wzrost zagrożeń związanych z globalizacją w postaci przestępczości zorganizowanej, zwłaszcza oszustw celno-podatkowych, nielegalnego handlu (np. narkotykami) zagrożenia atakami terrorystycznymi,
- wzrost powiązań i współzależności międzynarodowych, integracja rynków.

Nowe wyzwania dla unii celnej UE w XXI w. wynikające ze zmieniającego się otoczenia, w szczególności wiążą się głównie z:

- rozszerzeniem UE o kolejne państwa: przede wszystkim w 2004 r., a także w 2007 i 2013 r.,
- wydłużeniem zewnętrznej lądowej granicy celnej UE o prawie 26%: z 10 606 km (UE 15) do 14 303 km (UE 28), w tym wschodniej zewnętrznej granicy celnej o ok. 80%, około 113 tys. urzędników celnych świadczy usługi celne w ponad 2 tys. urzędów celnych (2015 r.),
- koniecznością obsługi coraz większej ilości transgranicznych transakcji handlowych, a w szczególności ładunków, obsługą ok. 293 mln zgłoszeń celnych w skali roku, ponad 800 tys. dziennie (tabela 1).

**Tabela 1.** Unia celna Unii Europejskiej (28 krajów) – podstawowe makrowskaźniki w 2015 roku

Wyszczególnienie	Obroty towarowe ogółem (extra-UE)	Import	Eksport
Wartość (bln EUR)	3,53	1,73	1,79
Udział w handlu światowym (%)	15 %	14,5 % (USA – 17,4%, Chiny – 12,7%)	15,5 % (Chiny – 17,8%, USA – 13,4%)
Wpływy z ceł ogółem, w tym odprowadzone do budżetu UE*	23,3 mld EUR, 18,6 mld EUR (13,6% wpływów w budżecie ogólnym)	23,3 mld EUR, 18,6 mld EUR	–
Liczba zgłoszeń celnych	293 mln w ciągu roku, 803 tys. dziennie, 9 deklaracji na sekundę (20 artykułów o wartości 102 tys. EUR)	166 mln w imporcie, 111 mln w eksporcie i 16 mln w tranzycie	

\*Od 1975 roku dochody z ceł są przekazywane przez kraje członkowskie do budżetu wspólnotowego, stanowią one *Traditional Own Resources*, TOR<sup>1</sup>. Od 2001 roku kraje członkowskie zobowiązane były do przekazywania 75% wpływów z ceł do budżetu Wspólnoty, 25% pozostawało w ich budżetach krajowym na pokrycie kosztów własnych związanych, m. in. z funkcjonowaniem administracji celnej w kraju. Na mocy decyzji Rady z 26 maja 2014 roku proporcje te zostały w nowej perspektywie finansowej, tj. od 1 stycznia 2014 roku, zmienione i wynoszą odpowiednio: 80% i 20% (Council Decision No 2014/335/EU, Euratom). Oznacza to, że 20% wpływów z ceł jest zatrzymywane przez państwa członkowskie, w którym je pobrano, a nie przez kraj ostatecznego przeznaczenia<sup>2</sup>. Źródło: (European Commission, 2016; Eurostat, 2017; DG Taxation and Customs).

UE ma bardzo duży udział w światowym handlu towarami (ok. 15%), nie uwzględniając obrotów wewnątrzunijnych (tabela 1). Stąd też skala operacji celnych w Unii Europejskiej jest ogromna, dotyczą one obrotów o wartości ok. 3,5 bln EUR rocznie. Średnio ok. 2,2 mld ton towarów jest przywożonych lub wywożonych do UE na podstawie ok. 293 mln zgłoszeń celnych (tabela 1). Najwięcej ładunków jest przywożonych do/z UE drogą morską (53% w imporcie; 48% w eksporcie – 2015 r.), a następnie transportem lotniczym – odpowiednio 22% i 29% (European Commission, 2017). Około 4,8 mln przedsiębiorców, zaangażowanych w wymianę handlową z krajami trzecimi jest zarejestrowanych w systemie unijnym EORI<sup>3</sup>. Zatem zarządzanie unią celną przy takiej skali transakcji handlowych, coraz bardziej złożonych łańcuchów dostaw, już samo w sobie jest dużym wyzwaniem. Zewnętrzne źródło wyzwań dla zarządzania unią celną stanowi również globaliza-

<sup>1</sup> Na TOR składają się cła i opłaty cukrowe.

<sup>2</sup> W Unii Europejskiej importerzy/przedsiębiorcy sami decydują o miejscu odprawy celnej (obowiązuje reguła origin principle), umożliwila to wdrażana scentralizowana odprawa celna (Single Elektronik Access Point, SEAP). Jest ona realizowana poprzez złożenie zgłoszenia celnego do wnioskowanej przez podmiot procedury celnej w formie elektronicznej do jednego oddziału celnego (urząd celny nadzoru), gdzie jest ono przetwarzane, natomiast towary fizycznie znajdują się w innym oddziale celnym (urząd celny przedstawienia). Urząd celny, w którym zostało złożone zgłoszenie celne, czyli urząd celny nadzoru, dokonuje również poboru należności celnych.

