

Bruksela, dnia 26.11.2019 r.
COM(2019) 601 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Dziewiąte sprawozdanie Komisji w sprawie funkcjonowania systemu kontroli
dotyczących tradycyjnych zasobów własnych (2016–2018) (art. 6 ust. 3 rozporządzenia
Rady (WE, Euratom) nr 608/2014 z dnia 26 maja 2014 r.)**

1. WPROWADZENIE

Co trzy lata¹ Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie na temat funkcjonowania zasad kontroli tradycyjnych zasobów własnych (TZW)².

W latach 2016–2018 udostępniono z tego tytułu ponad 60 mld EUR (netto), a rocznie średnio ponad 20 mld EUR. Stanowi to wzrost o 20 % w porównaniu z latami 2013–2015.

Kontrole TZW przeprowadza się na podstawie decyzji Rady 2014/335/UE, Euratom z dnia 26 maja 2014 r.³, rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 608/2014 z dnia 26 maja 2014 r.⁴ oraz rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r.⁵

W niniejszym dokumencie opisano i przeanalizowano funkcjonowanie systemu kontroli dotyczących TZW w latach 2016–2018⁶. Sprawozdanie dotyczy przeprowadzonych w tym okresie przez Komisję Europejską kontroli w zakresie tradycyjnych zasobów własnych i obejmuje inne działania przeprowadzone w celu ochrony interesów finansowych Unii:

- kontrole na miejscu przeprowadzane przez Komisję w państwach członkowskich oraz związane z nimi działania następcze;
- działania następcze w związku z zawiadomieniami o wstępnych ustaleniach kontroli Trybunału Obrachunkowego;
- analizę odpisanych należności nieściągalnych (WOMIS);
- postępowanie w przypadku błędów państw członkowskich prowadzących do utraty TZW;
- zarządzanie bazą danych dotyczących przypadków nadużyć finansowych i nieprawidłowości (OWNRES);
- drugi projekt pilotażowy dotyczący audytu kont A i B przez państwa członkowskie;
- wsparcie na rzecz krajów kandydujących.

2. RAMY I METODYKA PRZEPROWADZANIA KONTROLI DOTYCZĄCYCH TZW

2.1. Ramy regulacyjne i operacyjne dotyczące TZW

¹ Art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 608/2014.

² Cła należne w przypadku przywozu produktów z państw trzecich, a także opłaty wyrównawcze od cukru.

³ Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 105.

⁴ Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 29.

⁵ Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 39, zmienione rozporządzeniem Rady nr 804/2016 z dnia 17 maja 2016 r. (Dz.U. L 132 z 21.5.2016, s. 85).

⁶ Sprawozdanie dotyczy kontroli przeprowadzonych przez instytucje UE (Komisję i Trybunał Obrachunkowy). Nie obejmuje natomiast kontroli, które zostały przeprowadzone przez państwa członkowskie i których szczegółowe wyniki są zamieszczane w rocznym sprawozdaniu sporządzanym na podstawie art. 325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Na mocy prawa pobór TZW powierzono państwom członkowskim. Państwa członkowskie muszą odprowadzić do budżetu UE pobrane należności⁷, przy czym mają prawo zatrzymać, tytułem kosztów poboru, część tej kwoty według stawki ryczałtowej w wysokości 20 % wszystkich kwot TZW udostępnianych Komisji⁸, niezależnie od faktycznie poniesionych kosztów. Państwa członkowskie są zobowiązane do samodzielnego przeprowadzania kontroli i przedstawiania Komisji sprawozdań.

Komisja zachowuje jednak istotne uprawnienia kontrolne w tej dziedzinie. W tym kontekście kontrole na miejscu stanowią istotne narzędzia nadzoru systemu poboru TZW, które obejmują kilka rodzajów kontroli⁹ dotyczących przepisów wykonawczych i dokumentów obowiązujących w państwach członkowskich.

Zadaniem Komisji jest ponadto udzielanie odpowiedzi na uwagi Trybunału Obrachunkowego zawarte w jego sprawozdaniu rocznym, sprawozdaniach specjalnych lub zawiadomieniach o wstępnych ustaleniach kontroli, a także na uwagi i zalecenia Parlamentu Europejskiego formułowane w ramach procedury udzielania absolutorium w związku z wykonaniem budżetu. Komisja zapewnia właściwe stosowanie przepisów UE przez państwa członkowskie oraz składa sprawozdania władzy budżetowej.

