

Małgorzata Czermińska

**ROLA EUROPEJSKICH ORGANÓW CELNYCH
W ZAPEWNIENIU BEZPIECZEŃSTWA I OCHRONY
W TRANSGRANICZNYM RUCHU TOWAROWYM
W UNII EUROPEJSKIEJ¹**

Wprowadzenie

W związku z utworzeniem jednolitego rynku wewnętrznego w Unii Europejskiej, a wcześniej unii celnej, liberalizacją handlu międzynarodowego, a co za tym idzie wzrostem obrotów handlowych oraz rosnącą potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony na zewnętrznych granicach UE, zmodyfikowano zadania europejskich organów celnych. Uzyskały one wiodącą rolę w łańcuchu dostaw, są też w głównej mierze odpowiedzialne za nadzór nad międzynarodową wymianą handlową. Stanowią na granicy niejako pierwszą „zaporę”, chroniącą przed napływem towarów niebezpiecznych i niepożądanych czy przed nielegalnym handlem. Ze względu na swój udział w monitorowaniu i zarządzaniu handlem międzynarodowym, organy celne mają również przyczynić się do poprawy konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw i gospodarek przez modernizację metod pracy służb celnych, eliminację papierowej formy dokumentów i stworzenie paneuropejskiego

¹ Publikacja została dofinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

środowiska elektronicznego, wprowadzenie ułatwień dla legalnej wymiany handlowej – przy jednoczesnej kontroli, zwłaszcza przesyłek wysokiego ryzyka. Ta nowa rola organów celnych oznacza nowe zadania i priorytety.

Celem opracowania jest przedstawienie zadań organów celnych w zakresie szeroko rozumianej ochrony w transgranicznym ruchu towarowym i działań na rzecz zapewnienia jego bezpieczeństwa.

Zadania organów celnych w świetle regulacji unijnych

Unia Europejska (ówczesnie Europejska Wspólnota Gospodarcza) od 1 lipca 1968 r. jest unią celną, czyli obszarem bez ceł i innych barier handlowych, ze wspólną taryfą celną i – szerzej – ze wspólną polityką handlową, stosowaną wobec krajów trzecich. Unia celna jest zatem fundamentem Unii Europejskiej i istotnym elementem w funkcjonowaniu jednolitego rynku. Instytucjonalne ramy unii celnej stanowi administracja celna. Państwa członkowskie Unii Europejskiej mają duży zakres swobody w zakresie tworzenia struktur administracyjnych, w tym również administracji celnych. Oznacza to w praktyce, że każde państwo samo przesądza o strukturze krajowych administracji celnych, jednak funkcje służb celnych w państwach członkowskich są bardzo podobne. Większość administracji celnych państw członkowskich podlega ministrowi finansów, zaś struktura jest najczęściej trójszczeblowa (np. w Austrii, Bułgarii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Holandii, w Niemczech, Rumunii, na Węgrzech, we Włoszech), rzadziej dwuszczeblowa (na Litwie, Łotwie, w Danii)².

Przed organami celnymi stoją nowe wyzwania: muszą jednocześnie zapewnić płynny przepływ towarów – przy przeprowadzaniu koniecznych kontroli – i zagwarantować bezpieczeństwo transakcji handlowych. Aby osiągnąć właściwą równowagę między tymi postulatami, procedury i metody kontroli muszą zostać zmodernizowane, a współpraca między różnymi służbami, w tym celnymi, musi zostać wzmocniona. Stąd też kolejne nowelizacje podstawowego aktu prawnego, jakim jest Wspólnotowy Kodeks Celny (WKC). Tzw. poprawka bezpieczeństwa (*security amendment*) do WKC, która weszła w życie w kwietniu 2005 r., wyznaczyła ramy prawne dla środków wprowadzonych dla zapewnienia bezpieczeństwa unii celnej³ – wszystkie związane są z działalnością organów celnych. W poprawce tej przewidziano kombinację trzech grup środków służących zwiększeniu bezpieczeństwa: w postaci deklaracji skróconej, instytucji upoważnionego przedsiębiorcy oraz ustanowienia równoważnego poziomu ochrony przy kontroli celnej towarów

² Szerzej na ten temat: M. Walczak, *Administracja celna krajów Unii Europejskiej*, Warszawa 2009 oraz M. Korolewska, U. Smółkowska, J. Strzelecka, *Status i kompetencje służb celnych w 27 krajach Unii Europejskiej*, Biuro Analiz Sejmowych, „Analizy BAS” 2009, nr 12.