<sup>3</sup> Economic Operators' Registration and Identification (EORI) stanowi jedną z części składowych programu e-Customs –bezpapierowego środowiska dla administracji celnych i handlu w UE. Przedsiębiorcy zarówno unijni jak i z krajów trzecich – muszą (nieodpłatnie) uzyskać niepowtarzalny numer identyfikacyjny, tzw. numer EORI, a także posługiwać się nim we wszystkich dalszych kontaktach z organami celnymi. Szerzej o programie e-Customs (Czermińska, 2016b).

cja przestępczości i działalności terrorystycznej, wzrost zagrożeń w skali międzynarodowej związanych z obrotem towarowym w postaci napływu towarów stanowiących nieuczciwą konkurencję, również tych naruszających prawa własności intelektualnej, obrót towarami stanowiącymi zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi, zwierząt, wreszcie zagrażających środowisku naturalnemu.

Z kolei wyzwania wewnętrzne wynikają z niedostatecznej wydajności i skuteczności działań (różne systemy informatyczne, metody pracy, niedostateczna infrastruktura na granicach zewnętrznych, różny poziom wykształcenia pracowników), spowodowanej różnicami we wdrażaniu przez 28 państw członkowskich wspólnych przepisów związanych z funkcjonowaniem unii celnej. W Unii Europejskiej nie istnieje jedna, centralna agencja celna, nie ma zatem centralnego zarządzania administracjami celnymi w państwach członkowskich. UE przyznaje państwom członkowskim znaczną swobodę w decydowaniu, w jaki sposób będą interpretować i wdrażać zasady prawa celnego, mimo, że podstawowe przepisy celne są wspólne. W rezultacie różne preferencje krajowe doprowadziły do różnych sposobów egzekwowania prawa; na przykład, ponieważ państwa członkowskie mogły wdrażać elektroniczne systemy celne we własnym tempie (w zależności od posiadanych zasobów), stąd też systemy te nie były interoperacyjne i w skrajnym przypadku oznacza to, że przedsiębiorcy muszą stawić czoła 28 różnym elektronicznym systemom celnym, które nie są ze sobą powiązane. Rozbieżności w egzekwowaniu przepisów dotyczą zwłaszcza: charakteru sankcji administracyjnych bądź karnych, typologii sankcji, pułapów i zakresu naruszeń, systemów rozwiązywania sporów/osiągania ugody, poziomów i rodzajów odpowiedzialności, terminów przedawnienia oraz odpowiedzialności osób prawnych. W praktyce np. pułap finansowy decydujący o tym, że dany czyn jest przestępstwem celnym, waha się pomiędzy 266 euro a 50 tys. euro, w zależności od państwa członkowskiego. Różnią się także m.in. terminy przedawnienia takich naruszeń – wahają się od roku do lat 30 (European Commission, 2013, ss. 1-2). Legalnie działające przedsiębiorstwa muszą ponosić wyższe koszty związane z prowadzeniem działalności w wielu systemach prawnych, a różne systemy sankcji mogą zakłócać przepływy handlowe i modele działalności gospodarczej w ramach jednolitego rynku i przynosić korzyści przedsiębiorstwom działającym w krajach o mniej rygorystycznych kontrolach celnym. Zatem największe wyzwania wewnętrzne dla funkcjonowania systemu celnego stanowią: wdrożenie interoperacyjnych<sup>4</sup> systemów informatycznych we wszystkich państwach członkowskich, w pełni jednolite stosowanie przepisów celnych, ścisła współpraca między organami celnymi i innymi instytucjami nadzoru w państwach członkowskich oraz ujednoczenie działalności administracji celnych w państwach członkowskich tak, aby w praktyce funkcjonowały jak jedna. Z punktu widzenia przedsiębiorców nie będzie wówczas miało znaczenia gdzie (w jakim kraju) będą załatwiane formalności celne.

<sup>4</sup> Chodzi o trzy kluczowe dziedziny interoperacyjności: organizacyjną, semantyczną i techniczną. Interoperacyjność organizacyjna polega na określaniu zainteresowanych stron i procesów organizacyjnych związanych ze świadczeniem konkretnej usługi administracji elektronicznej oraz zorganizowaniu ich interakcji. Interoperacyjność techniczna polega na łączeniu ze sobą systemów informatycznych i oprogramowania, a interoperacyjność semantyczna polega na zapewnianiu, że sens informacji nie zostanie zagubiony w procesie ich wymiany oraz zostaną one zachowane i zrozumiane przez zaangażowane osoby, programy użytkowe i instytucje. (Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, 2006, s. 6).