Działania kontrolne Komisji mają trzy główne cele:

- zapewnienie państwom członkowskim i podmiotom gospodarczym równych warunków działania, aby uniknąć zakłócenia konkurencji, niezależnie od tego, gdzie na obszarze UE odbywa się odprawa celna towarów;
- poprawa skuteczności odzyskiwania TZW. Komisja musi upewnić się, czy państwa członkowskie dopełniają swoich obowiązków w zakresie poboru i udostępniania TZW. Komisja przeprowadza kontrolę działań podjętych przez państwa członkowskie w odniesieniu do odzyskiwania TZW, w tym terminowego powiadamiania o długu celnym i uznanych za konieczne procedurach w zakresie egzekwowania;
- informowanie władzy budżetowej. W oparciu o ustalenia pokontrolne Komisja jest w stanie ocenić skuteczność i staranność państw członkowskich w zakresie poboru i udostępniania TZW, podjąć kroki niezbędne do wyeliminowania wszelkich uchybień oraz przedłożyć na koniec sprawozdanie władzy budżetowej.

⁷ Termin ten w prawodawstwie oznacza płatności odprowadzane przez państwa członkowskie do budżetu UE.

⁸ Na przestrzeni lat ta stawka procentowa zmieniała się: przed dniem 28 lutego 2001 r. wynosiła 10 % udostępnianych kwot, natomiast w okresie od dnia 1 marca 2001 r. do dnia 28 lutego 2014 r. wynosiła 25 % udostępnianych kwot. W przypadku kwot udostępnionych po dniu 1 marca 2014 r. stosuje się stawkę procentową w wysokości 20 %.

⁹ **Kontrole przepisów wykonawczych:** kontrole przepisów obowiązujących w państwach członkowskich w odniesieniu do systemu poboru TZW. **Kontrole dokumentów:** analiza sprawozdań księgowych oraz wszelkiego rodzaju dokumentów księgowych i plików pochodzących od państw członkowskich, w tym sprawozdań państw członkowskich dotyczących nieściągalnych należności. **Kontrole na miejscu:** kontrole zgodności z prawem UE systemów krajowych oraz dokumentów będących ich podstawą, zarówno pod względem kwestii księgowych, jak i celnych. Kontrole te są przeprowadzane autonomicznie lub wspólnie z państwem członkowskim, którego dotyczy kontrola.

Kontrole przyczyniają się ponadto do zapewnienia skutecznego funkcjonowania unii celnej i jednakowego stosowania przepisów UE w celu zapobiegania występowaniu luk w prawie, które oszuści mogą wykorzystać lub dzięki którym mogą uniknąć płacenia należności celnych.

Od dnia 1 maja 2016 r. stosuje się nowe przepisy prawa celnego, a nowe ramy prawne dotyczące zasobów własnych na lata 2014–2020 są stosowane z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2014 r. Ponadto kontrole dotyczące TZW przeprowadzane przez Komisję i państwa członkowskie są bardziej skomplikowane ze względu na ciągły rozwój ułatwień i uproszczeń w handlu.

2.2. Cele i metodyka przeprowadzania kontroli na miejscu dotyczących TZW

Głównym celem kontroli dotyczących tradycyjnych zasobów własnych jest uzyskanie pewności, że procedury stosowane w państwach członkowskich są zgodne z odpowiednimi przepisami UE oraz że interesy finansowe UE są odpowiednio i jednakowo chronione, niezależnie od miejsca odprawy celnej towarów. Każdego roku kontrole koncentrują się na różnych zagadnieniach celnych i rachunkowych. Efekt końcowy stanowi harmonizacja i egzekwowanie procedur stosowanych w państwach członkowskich na potrzeby skutecznej, wydajnej i jednolitej ochrony interesów finansowych UE.

Komisja stosuje precyzyjną metodykę przeprowadzania kontroli na miejscu, które planuje się podczas sporządzania rocznego planu kontroli opierającego się na analizie ryzyka i obejmującego kilka zagadnień mających stanowić przedmiot kontroli w co najmniej jednym państwie członkowskim.

Podczas kontroli stosuje się standardowe procedury dla wszystkich kontroli oraz narzędzia kontrolne dostosowane do szczególnych potrzeb, co ma zapewnić przeprowadzanie kontroli i sporządzanie sprawozdań w jednolity sposób.