³ Rozporządzenie (WE) nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 kwietnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz.Urz. UE L 117 z 4 maja 2005 r.

przekraczających granice celne Unii Europejskiej. Kontrola ta powinna opierać się na wspólnie uzgodnionych normach i kryteriach oceny ryzyka dla towarów i podmiotów gospodarczych w celu jego zminimalizowania dla UE i jej obywateli oraz dla partnerów handlowych.

Ramy szeroko rozumianej działalności administracji celnych wyznacza kodeks celny, obecnie (od 1 maja 2016 r.) wdrażany jest Unijny Kodeks Celny (UKC), który wszedł w życie 30 października 2013 r.⁴ W UKC 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 elektronicznie (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), a systemy informacyjno-komunikacyjne wykorzystywane w operacjach celnym w państwach członkowskich powinny oferować takie same ułatwienia. To z kolei implikuje wprowadzenie ujednoczonych kontroli celnych w państwach członkowskich oraz sprawia, że administracje celne państw członkowskich powinny działać jak jedna – nie dopuszczając tym samym do zakłócenia konkurencji w ruchu transgranicznym⁵.

Zgodnie z 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. Bezpieczeństwo i ułatwienia to tzw. bliźniacze cele (*twin goals*).

Administracje celne, ogólnie rzecz biorąc, realizują następujące cele i zadania: po pierwsze, tradycyjny cel fiskalny (o malejącym znaczeniu); po drugie, pełnią funkcję ochronną, związaną z niedopuszczeniem na rynek produktów niebezpiecznych i niezgodnych z przepisami celnymi; po trzecie, zadania związane z dbałością o przestrzeganie zasady konkurencyjności podmiotów gospodarczych; po czwarte, zadania związane z realizacją zasady równego traktowania przedsiębiorców⁶. W ostatnich latach, zwłaszcza po zamachach terrorystycznych z 11 wrze-

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9 października 2013 r. ustanawiające Unijny Kodeks Celny (wersja przekształcona), Dz.Urz. UE L 269 z 10 października 2013 r.

⁵ M. Czermińska, *Strategiczne działania usprawniające i zwiększające bezpieczeństwo w transgranicznym ruchu towarowym w Unii Europejskiej – elektroniczny system celny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 857, s. 266.

⁶ M. Fedorowicz, A. Zalcewicz, *Zadania nadzorcze organów celnych z perspektywy warunków wprowadzania produktów do obrotu na rynku Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo celne i podatek akcyzowy. Kierunki przeobrażeń i zmian*, red. P. Stanisławiszyn, T. Nowak, Warszawa 2014, s. 296.

śnia 2001 r., duże znaczenie przypisuje się funkcji ochronnej, związanej z ochroną przemysłu unijnego (krajowego), środowiska naturalnego, światowej fauny i flory, państwa, społeczeństw, twórców, artystów (por. tabela 1).

Tabela 1. Funkcja ochronna europejskich administracji celnych w obrocie transgranicznym w Unii Europejskiej