Paneuropejska obsługa celna zapewniłaby identyczne warunki i niższe koszty związane z transgranicznym ruchem towarów, w szczególności skrócenie czasu trwania odpraw celnych, zmniejszenie kosztów usług celnych. Stąd konieczność podjęcia działań mających na celu jednolite zastosowanie prawodawstwa celnego oraz nowoczesnego i zharmonizowanego podejścia do kontroli celnych.

### **3. RAMY PRAWNE SYSTEMU CELNEGO UNII EUROPEJSKIEJ: WSPÓLNA TARYFA CELNA I KODEKS CELNY – KIERUNKI ZMIAN**

We wszystkich krajach UE obowiązuje jednolite ustawodawstwo celne uzupełnione przepisami krajowymi, co wynika z faktu, że kraje członkowskie tworzą jeden obszar celny. Wyeliminowanie ceł i innych barier handlowych w handlu wzajemnym oraz wprowadzenie wspólnej zewnętrznej taryfy celnej wymuszało wprowadzenie skutecznego nadzoru nad transgranicznym przepływem towarów oraz nowych, wspólnych regulacji, a to z kolei oznaczało konieczność kodyfikacji procedur celnych.

Podstawowym aktem prawnym regulującym wymianę towarową i związanym z funkcjonowaniem unii celnej jest Wspólnotowy Kodeks Celny oraz przepisy wykonawcze do niego. WKC zaczął obowiązywać od 1994 roku, nowelizowano go kilka razy. Jedną z istotniejszych nowelizacji została wprowadzona w kwietniu 2005 roku i stanowiła tak zwaną poprawkę bezpieczeństwa (*security amendment*) do WKC (Regulation (EC) No 648/2005). Przewidziano w niej kombinację trzech grup środków służących zwiększeniu bezpieczeństwa w postaci: deklaracji skróconej, instytucji upoważnionego przedsiębiorcy oraz ustanowienia równoważnego poziomu ochrony przy kontroli celnej towarów przekraczających granice celne Unii Europejskiej. Wprowadzona w 2005 r. poprawka do stworzyła podstawę prawną do opracowania wspólnych ram zarządzania ryzykiem w łańcuchach dostaw. W celu zwiększenia bezpieczeństwa transgranicznego obrotu towarowego i usprawnienia kontroli celnych od 1 lipca 2009 r. istnieje obowiązek składania przez podmioty (jest nim przewoźnik lub inna osoba za wiedzą przewoźnika) dokonujące importu z krajów trzecich lub wywozu z unijnego obszaru celnego deklaracji skróconych przywozowych (*entry summary declaration – ENS*), bądź wywozowych (*exit summary declaration – EXS*), zanim towar zostanie faktycznie przywieziony bądź wywieziony na/z terytorium UE. Są one składane przed wprowadzeniem/wyprowadzaniem towarów na/z obszaru celnego UE. Terminy składania deklaracji skróconych są zróżnicowane w zależności rodzaju transportu. Obecnie deklaracje skrócone dokonywane są drogą elektroniczną, za pomocą odpowiedniego komunikatu, a urząd celny pierwszego wprowadzenia/wyprowadzenia potwierdza jego otrzymanie przez wysłanie również odpowiedniego komunikatu<sup>5</sup>. W praktyce więc urzędy celne wejścia w UE są jedynie miejscami kontroli dokumentów i ewentualnie kontroli wrywkowej towarów wwożonych na obszar celny UE oraz wydaniem dokumentów zezwalających na dalszy przewóz. Pozwala to na usprawnienie funkcjonowania granicz-

<sup>5</sup> Zaznaczyć należy, że zdecydowana większość zgłoszeń celnych w UE zarówno w eksporcie jak i w imporcie – ponad 98%, jest przekazywana urzędom celnym drogą elektroniczną.

nych urzędów celnych i przeniesienie ciężaru formalności przywozowych na docelowe urzędy celne, wewnątrz UE. To z kolei pozwala przedsiębiorcom wybrać dogodny dla nich urząd przeznaczenia, aby sfinalizować transakcję handlową, docelowe urzędy celne są bowiem rozmieszczone na całym obszarze Unii Europejskiej.