Ponadto w 2014 r. uruchomiono pilotażowy audyt, a w 2016 r. – projekt pilotażowy dotyczący audytu zarządzania kontami A i B, który ma być przeprowadzony przez państwa członkowskie we własnym zakresie. Nawet jeżeli wyniki byłyby zasadniczo pozytywne, służby Komisji zdecydowały się zaprzestać prowadzenia tych wspólnych prac, gdyż nie osiągnięto oczekiwanych synergii i wydajności.

3. KONTROLE DOTYCZĄCE TZW PRZEPROWADZONE PRZEZ KOMISJĘ W LATACH 2016–2018

W latach 2016–2018 na podstawie art. 2 rozporządzenia nr 608/2014 Komisja przeprowadziła **68 kontroli**, w wyniku których poczyniono 233 ustalenia. W czterech takich kontrolach zastosowano metodę wspólnej kontroli¹⁰.

¹⁰ Kontrole przeprowadzone w Danii i Austrii.

Spośród 233 przyjętych ustaleń jak dotąd 134 miało bezpośrednie skutki finansowe (57,5 %), a 60 – skutki regulacyjne (25,8 %).

Kontrole obejmują ocenę zarówno kwestii księgowych, jak i kwestii celnych.

3.1. Kwestie księgowe

Zarządzanie kontem A i kontem B¹¹ jest przedmiotem kontroli we wszystkich państwach członkowskich, w których przeprowadzane są wizyty, wraz z głównym zagadnieniem związanym z kwestiami celnymi. Kontrole przeprowadzone w tej dziedzinie w latach 2016–2018 potwierdziły, że większość błędów występowała jednorazowo, a błędy systemowe stanowiły wyjątek. Państwa członkowskie poniosły konsekwencje finansowe wykrytych nieprawidłowości.

Uwzględnienie tego zagadnienia w kontrolach Komisji przyniosło ogólną poprawę sytuacji, do czego przyczynił się również fakt, że większość państw członkowskich korzysta z elektronicznych systemów księgowania, co ogranicza ryzyko wystąpienia błędów powstających wskutek czynności ręcznych. Państwa członkowskie muszą jednak nadal dokładać większych starań, aby zapewnić rzetelne zarządzanie rachunkiem B i korektami na rachunku A oraz przekazywać wszystkie informacje wymagane w prawie w celu zapewnienia, aby przedstawiane sprawozdania były jasne i przejrzyste.

Szereg kontroli w zakresie **wiarygodności konta B i konta A oraz dotyczących ich sprawozdań** przeprowadzono również w pięciu państwach członkowskich. Ogólny wniosek był taki, że obowiązujące procedury sporządzania sprawozdań są zgodne z przepisami UE oraz zapewniają ochronę interesów finansowych UE. Pokontrolne ustalenia dotyczą pewnych nieścisłości między tymi dwoma kontami oraz opóźnień w usuwaniu zapisów na koncie B o ograniczonych skutkach finansowych.

3.2. Kwestie celne w latach 2016–2018

Główne zagadnienia, których dotyczyły kontrole w tym trzyletnim okresie:

2016 r.

- zarządzanie zawieszzeniami i kontyngentami taryfowymi;
- zarządzanie preferencyjnymi środkami taryfowymi;

¹¹ Państwa członkowskie ujmuje TZW na jednym z dwóch rachunków:

- **zwykły rachunek** (konto A), gdzie wpisuje się kwoty odzyskane lub objęte zabezpieczeniem (te kwoty są wpłacane do budżetu UE);
- **odrębny rachunek** (konto B), gdzie wpisuje się kwoty, które nie zostały odzyskane lub kwoty zabezpieczone, które zakwestionowano. TZW wiążące się z **nieściągalnymi** należnościami celnymi muszą zostać wycofane z odrębnego rachunku po upływie określonego czasu. Odnosne kwoty TZW muszą jednocześnie zostać udostępnione (wyplacone) Komisji, chyba że brak możliwości ich odzyskania wynika z siły wyższej, z innych powodów, których nie można przypisać państwu członkowskiemu, lub z faktu odroczenia zapisu na rachunkach lub opóźnienia powiadomienia o długu celnym, tak aby nie utrudniać postępowania karnego w sprawie mającej wpływ na interesy finansowe Unii.

- wiarygodność konta A i konta B;
- strategia kontroli w zakresie wartości celnej (projekt pilotażowy);

2017 r.

- zarządzanie zawieszzeniami i kontyngentami taryfowymi;
- unijny tranzyt zewnętrzny i procedury TIR;
- strategia kontroli dużych jednostek gospodarczych;

2018 r.