Obszar / strefa ryzyka	Funkcja ochronna	Wybrane działania organów celnych
Państwo	Ochrona przed utratą dziedzictwa kulturowego, w szczególności przed wywozem dóbr rzadkich (czyli zwłaszcza dóbr kultury)	Licencje wywozowe, kontrole
Przemysł unijny oraz krajowy, interesy finansowe UE	Ochrona przed: 1. napływem towarów stanowiących nieuczciwą konkurencję, 2. nadmiernym importem, 3. towarami naruszającymi prawa własności intelektualnej, 4. przepływem towarów nielegalnych, objętych zakazami bądź ograniczeniami 5. oszustwami celno-podatkowymi	Kontrola stosowania środków protekcji warunkowanej (instrumentów ochrony przed dumpingiem, subsydiami, nadmiernym importem), nadzór statystyczny, kontrole celne; analiza i ocena ryzyka. Zapobieganie oszustwom i nadużyciom na poziomie krajowym, wymiana informacji między służbami celnymi
Konsumenci, twórcy, handlowcy, społeczeństwo	1. Ochrona przed napływem towarów niespełniających norm unijnych: stanowiących zagrożenie dla życia, bezpieczeństwa i zdrowia obywateli, 2. ochrona w zakresie praw autorskich i pokrewnych, praw do wzoru przemysłowego lub użytkowego	Nadzór nad rynkiem, wzmocnione kontrole celne
Światowa fauna i flora	Ochrona ginących albo zagrożonych wyginięciem gatunków roślin lub zwierząt	Licencje, kontrole celne
Środowisko naturalne	Przemieszczanie odpadów, substancji szkodliwych	Administrowanie i monitorowanie przemieszczania, kontrole celne

Źródło: opracowanie własne.

Funkcja ochronna jest urzeczywistniana przez kontrole dokonywane przez organy celne, przy czym chodzi nie tylko o kontrolę dokumentów, ale także środków transportu, ładunków; w tym ostatnim przypadku – jeśli to jest konieczne – połączoną z badaniami laboratoryjnymi.

W opracowanej przez Komisję Europejską w 2008 r. strategii rozwoju unii celnej określono wspólne cele strategiczne mające utrzymać i wzmocnić fundamentalną rolę służb celnych dla zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania wspólnego rynku⁷. Cele te określono w pięciu głównych obszarach:

⁷ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Bruksela, Strategia dotycząca rozwoju unii celnej, COM (2008) 169 wersja ostateczna.

- ochrona (społeczeństwa i interesów finansowych UE),
- konkurencyjność (zwiększenie konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw),
- ułatwienia (dla legalnej wymiany handlowej),
- kontrola (międzynarodowych łańcuchów dostaw – i zarządzanie nimi),
- współpraca (między organami celnymi państw członkowskich, między organami celnymi a innymi organami administracji państwowej, oraz między służbą celną a sektorem przedsiębiorstw).

Najważniejsze cele szczegółowe to m.in.:

- w zakresie ochrony: zapewnienie sprawnego pobierania cel i podatków, właściwa analiza i ocena ryzyka, współpraca z innymi organami administracyjnymi i służbami;
- w zakresie konkurencyjności: modernizacja metod pracy służb celnych, eliminacja papierowej formy dokumentów celnych (*e-customs*)⁸;
- w obszarze ułatwień: stosowanie ułatwień dla legalnego handlu poprzez projektowanie i ulepszanie systemów kontroli w celu zmniejszenia zakłóceń w przepływie towarów i zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw – np. w postaci *single window / one-stop-shop* i scentralizowanej odprawy celnej bazującej na pojedynczych punktach dostępu elektronicznego (*Single Electronic Access Point – SEAP*)⁹, która w przyszłości ma funkcjonować jako informatyczny system wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi;
- w obszarze kontroli: zwiększenie skuteczności kontroli w optymalnym punkcie łańcucha dostaw (na granicy albo wewnątrz UE), wymiana informacji o zagrożeniach, w tym również z głównymi partnerami handlowymi; projektowanie i ulepszanie systemów kontroli w celu zmniejszenia zakłóceń w przepływie towarów i zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw
- w zakresie współpracy: rozwijanie i wzmacnianie współpracy między organami celnymi oraz z innymi agencjami rządowymi i środowiskiem biznesu, utrzymanie stałego dialogu z interesariuszami, konsultacje z sektorem biznesu, wzmacnianie współpracy i wzajemnej pomocy w kwestiach celnych.

⁸ Szerzej na ten temat: M. Czermińska, *op. cit.*, s. 268–277.

⁹ Koncepcja *single window / one-stop-shop* stanowi główny element inicjatywy *e-customs* i ma na celu koordynację operacji transgranicznych oraz związanej z tym dokumentacji elektronicznej we wszystkich służbach granicznych, które są zaangażowane w transgraniczny ruch towarów. Obejmuje jeden elektroniczny, wspólny punkt dostępu dla złożenia wszystkich niezbędnych informacji i dokumentów wymaganych w przywozie, wywozie czy tranzycie. Jednocześnie informacje te są udostępniane wszystkim służbom zaangażowanym w obrót transgraniczny. Szerzej na ten temat: M. Czermińska, *op. cit.*, s. 273.