Pod koniec pierwszej dekady XXI wieku opracowano nową wersję WKC w postaci Zmodernizowanego Kodeksu Celnego (ZKC), wszedł w życie dnia 24 czerwca 2008 roku, a najpóźniej 5 lat po jego wprowadzeniu, a więc do dnia 24 czerwca 2013 roku, miał być w całości stosowany (Regulation (EC) No 450/2008). Pełne stosowanie przepisów ZKC uzależnione zostało od wdrożenia przepisów wykonawczych i wprowadzenia wszystkich systemów elektronicznych. Z uwagi na fakt, iż rozporządzenia dotyczące wdrożenia ZKC nie były gotowe na czas, nie wprowadzono systemów IT Komisja Europejska złożyła wniosek do Europejskiej Rady i Parlamentu o aktualizację, a właściwie zastąpienie, Zmodernizowanego Kodeksu Celnego, w postaci Unijnego Kodeksu Celnego (UKC). 30 października weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9 października 2013 roku ustanawiające Unijny Kodeks Celny (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013). Od 30 października 2013 roku stosowane były tylko niektóre przepisy UKC, w pełni wszedł w życie 1 maja 2016 roku, a wszystkie jego postanowienia powinny zostać w pełni wprowadzone do końca 2020 roku. Dało to więcej czasu państwom członkowskim na wdrożenie koniecznych systemów informatycznych, umożliwiających m. in. zwiększenie bezpieczeństwa na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej, a także wprowadzenie udogodnień w handlu zagranicznym. UKC nie jest aktem normatywnym nowym, stanowi przekształcenie ZKC, ale wprowadził 369 zmian do ZKC (Gwardzińska, 2014, s. 42). W okresie przejściowym, nowe przepisy mają zastosowanie z wykorzystaniem istniejących systemów informatycznych, a w niektórych przypadkach, jeszcze formularzy papierowych. Główne cele zmian wprowadzonych w UKC to (Czermińska, 2016a, s. 175):

- większa przejrzystość przepisów prawa celnego,
- uproszczenie przepisów prawa celnego, stworzenia bardziej efektywnych i nowoczesnych operacji celnych, wykorzystanie nowoczesnych narzędzi i technologii,
- uproszczenie procedur celnych, zmniejszenie ich liczby, pozostawienie tylko tych, które są ekonomicznie uzasadnione, a tym samym ułatwienie legalnej wymiany handlowej,
- wspieranie jednolitego stosowania przepisów prawa celnego oraz nowoczesnego podejścia do kontroli celnych,
- stworzenia bezpapierowego, interoperacyjnego środowiska celnego.

Kluczowe zmiany wprowadzone w UKC dotyczą m. in.: obowiązku posiadania statusu AEO (uprawniony podmiot gospodarczy) w przypadku korzystania z uproszczeń celnych, wiążącej informacji taryfowej (staje się wiążąca nie tylko dla przedsiębiorców ale i dla organu wydającego przez krótszy czas – trzy lata zamiast wcześniej obowiązujących sześciu lat), ustalania wartości celnej, uproszczenia i zmniejszenia ilości procedur celnych – m. in. włączono procedurę przetwarzania pod kontrolą celną do procedury uszlachetniania czynnego. Ponadto w UKC

szczególny nacisk położono na wykorzystanie technologii informacyjno – komunikacyjnych, a zwłaszcza na ustanowienie ram prawnych dla realizacji zasady stanowiącej, że wszystkie transakcje celne i handlowe mają być przeprowadzone elektronicznie, a systemy informacyjno-komunikacyjne wykorzystywane w operacjach celnych w państwach członkowskich powinny oferować takie same ułatwienia.

Podstawowy instrument ochrony rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, a zarazem kluczowy element unijnego prawodawstwa celnego to cła i wspólna zewnętrzna taryfa celna (*Common Customs Tariff – CCT*), którą wprowadzono – jak wcześniej wspomniano – po raz pierwszy 1 lipca 1968 roku. W następnych latach stawki celne były wielokrotnie zmieniane, (co roku wydawana jest nowa wersja taryfy celnej) zarówno autonomicznie, jak i w toku kolejnych negocjacji na forum GATT.

Obecnie wspólna taryfa celna zawiera tylko jedną kolumnę stawek celnych, są to tzw. stawki konwencyjne. Stosowane są one wobec importu z krajów trzecich, korzystających z klauzuli najwyższego uprzywilejowania KNU w ramach WTO oraz państw niebędących członkami WTO, którym UE udzieliła KNU na zasadzie wzajemności. W praktyce Unia Europejska stosuje bardzo rozbudowany system preferencji celnych, toteż konwencyjne stawki celne mają zastosowanie głównie w przypadku importu z krajów wysoko rozwiniętych, którym nie zostały dotąd przyznane żadne preferencje, tj.: USA, Kanady, Australii, Nowej Zelandii, Japonii, Hongkongu, Singapuru, Tajwanu.