- strategia kontroli w zakresie wartości celnej;
- strategia kontroli przywozu paneli fotowoltaicznych.

Kontroli podlegają zagadnienia celne, z którymi wiąże się największe ryzyko dla interesów finansowych Unii.

W tym kontekście ustalono, że znaczące ryzyko dla finansów państw członkowskich i budżetu UE stwarza zaniżona wycena towarów, która skutkuje utratą znacznej kwoty tradycyjnych zasobów własnych i kwoty VAT, które nie zostają pobrane przez państwa członkowskie, co wykazały kontrole TZW i ostatnie dochodzenia OLAF¹². W UE doszło do poważnego oszustwa celnego, którego skutki były odczuwalne w całej UE. Międzynarodowe zorganizowane grupy przestępcze wyszukiwały porty w UE objęte najsłabszą kontrolą, aby uniknąć płacenia cel przez składanie fałszywych zgłoszeń zaniżających wartość wyrobów włókienniczych i obuwia przywożonych z Chin.

Chociaż wiele państw członkowskich zaczęło wdrażać ukierunkowane środki służące ograniczeniu występowania tego typu oszustw, to jednak wielkość tego rodzaju wymiany handlowej nadal rosła w Zjednoczonym Królestwie, które nie przeprowadza kontroli celnych. Do 2016 r. Zjednoczone Królestwo odpowiadało za niemal 80 % unijnego przywozu wyrobów włókienniczych i obuwia z Chin, w przypadku których istniało podejrzenie nieuczciwego zaniżenia wartości. W toku kontroli TZW potwierdzono, że do października 2017 r. Zjednoczone Królestwo nie wdrożyło żadnych skutecznych środków w celu wyeliminowania tego typu oszustw oraz odmawia udostępnienia kwot TZW stanowiących stratę dla budżetu UE wynikającą z zaniechania ze strony Zjednoczonego Królestwa, szacowaną na 2,1 mld EUR (netto) w latach 2011–2017. W marcu 2018 r. Komisja wszczęła zatem przeciwko Zjednoczonemu Królestwu postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a w marcu 2019 r. wniosła skargę do Trybunału Sprawiedliwości.

W latach 2016 i 2017 kontrole dotyczące **zarządzania zawieszzeniami i kontyngentami taryfowymi** przeprowadzono w 11 państwach członkowskich.

¹² Zob. sprawozdania OLAF za lata 2017 i 2018.

Stwierdzono, że większość państw członkowskich przestrzega przepisów UE, zapewniając jednocześnie odpowiednią ochronę interesów finansowych UE. Wykryto jednak uchybienia dotyczące zarządzania kontyngentami taryfowymi, przeprowadzonych kontroli oraz udostępnienia kwot TZW w przypadku częściowego przydziału kontyngentu lub jego odmowy. Komisja zwróciła się do odpowiednich państw członkowskich o niezwłoczne zarządzenie tej sytuacji z regulacyjnego punktu widzenia i wypłacenia kwot TZW utraconych w wyniku błędów administracyjnych.

Dodatkowo w 2016 r. w dwóch państwach członkowskich zbadano **zarządzanie preferencyjnymi środkami taryfowymi**, skupiając się na procedurach i warunkach przyznawania traktowania preferencyjnego, monitorowaniu niekompletnych zgłoszeń oraz przypadków brakujących dowodów pochodzenia, kontrolach i analizie ryzyka oraz na kolejnych wnioskach o weryfikację pochodzenia. Nawet jeżeli na podstawie ogólnej sytuacji w państwach członkowskich można uznać, że zapewniono odpowiednią ochronę interesów finansowych UE, w niektórych przypadkach zwrócono się z wnioskiem o przedstawienie dodatkowych informacji dotyczących wdrażanych środków krajowych, aby zapewnić prawidłowe stosowanie procedur.

W 2017 r. kontrole dotyczące **unijnego tranzytu zewnętrznego** przeprowadzono w 18 państwach członkowskich, aby zyskać pewność, że procedury dotyczące zabezpieczeń, pozwoleń, kontroli przemieszczania w ramach tranzytu i stanowiące działania następcze w związku z wszelkimi niezamkniętymi operacjami są zgodne z odpowiednimi przepisami, a tradycyjne zasoby własne właściwie obliczono, ustalono i wykazano. Ustalenia z kontroli dotyczyły głównie kwestii regulacyjnych, a państwa członkowskie wezwano do bezzwłocznego podjęcia działań następczych.