Kontrola transgranicznego obrotu towarowego w zakresie bezpieczeństwa produktów – rola organów celnych

W celu zwiększenia bezpieczeństwa transgranicznego obrotu towarowego od 1 lipca 2009 r. istnieje obowiązek składania przez podmiot (jest nim przewoźnik lub inna osoba za wiedzą przewoźnika) dokonujący 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 UE¹⁰. Są one składane przed wprowadzeniem/wyprowadzaniem towarów na/z obszaru celnego UE. Terminy składania deklaracji skróconych są zróżnicowane w zależności od rodzaju transportu¹¹. Wywozowa deklaracja skrócona musi zostać złożona w urzędzie celnym wyprowadzenia, a przywozowa – w urzędzie celnym wprowadzenia. Te ostatnie znajdują się w wyznaczonych do tego przejściach granicznych (zarówno drogowych, jak i kolejowych), portach morskich bądź terminalach lotniczych. Prawodawstwo UE zawiera jako ogólną zasadę wymóg, by wszystkie towary wprowadzane na unijny obszar celny, niezależnie od ich przeznaczenia, zostały poddane ocenie ryzyka i podlegały kontroli celnej przed wyjazdem lub – w przypadku kontenerowych przesyłek morskich – przed rozpoczęciem załadunku statku, stąd konieczność odpowiednio wcześniejszego złożenia skróconej deklaracji przywozowej.

Dla transportu morskiego, jeśli wymagane jest złożenie deklaracji EXS, miejscem takim jest port UE, w którym towary są załadowane na statek przewożący je do miejsca przeznaczenia poza obszarem celnym UE, nawet jeżeli statek zawija do innych portów UE przed ostatecznym opuszczeniem unijnego obszaru celnego. Oznacza to, że w transporcie morskim EXS nie są wymagane dla towarów załadowanych na statek do przewozu towarów pomiędzy portami UE, o ile towary nie są przeładowywane w kraju trzecim.

Deklaracje skrócone zawierają tzw. dane bezpieczeństwa i to na ich podstawie organy celne we wszystkich krajach UE przeprowadzają wstępną analizę

¹⁰ Obowiązek składania ENS czy EXS nie dotyczy, z oczywistych względów, towarów przewożonych środkami transportu, które jedynie przemieszczają się przez wody terytorialne lub przestrzeń powietrzną obszaru celnego UE, bez postoju na tym obszarze. ENS i EXS nie są wymagane w przypadkach przewidzianych w umowach międzynarodowych z zakresu bezpieczeństwa zawartych przez UE z krajem trzecim. Obecnie istnieją takie umowy z Norwegią i Szwajcarią (w tym z Liechtensteinem, połączonym ze Szwajcarią unią celną). Jednocześnie na podstawie umów ze Szwajcarią i Norwegią towary wprowadzane na ich obszar powinny zostać objęte przywozową deklaracją skróconą, a przy przewozie towarów między obszarami celnymi tych krajów i Unii Europejskiej uznaje się przeprowadzone kontrole i dokumenty za wystarczające, zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania.

¹¹ Art. 194 Rozporządzenia Komisji nr 312/2009 z 16 kwietnia 2009 r. zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz.Urz. UE L 98 z 17 kwietnia 2009 r.

ryzyka (*a priori*), w szczególności jego rozpoznanie i ocenę zagrożeń, a w konsekwencji podejmują właściwe działania kontrolne. W zależności od oceny należy bowiem zdecydować o ograniczeniu kontroli, np. jedynie do sprawdzenia dokumentów przewozowych, bądź przeprowadzić rewizję celną towarów i kontrolę środka transportu. Obecnie deklaracje skrócone składane są drogą elektroniczną, za pomocą odpowiedniego komunikatu, a urząd celny pierwszego wprowadzenia/wyprowadzenia potwierdza jej otrzymanie przez wysłanie również odpowiedniego komunikatu¹². W praktyce więc urzędy celne wejścia są jedynie miejscami kontroli dokumentów i ewentualnie kontroli wyrywkowej towarów wwożonych na obszar celny UE oraz wydania dokumentów zezwalających na dalszy przewóz. Pozwala to na usprawnienie funkcjonowania granicznych 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. Analogicznie jak w urzędzie celnym pierwszego wprowadzenia, podczas dokonywania formalności w urzędzie celnym przeznaczenia może zostać przeprowadzona kontrola losowa, a także może zostać zlecona bezpośrednia kontrola towaru, badania laboratoryjne itp. Dla zgłaszającego potwierdzeniem zakończenia odprawy importowej jest otrzymanie od urzędu celnego poświadczonego zgłoszenia celnego.