**Tabela 2.** Wysokość stawek celnych KNU we wspólnej taryfie celnej w latach 2002, 2004, 2006, 2008, 2011, 2014 (w %)

Wyszczególnienie	Średnia stawka celna KNU (w %)*					
	2002	2004	2006	2008	2011	2014
Ogółem	6,6	6,5	6,9	6,7	6,4	6,4
Towary rolne (wg WTO) <sup>a</sup>	16,6	16,5	18,6	17,9	15,2	14,4
Towary nierolne bez ropy naftowej (wg WTO) <sup>b</sup>	4,3	4,1	4,0	4,1	4,1	4,3
Stawka zerowa (w % linii taryfowych)	20,8	26,9	26,0	25,3	25,0	25,1
Krajowe kominy celne <sup>c</sup> (w % linii taryfowych)	5,7	5,8	5,6	5,3	5,7	5,6
Międzynarodowe kominy celne <sup>d</sup> (w % linii taryfowych)	8,6	8,6	9,0	8,4	8,7	8,5
Stawki „nieistotne” <sup>e</sup>	12,9	6,8	9,4	9,6	8,8	6,9

\* Średnia arytmetyczna stawka celna uwzględniająca ekwiwalent celny stawek *non-ad valorem*;

<sup>a</sup> W aneksie porozumienia o rolnictwie WTO produkty rolne zostały zdefiniowane jako te, które znajdują się w działach 1-24 HS, nie obejmują ryb i produktów rybnych; <sup>b</sup> Towary nierolne nie obejmują ropy naftowej i produktów ropopochodnych; <sup>c</sup> Krajowe kominy celne to stawki przewyższające trzykrotnie średnią stawkę celną w UE; <sup>d</sup> Międzynarodowe kominy celne to stawki celne przekraczające 15 %; <sup>e</sup> Stawki „nieistotne” to stawki niezerowe, mniejsze lub równe 2%.

Źródło: opracowano na podstawie: (WTO, 2004, s. 42; WTO, 2007, s. 43; WTO, 2009, s. 40; WTO, 2015, s. 42).

Protekcja taryfowa ma dwa wymiary: pierwszy określa wysokość stawek celnych a drugi tzw. międzynarodowe kominy celne (*international tariff peaks*), definiowane jako stawki celne wyższe niż 15% oraz krajowe kominy celne (*national tariff peaks*), czyli stawki celne przewyższające trzykrotnie średnią stawkę celną w UE. Ponadto o poziomie protekcji celnej świadczy także udział stawek celnych *non-ad valorem*.



W unijnej taryfie celnej dominują od lat stawki ad valorem (ADV), liczone od wartości celnej towarów, stanowią one blisko 90% wszystkich linii taryfowych, a pozostałe, czyli nie ad valorem (NAV) 10% – 11%, z czego blisko 7% stanowią cła ad spe-  
tium oraz cła mieszane i alternatywne – ok. 3%. W szczególności widoczna jest prze-  
waga ceł ad valorem dla produktów nierolnych (działy HS 25-97) – 99,2% wszystkich  
linii taryfowych. W przypadku towarów rolnych szerokie zastosowanie mają cła specy-  
ficzne, a także cła mieszane (działy HS 1-24) – 38,9% wszystkich linii taryfowych, naj-  
więcej w przypadku produktów mlecznych – 98,7% linii taryfowych, cukru i słodczy  
– 88,6% oraz zbóż i przetworów zbożowych – 80,0% (WTO, 2015, s. 42).

W ostatnich kilkunastu latach średni poziom stawek celnych KNU w unij-  
nej taryfie celnej (konwencyjnych, związanych, wynikających z rokowań na fo-  
rum GATT/WTO, uwzględniających tzw. ekwiwalent celny w przypadku ceł  
nie ad valorem) wykazuje tendencję malejącą: 6,9% w 2006 roku, 6,7% w 2008  
roku, 6,4% w 2014 roku (9,6% w 1995 roku). Stopień protekcji jest wyższy  
w przypadku artykułów rolnych (wg. WTO), ale w ostatnich latach stawki celne  
również w tej grupie towarowej maleją: 14,4% w 2014 roku, w porównaniu do  
17,9% w 2008 roku i 18,6% w 2006 roku. W przypadku towarów nierolnych  
średni poziom stawek celnych natomiast prawie się nie zmienia w ostatnich la-  
tach i wynosi ok. 4% (tabela 2). We wspólnej taryfie celnej zerową stawkę celną  
KNU stosuje się wobec prawie 25% spośród wszystkich linii taryfowych tariff  
lines (ok. 2,3 tys. towarów spośród 9 379 pozycji taryfowych) w 2014 roku,  
a gdyby uwzględnić jeszcze stawki „nieistotne (*nuisance rates*), czyli wyno-  
szące maksymalnie 2%, to najniższymi cłami byłaby objęta 1/3 wszystkich linii  
taryfowych (tabela 2). Natomiast tzw. międzynarodowe kominy celne, czyli  
stawki celne przekraczające 15%, dotyczą ok. 9% wszystkich linii taryfowych,  
nieco mniejszy udział mają stawki nieistotne – 7%.