W 2018 r. **strategię kontroli w zakresie paneli fotowoltaicznych** sprawdzono w dziewięciu państwach członkowskich. Ogólnym celem kontroli dotyczącej strategii kontroli w zakresie paneli fotowoltaicznych była ocena skuteczności i wydajności systemów i procedur obowiązujących w państwach członkowskich w odniesieniu do zapobiegania uchylania się od uiszczania ceł antydumpingowych i ceł wyrównawczych¹³ należnych w przypadku paneli fotowoltaicznych.

W toku kontroli ustalono, że szereg państw członkowskich stosowało błędną interpretację przepisów prawnych dotyczących cła antydumpingowego i cła wyrównawczego w zakresie paneli fotowoltaicznych, a konkretnie – błędną interpretację terminu *wysyłane z* oraz elementów określających pochodzenie towarów, przez co sztucznie ograniczano zakres stosowania tych przepisów, których celem jest ochrona przemysłu UE. Państwa członkowskie, które popełniły ten błąd, poniosły związane z nim skutki finansowe.

¹³ Cła antydumpingowe (ang. ADD – anti-dumping duties) i cła wyrównawcze (ang. CVC – countervailing duties).

W 2018 r. drugim zagadnieniem będącym przedmiotem oceny w 13 państwach członkowskich była **strategia kontroli w zakresie wartości celnej**.

Kontrole obejmowały ocenę obowiązującej w państwach członkowskich strategii kontroli w zakresie wartości celnej, a celem tych kontroli było wyeliminowanie ryzyka przywozu towarów, których wartość zaniżono, w szczególności wyrobów włókienniczych i obuwia przywożonych z Chin, oraz zapewnienie zgłaszania prawidłowych wartości.

W wyniku kontroli wykryto poważne niedociągnięcia we wdrażaniu prawidłowych profili ryzyka (np. ustalanych na podstawie wskaźnika wartości do wagi obejmującego wszystkich przedsiębiorców i towary obciążone ryzykiem), które pozwalają na skuteczną identyfikację przywożonych towarów o zaniżonej wartości, zanim towary te zostaną dopuszczone do obrotu. Szereg państw członkowskich w praktyce nie stosowało *czystych cen uśrednionych* opracowanych przez OLAF we współpracy ze Wspólnym Centrum Badawczym Komisji (JRC) jako punkt odniesienia służący identyfikacji ewentualnych przesylek wyrobów włókienniczych i obuwia z Chin, których wartość zaniżono¹⁴. W związku ze stosowaniem niejednolitej metody tworzenia profili ryzyka państwa członkowskie nie były w stanie zidentyfikować towarów, które należy poddać kontroli ze względu na ich potencjalnie zaniżoną wartość, co skutkowało przekierowaniem przepływów przywozu do państw członkowskich postrzeganych jako mniej skuteczne w zwalczaniu zjawiska zgłaszania zaniżonej wartości towarów.

Wyniki kontroli potwierdzają potrzebę wprowadzenia szczególnej „tarczy celnej”, aby realizować i chronić interesy finansowe Unii. W związku z wynikami kontroli i ustaleniami sformułowanymi w odniesieniu do tego zagadnienia poddanego kontroli w państwach członkowskich usprawniono analizę ryzyka i kontrolę towarów.

Zasadniczo na podstawie kontroli przeprowadzonych w ostatnich latach w państwach członkowskich Komisja widzi rosnącą tendencję do odchodzenia od kontroli celnych w chwili zwolnienia towarów w kierunku kontroli celnych przeprowadzanych po zwolnieniu towarów. Kontrole celne przed zwolnieniem towarów lub w momencie ich zwolnienia pozostają jednak niezbędne w celu rozwiązania kwestii zaniżania wartości i wykrywania nowych rodzajów lub schematów nadużyć finansowych lub nieprawidłowości.

4. DZIAŁANIA PODEJMOWANE W NASTĘPSTWIE KONTROLI KOMISJI

4.1. Aspekty regulacyjne

We wszystkich przypadkach, w których w toku kontroli stwierdzono występowanie wad lub luk w krajowych przepisach wykonawczych lub administracyjnych, państwa członkowskie wzywa się do podjęcia niezbędnych działań celem dostosowania tych przepisów do

¹⁴ Metoda poparta w wyroku Trybunału Sprawiedliwości (w sprawie C-291/15).

wymogów UE. Takie zmiany, uznawane jako niezbędne do celów jednolitego ustalania i poboru TZW przez wszystkie 28 państw członkowskich, stanowią ważne osiągnięcie kontroli Komisji. Ponadto przyjęte ustalenia są ważnym źródłem informacji na temat problemów napotykanych przez państwa członkowskie w stosowaniu przepisów celnych i wpływu tych problemów na TZW.

