KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 23.4.2026 r.
COM(2026) 158 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

na temat funkcjonowania ustaleń dotyczących inspekcji tradycyjnych zasobów własnych (2022–2024) na podstawie art. 6 ust. 3 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) 2021/768 z dnia 30 kwietnia 2021 r. określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej

STRESZCZENIE

Co trzy lata Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie na temat funkcjonowania ustaleń dotyczących inspekcji tradycyjnych zasobów własnych (TZW). Niniejsze sprawozdanie zawiera szczegółowe informacje na temat przeprowadzonych w latach 2022−2024 działań związanych z inspekcjami.

W latach 2022–2024 Komisja kontynuowała wdrażanie środków mających na celu zwalczanie przywozu ***wyrobów włókienniczych i obuwia o wartości zaniżonej w wyniku nadużyć finansowych z Chińskiej Republiki Ludowej*** *zarówno do Zjednoczonego Królestwa, jak i do państw członkowskich. W 2018 r. Komisja wszczęła przeciwko Zjednoczonemu Królestwu postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, a w 2022 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał orzeczenie na korzyść Komisji (C-213/19). Na podstawie tej przełomowej sprawy Komisja ostatecznie wniosła do budżetu UE w 2023 r. niemal 3 mld EUR dodatkowych TZW i odsetek. W wyniku wyjaśnień prawnych Trybunału i działań w zakresie egzekwowania prawa podjętych przez Komisję państwa członkowskie znacznie udoskonaliły swoje strategie przeprowadzania kontroli w tej dziedzinie. Komisja we współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi kończy obecnie prace nad toczącymi się sprawami dotyczącymi zaniżania wartości, co wiąże się z określeniem ostatecznych kwot powiązanych strat w zakresie TZW i kwot odsetek.*

W związku z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z UE 1 stycznia 2021 r. Komisja nadal dopilnowuje spłaty zaległych kwot TZW należnych od Zjednoczonego Królestwa zgodnie z umową o wystąpieniu.

W latach 2022–2024 Komisja zwiększyła również ukierunkowane środki ad hoc w celu ochrony budżetu UE, opierając się na ustaleniach z inspekcji, na przykład na przeprowadzanych w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich zdalnych analizach dokumentów dotyczących przywozu ***paneli i ogniw fotowoltaicznych*** *zgłoszonych jako pochodzące z Malezji i Tajwanu. W rezultacie do 31 grudnia 2024 r. państwa członkowskie udostępniły w budżecie UE 376,8 mln EUR dodatkowych TZW związanych z tymi towarami.*

Ponadto planowane roczne działania związane z inspekcjami obejmowały takie tematy, jak: (i) ***zarządzanie kontem A i kontem B; (ii) handel elektroniczny; (iii) procedura końcowego przeznaczenia*** *oraz* ***(iv) cła antydumpingowe i wyrównawcze****.*

Ponadto sprawozdanie obejmuje inne regularne działania prowadzone w celu ochrony interesów finansowych UE: (i) działania następcze w związku ze wstępnymi ustaleniami kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego; (ii) analizę należności nieściągalnych, które zostały odpisane przez państwa członkowskie; (iii) działania następcze w odniesieniu do kwot udostępnionych dobrowolnie; (iv) postępowanie w przypadku błędów państw członkowskich; (v) zarządzanie bazą danych dotyczących przypadków nadużyć finansowych i nieprawidłowości oraz (vi) pomoc dla krajów kandydujących.

1. WPROWADZENIE

W latach 2022–2024 w budżecie UE udostępniono tradycyjne zasoby własne (TZW)[1] w łącznej wysokości ponad **68 mld EUR** (netto), co daje rocznie średnio około 22,7 mld EUR.

Inspekcje TZW przeprowadza się na podstawie rozporządzenia Rady (UE, Euratom) 2021/768 z dnia 30 kwietnia 2021 r.[2]

Co trzy lata[3] Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie na temat funkcjonowania ustaleń dotyczących inspekcji TZW.

W niniejszym sprawozdaniu opisano i przeanalizowano funkcjonowanie systemu inspekcji TZW w latach 2022–2024[4]. Opisano w nim również przeprowadzone w tym okresie przez Komisję inspekcje TZW oraz przedstawiono inne działania przeprowadzone w celu ochrony interesów finansowych UE, w tym:

- inspekcje na miejscu i ukierunkowane zdalne analizy dokumentów przeprowadzane przez Komisję w państwach członkowskich oraz działania następcze w związku z tymi inspekcjami;
- działania następcze w związku ze wstępnymi ustaleniami kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego;
- analizę należności nieściągalnych odpisanych przez państwa członkowskie;
- postępowanie w przypadku błędów państw członkowskich prowadzących do utraty TZW;
- zarządzanie bazą danych na potrzeby sprawozdawczości państw członkowskich w zakresie nadużyć finansowych i nieprawidłowości mających wpływ na TZW (OWNRES);
- wsparcie na rzecz krajów kandydujących do UE (rozdział 33);
- wkład w zmianę rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych[5].