Kominy taryfowe na produkty nierolne są nieduże. Najwyższe stawki celne  
(KNU) w tej grupie towarów w 2014 r. były stosowane wobec pojazdów samo-  
chodowych (22%) i ryb (w zależności od gatunku 22% – 26%; zresztą podobnie  
jak w poprzednich latach). Najwyższe cła występują w przypadku towarów rol-  
nych, na niektóre towary cła są ekstremalnie wysokie i protekcja celna tym sa-  
mym jest znacznie wyższa. W grupie artykułów rolnych najwyższe cła wystę-  
powały w 2014 r. w grupie produktów mlecznych, cukru i słodczy, zwierząt  
i produktów pochodzenia zwierzęcego, zbóż i produktów zbożowych. W szcze-  
gólności najwyższe stawki celne, bo ponad 100% (w przeliczeniu na stawki ad  
valorem) występowały w 2014 roku w przypadku: serwatki i serwatki zmody-  
fikowanej (635%), drobiu przetworzonego lub zakonserwowanego (288,9%),  
grzybów przetworzonych i konserwowanych (183,5% i 170%), soku z cytru-  
sów, włącznie z winogron (116,2%), izoglukozy (119,7%)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Szerzej na temat stawek celnych w: (Commission Implementing Regulation (EU) 2016/1821; WTO, 2015).

#### 4. INSTYTUCJONALNE RAMY UNIJNEGO SYSTEMU CELNEGO – WYZWANIA DLA ADMINISTRACJI CELNYCH

Służba celna stanowi instytucjonalne ramy systemu celnego, odgrywa kluczową rolę w ochronie szeroko rozumianych interesów Unii Europejskiej. W związku z rosnącą potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony na zewnętrznych granicach Unii w kontekście nowych wyzwań zmodyfikowano zadania organów celnych. Ze względu na swój udział w monitorowaniu i zarządzaniu handlem międzynarodowym, organy celne mają również przyczynić się do poprawy konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw przez modernizację metod pracy służb celnych, eliminację papierowej formy dokumentów i stworzenie paneuropejskiego środowiska elektronicznego, wprowadzenie ułatwień dla legalnej wymiany handlowej. Ta nowa rola organów celnych – wiodąca rola w łańcuchu dostaw i katalizator konkurencyjności przedsiębiorstw i gospodarek – oznacza nowe zadania.

Zgodnie art. 3 UKC do głównych zadań organów celnych należy zaliczyć:

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

Szczególną wagę przypisano zatem głównie funkcji ochronnej administracji celnych, stanowi to odzwierciedlenie tendencji w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa w skali międzynarodowej, w tym również w zakresie międzynarodowego obrotu towarowego, które nasiliły się zwłaszcza po atakach terrorystycznych. Tradycyjna funkcja fiskalna, związana z zapewnianiem wpływów do budżetu, straciła nieco na znaczeniu.

Zakres i zasięg usług świadczonych przez administrację celne można określić jako różne usługi świadczone wobec różnych podmiotów, do których zaliczyć można całą Unię Europejską, państwa członkowskie, społeczeństwo/konsumentów oraz przedsiębiorców (tabela 3).

Głównym wyzwaniem dla organów celnych jest właściwa analiza ryzyka, w szczególności rozpoznanie ryzyka i zagrożeń, a w konsekwencji podjęcie właściwych działań kontrolnych. W zależności od oceny ryzyka i zagrożeń należy bowiem zdecydować o ograniczeniu kontroli np. jedynie do sprawdzenia dokumentów przewozowych, bądź przeprowadzić szczegółową rewizję celną towarów i kontrolę środka transportu.

Gwarantem i jednocześnie niezbędnym warunkiem realizacji funkcji administracji celnych jest utrzymanie, rozwój i poprawa współpracy pomiędzy organami celnymi państw członkowskich, pomiędzy organami celnymi a innymi organami administracji państwowej oraz pomiędzy służbą celną a sektorem przedsiębiorstw.

Postępujący rozwój technik komunikacyjnych i informacyjnych umożliwił wprowadzenie nowych rozwiązań organizacyjnych usprawniających i zwiększają-

cych efektywność realizowania funkcji ochronnych i zwiększających bezpieczeństwo obrotu transgranicznego z jednoczesnym ułatwieniem i przyspieszeniem jego obsługi. Mowa tutaj m. in. o realizowanym już od dłuższego czasu systemie Electronic Customs (e-Customs). Globalizacja i liberalizacja handlu, znaczny wzrost wolumenu obrotów oraz rozwój handlu elektronicznego, a także szerokie wykorzystanie technologii informatycznych stawia organy celne państw członkowskich przed nowymi wyzwaniami. Program e-Customs, który jest wdrażany w Unii Europejskiej już od ponad 10 lat stanowi najważniejsze przedsięwzięcie w handlu transgranicznym, wychodzące naprzeciw tym wyzwaniom. Stanowi część szerszego projektu obejmującego e-administrację i e-Europę. Głównym jego celem jest stworzenie elektronicznego, bezpapierowego środowiska dla administracji celnych i handlu, wykorzystującego interoperacyjne systemy informatyczne. W ramach programu wspierane są m. in. transeuropejskie skomputeryzowane systemy łączności i wymiany informacji, gdyż są one niezbędne dla funkcjonowania administracji celnych w Unii Europejskiej i dla wymiany informacji między nimi. Te elektroniczne systemy służące do wymiany danych zawartych w deklaracjach celnych i dokumentach im towarzyszących mają na celu umożliwienie szybkiego przepływu danych między administracjami celnymi a także 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.