4.2. Wynik sporów

Interpretacja przepisów prawnych przez niektóre państwa członkowskie i obowiązujące w nich procedury nie zawsze są zgodne z wymogami Komisji. W takich sytuacjach, jeżeli nie można osiągnąć porozumienia, pozostaje jedynie wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

W latach 2016–2018 wszczęto albo zakończono osiem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (aby uzyskać więcej informacji, zob. załącznik). Wśród tych spraw najpoważniejszą stanowi sprawa przeciwko Zjednoczonemu Królestwu dotycząca zaniżania wartości wyrobów włókienniczych i obuwia skutkującego utratą ogromnej kwoty zasobów własnych, której udostępnienia Zjednoczone Królestwo odmówiło.

4.3. Skutki finansowe

W latach 2016–2018 Komisja otrzymała dodatkowe wpłaty z tytułu należności na kwotę ponad **105 mln EUR** (+75 % w porównaniu z trzyletnim okresem 2013–2015) w następstwie spostrzeżeń, które sformułowała w sprawozdaniach z kontroli oraz podczas innych działań kontrolnych, a także na skutek ustaleń Trybunału Obrachunkowego oraz decyzji Trybunału Sprawiedliwości w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczących TZW.

Odsetki za zwłokę wpłacone przez państwa członkowskie wyniosły ogółem ponad **110 mln EUR**.

5. DZIAŁANIA W CELU POPRAWY ODZYSKIWANIA TRADYCYJNYCH ZASOBÓW WŁASNYCH

Oprócz kontroli przeprowadzanych na miejscu w państwach członkowskich Komisja ma do dyspozycji również inne środki, które pozwalają jej nadzorować odzyskiwanie TZW.

5.1. Analiza odpisanych należności nieściągalnych

Państwa członkowskie muszą wprowadzić wszystkie środki wymagane do udostępnienia TZW, z wyjątkiem przypadków, gdy ich odzyskanie okaże się niemożliwe zgodnie z art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 609/2014:

- w wyniku działania siły wyższej;
- z innych przyczyn, powstałych nie z ich winy; lub

- z uwagi na odroczenie zapisu na rachunkach lub opóźnienie powiadomienia o długu celnym, tak aby nie utrudniać postępowania karnego w sprawie mającej wpływ na interesy finansowe Unii.

Zgodnie z przepisami prawnymi UE państwa członkowskie muszą przedstawiać Komisji sprawozdania dotyczące nieściągalnych kwot TZW przekraczających 100 000 EUR, za których nieściągnięcie ich zdaniem nie ponoszą odpowiedzialności (sprawozdania dotyczące odpisanych należności¹⁵). Następnie Komisja przedstawia swoje uwagi dotyczące każdego sprawozdania. W przypadku kwot nieprzekraczających tego progu nie istnieje wymóg przedkładania odrębnych sprawozdań, dlatego też Komisja rutynowo dokonuje wyrywkowej oceny tego rodzaju przypadków podczas kontroli na miejscu.

Aby wspomóc państwa członkowskie w ocenie ich potencjalnej odpowiedzialności finansowej z tytułu nieściągalnych kwot TZW, Komisja opublikowała dokument roboczy – *kompedium* – określający kryteria zastosowane do oceny sprawozdań dotyczących odpisanych należności. Po raz pierwszy dokument roboczy przekazano wszystkim państwom członkowskim w ramach posiedzenia Komitetu Doradczego ds. Zasobów Własnych (ACOR), które odbyło się w dniu 6 grudnia 2012 r. W dniu 1 czerwca 2018 r. najnowszą – zmienioną z dniem 8 marca 2018 r. – wersję tego dokumentu uwzględniającą zmiany w przepisach UE oraz stosownym orzecznictwie w zakresie tradycyjnych zasobów własnych przekazano wszystkim państwom członkowskim w odpowiednich dla nich językach urzędowych.

Państwa członkowskie w odniesieniu do każdego stosownego przypadku muszą sporządzić ustrukturyzowane sprawozdanie i przekazać je Komisji za pośrednictwem wielojęzycznej bazy danych o nazwie WOMIS (ang. *Write-Off Management and Information System*, system zarządzania odpisanymi należnościami i informowania o nich). Ta regularnie aktualizowana baza danych umożliwia efektywną i bezpieczną obsługę sprawozdań państw członkowskich.