Zasadniczym mechanizmem, który zwiększa prawdopodobieństwo nabywania bezpiecznych produktów, jest nadzór rynku, czyli szeroko rozumiana kontrola wyrobów (po ich wprowadzeniu na rynek) z punktu widzenia ich zgodności z obowiązkowymi wymogami bezpieczeństwa, w tym z wymogami określonymi w dyrektywach nowego i globalnego podejścia. Funkcje kontrolne pełnią krajowe organy nadzoru rynku, które podejmują ostateczną decyzję o koniecznych działaniach. Oczywiście jest jednak, że to organy celne odgrywają kluczową rolę w zakresie zapobiegania wprowadzaniu niezgodnych z wymaganiami czy niebezpiecznych produktów z krajów trzecich. Zgodnie z art. 27 i 28 rozporządzenia (WE) nr 765/2008 organy celne mają uprawnienia do¹³:

- zawieszenia dopuszczenia produktów do wolnego obrotu w przypadku stwierdzenia w czasie przeprowadzonych przez siebie kontroli, że dane produkty są niebezpieczne lub niezgodne z prawodawstwem harmonizacyjnym UE, lub że nie spełniają wymogów dokumentacyjnych czy właściwego oznakowania (np. umieszczone fałszywe lub mogące wprowadzić w błąd oznakowanie CE (art. 27 ust. 3));

¹² Zdecydowana większość zgłoszeń celnych zarówno w eksporcie, jak i w imporcie (ponad 98%) jest przekazywana urzędowi celnym drogą elektroniczną.

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93, Dz.Urz. UE L 218 z 13 sierpnia 2008 r.

- zakazu wprowadzenia do obrotu produktów stwarzających poważne zagrożenie, wymienionych w art. 29 ust. 1 i 2; informację taką umieszcza się na fakturze handlowej i na każdym innym istotnym dokumencie towarzyszącym towarowi;
- udzielenia pozwolenia na dopuszczenie do swobodnego obrotu w odniesieniu do każdego produktu zgodnie z odpowiednimi przepisami UE.

O przypadkach zawieszenia dopuszczenia do swobodnego obrotu organy celne muszą niezwłocznie powiadomić właściwe krajowe organy nadzoru rynku, które w ciągu trzech dni roboczych muszą przeprowadzić wstępne badanie danych produktów i podjąć decyzję w sprawie ich dopuszczenia do obrotu, ewentualnie – przeprowadzenia dalszych kontroli (kontrole fizyczne, dokumentów i laboratoryjne) w celu uzyskania pewności co do ich bezpieczeństwa i zgodności.

Instytucja upoważnionego przedsiębiorcy (AEO) – instrument zwiększania bezpieczeństwa w handlu transgranicznym

Istotnym elementem całego programu dotyczącego mechanizmów zapewniających bezpieczeństwo międzynarodowego łańcucha dostaw na rynku europejskim i ochronę unijnego obszaru celnego, a jednocześnie usprawnienie kontroli, jest instytucja upoważnionego przedsiębiorcy (*Authorized Economic Operator – AEO*)¹⁴. Organy celne mogą, po otrzymaniu wniosku od przedsiębiorcy, wystawiać następujące rodzaje świadectw:

- świadectwo AEOC (*Customs Simplifications*, uproszczenia celne) – dla przedsiębiorców wnoszących o korzystanie z uproszczeń przewidzianych w przepisach celnych i spełniających określone warunki;
- świadectwo AEOS (*Security and Safety*, bezpieczeństwo i ochrona) – dla przedsiębiorców wnoszących o korzystanie z ułatwień w zakresie kontroli celnej dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony w przywozie bądź w wywozie z unijnego obszaru celnego;
- świadectwo AEOF (*Customs Simplifications/Security and Safety* – uproszczenia celne/bezpieczeństwo i ochrona), dla przedsiębiorców wnoszących o korzystanie z określonych uproszczeń oraz z ułatwień.