**Tabela 3.** Zakres działań/usług administracji celnych w UE

UE i państwa członkowskie	Spółeczeństwo/konsumenci	Przedsiębiorcy
Pobór dochodów z ceł i podatków w imporcie	Ochrona (przed terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, napływem towarów nielegalnych, objętych zakazami lub innymi ograniczeniami)	Usprawnienie kontroli granicznych, ułatwienia dla legalnego handlu, zapewnienie bezpieczeństwa łańcucha dostaw
Wdrażanie i egzekwowanie wspólnych przepisów celnych i handlowych	Ochrona przed napływem towarów niespełniających norm unijnych, stanowiących zagrożenie dla zdrowia czy życia obywateli	Wzrost konkurencyjności unijnych przedsiębiorstw
Gromadzenie informacji na temat podmiotów uczestniczących w wymianie handlowej, w szczególności prowadzenie statystyk w zakresie obrotu towarowego	Ochrona środowiska, ginących albo zagrożonych wyginięciem gatunków roślin lub zwierząt	Ochrona przed napływem towarów stanowiących nieuczciwą konkurencję (po cenach dumpingowych lub towarów subsydiowanych), naruszających prawa własności intelektualnej

Zródło: opracowanie własne.

## 5. PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. W XXI wieku unijny system celny (podobnie jak inne systemy celne na świecie) stoi przed nowymi wyzwaniami związanymi z globalizacją

(wzrost wolumenu obrotów towarowych, rozwój handlu elektronicznego, wzrost zagrożeń w skali międzynarodowej). Ponadto system celny UE stoi przed wyzwaniami wewnętrznymi wynikającymi z rozwoju unii celnej. Każdy towar, który przekroczył granicę celną UE i został dopuszczony do obrotu może swobodnie cyrkulować na wspólnym rynku. Dlatego tak istotna jest nie tylko kontrola na granicach, ale również wdrożenie systemów informatycznych, które stanowią nieodzowny element właściwego wykonywania przez administracje celne państw członkowskich zadań na rzecz realizacji interesów państw, społeczeństwa i Unii Europejskiej.

2. Zmiany unijnego systemu celnego od początku XXI wieku zmierzają w kierunku realizacji bliźniaczych celów (twin goals), tj. ułatwienia i przyspieszenia obrotu towarowego, w wyniku uproszczenia i zmniejszenia formalności związanych z odprawami celnymi z jednoczesnym zapewnieniem bezpieczeństwa transakcji handlowych i obrotu.
3. Realizacji twin goals służy reforma prawa celnego, stanowiącego ramy prawne unijnego systemu celnego. Mowa o pakiecie prawnym UKC (podstawowy akt prawny i przepisy towarzyszące: rozporządzenie wykonawcze i rozporządzenie delegowane). Kluczowy element unijnego prawodawstwa celnego – cła i wspólna zewnętrzna taryfa celna nadal stanowi podstawowy instrument ochrony rynku wewnętrznego, ale ochrona taryfowa jest stosunkowo niska, z wyjątkiem niektórych artykułów rolnych, żywności i nielicznych towarów przemysłowych.
4. Postępujący rozwój technik komunikacyjnych i informacyjnych, współpraca między administracjami celnymi państw członkowskich, ale także z innymi służbami, m. in. z policją, wymiana informacji między nimi, umożliwiły wprowadzenie nowych rozwiązań organizacyjnych usprawniających i zwiększających efektywność realizowania funkcji ochronnych i zwiększających bezpieczeństwo obrotu transgranicznego z jednoczesnym ułatwieniem i przyspieszeniem jego obsługi. Paneuropejska elektroniczna obsługa celna realizowana dzięki tworzeniu bezpiecznego środowiska dla cel (e-Customs) ma przyczynić się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw unijnych, zmniejszenia kosztów usług celnych i skrócenia czasu ich trwania przy jednoczesnym zwiększeniu bezpieczeństwa w transgranicznym ruchu towarowym. Chodzi o zapewnienie bezpieczeństwa w całym łańcuchu dostaw: od producenta, eksportera, przewoźnika, spedytora aż po ostatecznego odbiorcę, w szczególności poprzez kontrole w optymalnym punkcie (na granicy lub na terytorium UE) a także wymianę informacji o potencjalnych zagrożeniach. Pełna realizacja programu elektronicznego cła to największe wyzwanie stojące przed unią celną, w którym aktywnie uczestniczą wszystkie państwa członkowskie. Tylko pełna współpraca między nimi, zwłaszcza między administracjami celnymi i harmonizacja ich działań przyczyni się do stworzenia najlepszych warunków dla funkcjonowania przedsiębiorstw europejskich.