Właściwe służby Komisji dokonują oceny sprawozdania i przedstawiają państwu członkowskiemu swoje uwagi w prawnie obowiązującym terminie wynoszącym sześć miesięcy. Uwagi te dotyczą uzasadnienia, na które państwo członkowskie może się powołać w przypadku nieudostępnienia Komisji TZW odpowiadających nieściągalnym należnościom celnym.

W latach 2016–2018 Komisji przekazano 214 sprawozdań dotyczących odpisanych należności, opiewających łącznie na kwotę 124 633 046,19 EUR. W tym samym okresie¹⁶ Komisja uznała, że w przypadku 91 sprawozdań opiewających na kwotę 30 435 940,72 EUR

¹⁵ **Sprawozdanie dotyczące odpisanych należności:** procedura przewidziana w art. 13 rozporządzenia nr 609/2014 w celu monitorowania potencjalnej odpowiedzialności finansowej państw członkowskich z tytułu nieściągalnych kwot TZW przekraczających 100 000 EUR. W ramach tej procedury Komisja przedstawia swoją opinię na temat tego, czy pobór TZW stał się niemożliwy z przyczyn niezależnych od państw członkowskich. Dokonywana przez Komisję analiza sprawozdań dotyczących odpisanych należności ma na celu ocenę staranności wykazanej przez państwa członkowskie na rzecz ustalania i odzyskiwania od podmiotów gospodarczych należności celnych z tytułu TZW. Z dniem 1 października 2016 r. próg zgłaszania należności nieściągalnych podniesiono, na mocy rozporządzenia Rady nr 609/2014, z 50 000 EUR do 100 000 EUR.

¹⁶ Wskazane dane liczbowe obejmują również ostatecznie ocenione sprawozdania, które wstępnie przekazano przed 2016 r.

straty tradycyjnych zasobów własnych nie można było przypisać państwom członkowskim. W przypadku 159 sprawozdań opiewających na kwotę **77 289 805,76 EUR** Komisja uznała, że kwoty okazały się nieściągalne z przyczyn, które przynajmniej częściowo można przypisać odnośnemu państwu członkowskiemu. W 5 przypadkach zgłoszenie sprawy Komisji uznano za nieprawidłowe lub przedwczesne (3 253 457,74 EUR).

Aby ocenić, czy utratę TZW można przypisać państwu członkowskiemu, należy przeprowadzić dogłębną analizę elementów sprawozdania. Ponieważ niekiedy proces ten jest długotrwały, w chwili opracowywania sprawozdania nadal badano 330 sprawozdań dotyczących odpisanych należności (167 590 097,16 EUR) odnoszących się do lat 2009–2019.

5.2. Postępowanie w przypadku błędów w ustalaniu należności prowadzących do utraty TZW

Komisja prowadziła działania następcze w związku z błędami administracyjnymi popełnionymi przez państwa członkowskie ze szkodą dla interesów finansowych UE w latach 2016–2018 (przypadki stwierdzone podczas kontroli na miejscu, decyzje krajowe w sprawie zwrotu lub umorzenia należności będące wynikiem błędu administracyjnego, dobrowolne udostępnianie płatności przez państwa członkowskie z powodu błędów administracyjnych, za które ponoszą odpowiedzialność finansową z tytułu utraty TZW, odrzucone odpisane należności nieściągalne w kwocie poniżej 100 000 EUR itp.). Dzięki temu w latach 2016–2018 państwa członkowskie udostępniły kwotę **52,9 mln EUR**. Ponadto z tytułu odsetek za opóźnienia w płatnościach wypłacono **43,2 mln EUR**.

5.3. Baza danych OWNRES

Zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 608/2014 państwa członkowskie muszą przekazywać Komisji informacje dotyczące przypadków nadużyć i nieprawidłowości związanych z należnościami przekraczającymi 10 000 EUR. Informacje te przekazywane są za pomocą bazy danych OWNRES, która jest zarządzana i utrzymywana przez Komisję.

Zapewnia ona Komisji informacje, które są konieczne do monitorowania odzyskiwania należności i przygotowania kontroli na miejscu. Jest ona również wykorzystywana przez Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) do różnego rodzaju analiz, a zgłaszane dane podlegają szczegółowej ocenie w rocznym sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie nadużyć finansowych.