Przedsiębiorca ubiegający się o otrzymanie statusu upoważnionego przedsiębiorcy powinien wypełnić kwestionariusz samooceny, pozwalający stwierdzić,

¹⁴ Instytucja upoważnionego przedsiębiorcy (AEO) została wprowadzona do unijnego porządku prawnego Rozporządzeniem (WE) nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 kwietnia 2005 r. zmieniającym Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (WKC). Zastosowanie tego rozporządzenia uzależnione było od wprowadzenia przepisów wykonawczych, a to z kolei miało miejsce 1 stycznia 2008 r., kiedy to weszło w życie Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1875/2006 z 18 grudnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz.Urz. UE L nr 360 z 19 grudnia 2006 r.

czy spełnia on podstawowe wymogi. Uzyskanie świadectwa AEO jest możliwe pod warunkiem spełnienia czterech rodzajów kryteriów¹⁵:

- odpowiedniego przestrzegania wymogów celnych, czyli jeżeli w ciągu trzech lat poprzedzających złożenie wniosku nie doszło do poważnego naruszenia przepisów celnych,
- odpowiedniego systemu zarządzania ewidencjami handlowymi oraz, w stosownych przypadkach, ewidencjami transportowymi, który umożliwia kontrole celne; chodzi zwłaszcza o system księgowy, logistyczny, procedury ochrony systemów informatycznych funkcjonujących w przedsiębiorstwie;
- udokumentowanej wypłacalności (na przestrzeni ostatnich trzech lat),
- odpowiednich standardów bezpieczeństwa i ochrony; chodzi o procedury kontroli wewnętrznej, w tym dostępu do budynków czy towarów na terenie przedsiębiorstwa, rekrutacji personelu, kontroli partnerów handlowych, wdrożenie odpowiednich procedur umożliwiających identyfikację ryzyka i zagrożeń.

Należy zaznaczyć, że kryteria oceny odnoszą się pośrednio do wybranych międzynarodowych standardów w zakresie Systemu Zarządzania Jakością (ISO 9001), Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (ISO 27001) i Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Łącucha Dostaw (ISO 28000). Po spełnieniu tych kryteriów służby celne mają pewność, że przedsiębiorca potrafi zadbać o bezpieczeństwo łańcucha dostaw, w którym uczestniczy¹⁶. Uzyskanie statusu AEO jest trudne i kosztowne, dlatego też status taki, wg stanu na koniec maja 2016 r., posiadało w UE stosunkowo niewiele podmiotów, bo 14014, co stanowi mniej niż 0,5% wszystkich przedsiębiorców unijnych realizujących obroty z zagranicą (por. tabela 2). Dla większości przedsiębiorstw istotną barierą pozostaje stosowanie systemu księgowego, do którego organy celne muszą posiadać dostęp fizyczny i elektroniczny. Przeszkodą jest nie tylko brak umiejętności wykorzystania, ale nawet wdrożenia odpowiednich technologii informatycznych¹⁷.

W Unii Europejskiej dąży się do respektowania zasady wzajemnego uznawania świadectw AEO, tzn. przedsiębiorcom posiadającym taki status będą przyznawane takie same przywileje czy korzyści w każdym innym państwie członkowskim, a także w Norwegii, Szwajcarii, Andorze i Japonii. Wynegocjowano również umowę dotyczącą wzajemnego uznawania statusu AEO z jednym z największych partnerów handlowych Unii Europejskiej – USA, w trakcie są negocjacje z Chinami¹⁸. Przedsiębiorcy posiadający status AEO wyróżniają się tym, że są uważani za

¹⁵ Art. 14 h – 14 n Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1875/2006 z 18 grudnia 2006 r.