## LITERATURA

- Commission Implementing Regulation No (EU) 2016/1821 of 6 October 2016 amending Annex I to Council Regulation (EEC) No 2658/87 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff, OJ L 294, 28.10.2016.
- Commission Regulation (EEC) No 2454/93 of 2 July 1993 laying down provisions for the implementation of Council Regulation (EEC) No 2913/92 establishing the Community Customs Code, OJ L 253, 11.10.1993.
- Commission Regulation (EC) No 1875/2006 of 18 December 2006 amending Regulation (EEC) No 2454/93 laying down provisions for the implementation of Council Regulation (EEC) No 2913/92 establishing the Community Customs Code, O. J. L 360, 19.12. 2006.
- Commission Regulation (EC) No 312/2009 of 16 April 2009 amending Regulation (EEC) No 2454/93 laying down provisions for the implementation of Council Regulation (EEC) No 2913/92 establishing the Community Customs Code, OJ L 98, 17.4. 2009.
- Council Decision No 2014/335/EU, Euratom: of 26 May 2014 on the system of own resources of the European Union, OJ L 168, 7.6.2014.
- Council Regulation (EEC) No 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code, OJ L 302, 19.10.1992.
- Czermińska, M. (2016a). Management of the EU customs union – challenges and activities, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, Tom XVII, Zeszyt 8, 173-186.
- Czermińska, M. (2016b). Program e-Customs – nowa jakość usług celnych świadczonych przez administracje celne dla przedsiębiorstw europejskich, *Współczesna Gospodarka*, nr 3, 1-12.
- Czermińska, M. (2016c). The European Union customs system in the 21st century – challenges and trends, *Trends in the World Economy*. Global Economy at the Crossroads, nr 8, 39-56.
- DG Taxation and Customs, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs](http://ec.europa.eu/taxation_customs) (2.6. 2017).
- European Commission (2013). Proposal for a directive of the European Parliament and the Council on the Union legal framework for customs infringements and sanctions, COM(2013) 884 final, Brussels, COM/2013/0884 final – 2013/0432 (COD).
- European Commission (2016). *EU budget. Financial report*.
- European Commission (2017). *EU Customs Union – Fact and figures*, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/facts-figures/eu-customs-union-unique-world\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/facts-figures/eu-customs-union-unique-world_en), (2.06. 2017).
- Eurostat (2017). <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>.
- Gwardzińska, E. (2014). Podstawy funkcjonowania prawa celnego w Unii Europejskiej. W: I. Tymińska (red.), *Procesy obsługi celnej w międzynarodowym łańcuchu dostaw*. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego (2006). *Interoperacyjność paneuropejskich usług administracji elektronicznej*, KOM(2006) 45 wersja ostateczna z 13.02.
- Mosiej, G. (2010). *System celny w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Naruszewicz, S., Laszuk, M. (2004). *Wspólnotowe prawo celne*, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.

Regulation (EC) No 648/2005 of the European Parliament and of the Council of 13 April 2005 amending Council Regulation (EEC) No 2913/92 establishing the Community Customs Code, OJ L 117, 4.5. 2005.

Regulation (EC) No 450/2008 of the European Parliament and of the of 23 April 2008 laying down the Community Customs Code (Modernised Customs Code), Dz. U. L 145, 4.6. 2008.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny, Dz. U. L 269, 10.10.2013.

Waschko, S.(1971). *Systemy celne*, Warszawa: PWN.

WTO (2004). *Trade Policy Review: European Communities 2004, Report by the Secretariat WTO*, WT/TPR/S/136.

WTO (2007). *Trade Policy Review: European Communities 2007, Report by the Secretariat WTO*, WT/TPR/S/177.

WTO (2009). *Trade Policy Review: European Communities 2009, Report by the Secretariat WTO*, WT/TPR/S/214.

WTO (2015). *Trade Policy Review: European Communities 2015, Report by the Secretariat WTO*, WT/TPR/S/317.

### **The European Union's customs system and the challenges of the 21st century**

**Abstract:** Customs system can be perceived with respect to actions taken by a specific state, and in the case of the European Union – actions of the EU and individual Member States, which are aimed at governing trade with foreign countries and are taken according to the customs law, with customs administrations being involved. This article aims to present the functioning of the customs system of the European Union in respect of new challenges, both internal and external ones. Apart from the challenges arising from the internal development of the EU's customs union, customs administrations of Member States have to face also external challenges. Throughout the past two decades, the threats to international trade in goods have increased in intensity, and they are not only related to terrorism, but also to an inflow of illicit goods, or those which are considered unfair competition.

**Keywords:** customs system; customs union; Common Customs Tariff; EU Customs Code

**JEL codes:** F13, F15