Na początku 2019 r. baza danych OWNRES zawierała informacje na temat **106 361** przypadków nadużyć finansowych lub nieprawidłowości („otwartych” albo „zamkniętych”) w porównaniu z początkiem 2016 r., gdy zawierała informacje na temat **90 204** przypadków. Oznacza to wzrost o około **17,91 %**, czyli w trzyletnim okresie 2016–2018 zgłoszono **16 157** nowych przypadków.

Na posiedzeniu ACOR, które odbyło się w Brukseli w dniu 6 lipca 2017 r., służby Komisji przedstawiły aktualizację aplikacji OWNRES oraz dokument roboczy zawierający instrukcje dotyczące zgłaszania do przedmiotowej bazy danych informacji na temat wyników działań służących odzyskaniu środków finansowych w odniesieniu do dochodzeń prowadzonych przez OLAF.

5.4. Działania w zakresie monitorowania prowadzone wobec państw przystępujących do UE

Komisja zapewnia pomoc techniczną krajom kandydującym mającą na celu wzmocnienie zdolności administracji i ustanowienie systemów niezbędnych do wdrożenia unijnego dorobku prawnego w odniesieniu do TZW po przystąpieniu tych państw do UE. W tym celu ocenia również przygotowanie krajów kandydujących.

W tym zakresie w 2016 r. Komisja przeprowadziła misję obserwacyjną w ramach negocjacji akcesyjnych dotyczących Czarnogóry. Ta misja informacyjna wykazała, że Czarnogóra zdecydowanie potrzebuje więcej czasu, by dostosować swoje procedury administracyjne oraz zmobilizować różne podmioty uczestniczące w systemie zasobów własnych.

W następstwie konferencji w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej z udziałem Serbii, która odbyła się w dniu 25 czerwca 2018 r., oficjalnie otwarto rozdział 33 unijnego dorobku prawnego (przepisy finansowe i budżetowe) na potrzeby negocjacji w sprawie przystąpienia do UE. Serbskie organy wezwano najpierw do wypełnienia kompleksowego kwestionariusza dotyczącego systemu zasobów własnych celem określenia i zaplanowania przyszłych środków w zakresie informacji i pomocy technicznej w tym obszarze.

6. WNIOSEK

Wyniki odnotowane w latach 2016–2018 wskazują, że kontrole dotyczące TZW przeprowadzane przez Komisję oraz systematyczne monitorowanie stwierdzonych uchybień są w dalszym ciągu niezbędnymi i skutecznymi środkami mającymi na celu usprawnienie odzyskiwania TZW i zagwarantowanie odpowiedniej ochrony interesów finansowych UE.

Kontrole są w dalszym ciągu kluczowym narzędziem harmonizacji i poprawy zgodności z przepisami UE. Ich skutek finansowy jest znaczny, o czym świadczy dodatkowa kwota netto przekazana do budżetu UE **w latach 2016–2018** wynosząca **ok. 388 mln EUR**. Stwarza to znaczne zachęty dla państw członkowskich do przekazywania TZW do budżetu UE w odpowiednim terminie i w pełnej wysokości. Ponadto kontrole te przyczyniają się do zapewnienia właściwego stosowania przepisów celnych i księgowych, a zatem ochrony interesów finansowych UE, poprzez zapewnienie potężnego mechanizmu służącego zwalczaniu szkodliwych zakłóceń konkurencji i zapobieganiu takim zakłóceniom.

Komisja musi stawić czoła wielu wyzwaniom w dziedzinie TZW. Duży problem dla unii celnej stanowi w szczególności Brexit, w związku z którym Komisja i państwa członkowskie musiały już przeznaczyć znaczną ilość zasobów, by przygotować się na różne potencjalne scenariusze, oraz wprowadzić wszystkie środki mające na celu ochronę interesów finansowych Unii pod względem przychodów do budżetu UE.

Zmiany w handlu międzynarodowym oraz tendencje takie jak handel elektroniczny również wiążą się z zagrożeniami i dają różne możliwości, wymagając opracowania nowych narzędzi i zapewnienia dalszej ścisłej współpracy między Komisją a państwami członkowskimi w celu usprawnienia kontroli celnych opartych na analizie ryzyka oraz zapewnienia skutecznego poboru należności celnych.

W tym kontekście służby Komisji odpowiedzialne za TZW zacieśniły współpracę w ostatnich latach, aby móc skuteczniej reagować na nadchodzące wyzwania. Będą one nadal podejmować inicjatywy mające zapewnić poprawę funkcjonowania unii celnej.