¹⁶ M. Frydrych, R. Mateńka, *Korzyści z AEO*, 7.11.2012, <http://www.log24.pl/artykuly/korzysci-z-aeo,2892> [dostęp: 4.06.2015].

¹⁷ E. Gwardzińska, *Pozycja konkurencyjna przedsiębiorstw AEO na rynku unijnym i międzynarodowym*, „International Business and Global Economy” 2014, nr 33, s. 508.

¹⁸ M. Kałka, *Międzynarodowy obrót towarowy. Uproszczenia i ułatwienia celne*, Wrocław 2008, s. 61.

solidnych i wiarygodnych partnerów w międzynarodowym łańcuchu dostaw, co oznacza możliwość korzystania z uproszczonych procedur celnych i innych ułatwień związanych z kontrolą celną.

Tabela 2. Liczba wydanych świadectw AEO w krajach Unii Europejskiej (stan na koniec maja 2016 r.)

Lp.	Państwo	Łączna liczba świadectw	Udział w ogólnej liczbie AEO (%)	AEOC	AEOF	AEOS
1.	Austria	284	2,02	87	193	4
2.	Belgia	396	2,83	33	333	30
3.	Bułgaria	24	0,17	2	22	0
4.	Chorwacja	22	0,16	20	2	0
5.	Cypr	19	0,14	4	15	0
6.	Czechy	197	1,41	84	107	6
7.	Dania	101	0,72	10	91	0
8.	Estonia	28	0,20	6	18	4
9.	Finlandia	78	0,56	7	63	8
10.	Francja	1350	9,63	358	796	196
11.	Grecja	105	0,75	58	45	2
12.	Hiszpania	650	4,90	208	408	34
13.	Holandia	1489	10,62	368	1018	103
14.	Irlandia	125	0,89	15	109	1
15.	Litwa	31	0,22	8	22	1
16.	Luksemburg	33	0,23	8	22	3
17.	Łotwa	24	0,17	5	18	1
18.	Malta	12	0,09	1	10	1
19.	Niemcy	5825	41,56	3333	2447	45
20.	Polska	788	5,62	499	257	32
21.	Portugalia	106	0,76	72	27	7
22.	Rumunia	87	0,62	8	74	5
23.	Słowacja	76	0,54	33	37	6
24.	Słowenia	94	0,67	32	53	9
25.	Szwecja	306	2,18	137	164	5
26.	Węgry	314	2,24	175	118	21
27.	Wielka Brytania	415	2,96	85	317	13
28.	Włochy	932	7,03	384	530	18
Ogółem liczba świadectw		13911	100*	6040 (43%)	7316 (53 %)	555 (4%)

* W rzeczywistości wynik jest zbliżony do 100% ze względu na zaokrąglenia wyników częściowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/taxation_customs [dostęp: 15.05.2016].

Najwięcej świadectw wydano w Niemczech, Holandii, Francji i we Włoszech – łącznie w tych czterech krajach wydano prawie 70% wszystkich świadectw

AEO w Unii Europejskiej. Najczęściej były to świadectwa mieszane (uproszczenia celne/bezpieczeństwo i ochrona – AEOF), stanowią one 53% wszystkich świadectw AEO, natomiast świadectwa uproszczenia celne (AEOC) – 43%.

Podsumowanie

Liczne wydarzenia i zjawiska, w tym rozwój e-commerce, zagrożenia atakami terrorystycznymi i internacjonalizacja przestępczości zorganizowanej, zmieniły otoczenie, w którym działają administracje celne. Organy celne są w głównej mierze odpowiedzialne za nadzór nad międzynarodową wymianą handlową Unii Europejskiej. Przyczyniają się w ten sposób do rozwoju legalnego handlu, realizowania wspólnej polityki handlowej oraz innych polityk unijnych, w których mają zastosowanie instrumenty wspólnej polityki handlowej (np. polityka rolna), a także do zwiększenia bezpieczeństwa całego łańcucha dostaw.

Główne zadanie stojące przed administracjami celnymi państw członkowskich to ułatwienie legalnego handlu z jednoczesnym zapewnieniem bezpieczeństwa obrotu transgranicznego, umożliwia to zastosowanie skoordynowanego w całej Unii Europejskiej podejścia do kontroli celnych i przeprowadzanie ich tam, gdzie to jest konieczne. Służby celne, w ścisłej współpracy z innymi służbami granicznymi, mają przyczyniać się do poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich poprzez zmniejszenie kosztów związanych z przestrzeganiem przepisów prawa celnego, przyspieszenie odpraw celnych, usprawnienie procedur przywozu i wywozu towarów. Przyczyniają się do tego elektroniczne systemy informatyczne, które nie tylko przyspieszają odprawy celne, ale także umożliwiają przepływ informacji między wszystkim podmiotami i służbami zaangażowanymi w wymianę międzynarodową, ułatwiają zwalczanie przestępczości celnej i terroryzmu oraz zapewniają większą ochronę przed napływem towarów niespełniających norm unijnych, stanowiących zagrożenie dla życia, bezpieczeństwa i zdrowia.

Szczególną rolę wśród instrumentów służących realizacji podstawowej funkcji służb celnych, tj. bezpieczeństwa i ochrony, stanowi instytucja upoważnionego przedsiębiorcy, a także deklaracje skrócone. Podmioty, które uzyskały status AEO, stają się wiarygodnymi partnerami handlowymi w całym łańcuchu dostaw. Duże znaczenie ma także budowanie przez takich przedsiębiorców właściwych relacji z administracją celną w ramach partnerstwa celno-biznesowego (*customs to business partnership*). Natomiast deklaracje skrócone, składane wcześniej, jeszcze przed przybyciem towaru na obszar celny UE, lub przed jego opuszczeniem, umożliwiają służbom celnym analizę ryzyka i wcześniejsze wykrycie przesyłek niebezpiecznych, niepożądanych – i podjęcie decyzji o miejscu i zakresie kontroli celnych.

The role of the European customs authorities in ensuring the safety and protection of cross-border trade in the European Union

Numerous events and developments, including the development of e-commerce, the threat of terrorist attacks and the internationalization of organized crime have changed the environment in which customs authorities operate. Giving them a leading role in the supply chain are also largely responsible for the supervision of the EU's international trade. They are the first "firewall" at the border to protect against dangerous, unwanted goods, or against illegal trade. Because of their participation in the monitoring and management of international trade, the customs authorities shall also contribute to improving the competitiveness of European companies by modernizing working methods of customs services, eliminating paper form of documents and the creation of a pan-European electronic environment. This new role of customs authorities – a leading role in the supply chain and facilitating legitimate trade, thereby improving the competitiveness of enterprises and economies – it means new tasks and priorities. The aim of the study is to present the tasks of customs authorities in the broadest sense of protection in cross-border trade and measures to ensure its security.

Key words: customs authorities, entry summary declaration – ENS, exit summary declaration – EXS, Authorized Economic Operator – AEO

Rola europejskich organów celnych w zapewnieniu bezpieczeństwa i ochrony w transgranicznym ruchu towarowym w Unii Europejskiej

Liczne wydarzenia i zjawiska, w tym rozwój e-commerce, zagrożenia atakami terrorystycznymi i internacjonalizacja przestępczości zorganizowanej, zmieniły otoczenie, w którym działają organy celne. Uzyskały one wiodącą rolę w łańcuchu dostaw, są też w głównej mierze odpowiedzialne za nadzór nad międzynarodową wymianą handlową UE. Stanowią niejako pierwszą „zaporę” na granicy, chroniącą przed napływem towarów niebezpiecznych i niepożądanych czy przed nielegalnym handlem. 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, przy jednoczesnej kontroli, zwłaszcza przesyłek wysokiego ryzyka. Ta nowa rola organów celnych – wiodąca rola w łańcuchu dostaw i ułatwianie legalnego handlu, a przez to poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw i gospodarek – oznacza nowe zadania i priorytety. Celem opracowania jest przedstawienie zadań organów celnych w zakresie szeroko rozumianej ochrony w transgranicznym ruchu towarowym i działań na rzecz zapewnienia jego bezpieczeństwa.

Słowa kluczowe: organy celne, deklaracja skrócona przywózowa (ENS), deklaracja skrócona wywózowa (EXS), instytucja upoważnionego przedsiębiorcy (AEO)