Za realizację wyżej wymienionych działań odpowiada niewielki zespół składający się z 18 pracowników, który zapewnia terminowy pobór TZW oraz prawidłowe stosowanie przepisów prawnych przez państwa członkowskie. Zespół udziela również wskazówek

[1] Cła należne w przypadku przywozu produktów z państw niebędących członkami UE, a także opłaty wyrównawcze od cukru.

[2] Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2021/768 z dnia 30 kwietnia 2021 r. określające środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 608/2014, Dz.U. L 165 z 11.5.2021, s. 1.

[3] Zgodnie z art. 6 ust. 3 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) 2021/768.

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

[5] Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych (wersja przekształcona), Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 39. Rozporządzenie to jest znane jako „rozporządzenie o udostępnianiu zasobów własnych".

organom krajowym: (i) podczas wizyt inspekcyjnych; (ii) podczas odbywających się dwa razy w roku posiedzeń Komitetu Doradczego ds. Zasobów Własnych (ACOR) lub (iii) na zasadzie *ad hoc*.

2. INSPEKCJE TZW: RAMY I METODYKA

2.1. Ramy regulacyjne i operacyjne dotyczące TZW

Na mocy prawa Unii pobór TZW powierzono państwom członkowskim. Muszą one udostępnić w budżecie UE należności celne, które same ustaliły i pobrały[6]. W okresie sprawozdawczym państwa członkowskie nadal stosowały stawkę ryczałtową w wysokości 25 % w odniesieniu do wszystkich ustalonych kwot TZW[7] tytułem kosztów poboru, niezależnie od faktycznie poniesionych kosztów. Oznacza to, że Komisja otrzymuje jedynie 75 % pobranych należności celnych, natomiast państwa członkowskie zatrzymują 25 % tytułem kosztów poboru. Państwa członkowskie są również zobowiązane do przeprowadzania kontroli celnych i informowania Komisji o wynikach tych kontroli.

Komisja zachowuje jednak istotne uprawnienia kontrolne w odniesieniu do TZW. W tym kontekście inspekcje na miejscu stanowią ważne narzędzie nadzoru systemu poboru TZW, umożliwiającym Komisji przeprowadzanie kilku rodzajów kontroli[8] dotyczących rachunków, procedur i dokumentów celnych państw członkowskich.

Zadaniem Komisji jest ponadto udzielanie odpowiedzi na: (i) uwagi Trybunału Obrachunkowego zawarte w jego sprawozdaniu rocznym, (ii) sprawozdania specjalne lub wstępne ustalenia kontroli oraz (iii) uwagi i zalecenia Parlamentu Europejskiego formułowane w ramach procedury udzielania absolutorium w związku z wykonaniem budżetu.

Prowadzone przez Komisję działania związane z inspekcją mają trzy główne cele, które przedstawiono w trzech punktach poniżej.

- Pierwszym celem jest zapewnienie państwom członkowskim równych warunków działania, aby uniknąć zakłócenia konkurencji, niezależnie od tego, gdzie na obszarze UE odbywa się odprawa celna towarów.

[6] Termin „udostępniać" oznacza, że państwa członkowskie odprowadzają płatności do budżetu UE.

[7] Z biegiem lat ta stawka procentowa zmieniała się: przed 28 lutego 2001 r. wynosiła 10 % udostępnianych kwot, w okresie od 1 marca 2001 r. do 28 lutego 2014 r. wynosiła 25 % udostępnianych kwot, natomiast w okresie od 1 marca 2014 r. do 28 lutego 2021 r. wynosiła 20 % udostępnianych kwot. W przypadku kwot udostępnionych po 1 marca 2021 r. stosuje się stawkę procentową w wysokości 25 %.

[8] **Kontrole procedur**: 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 należności nieściągalnych. **Inspekcje na miejscu, zdalne analizy dokumentów**: kontrole zgodności z przepisami UE systemów krajowych oraz dokumentów będących ich podstawą, zarówno pod względem kwestii księgowych, jak i celnych. Inspekcje te są przeprowadzane wspólnie z państwem członkowskim, którego dotyczy inspekcja.

– Drugim celem jest zapewnienie terminowego ustalania i odzyskiwania należności celnych. Komisja musi upewnić się, czy państwa członkowskie dopełniają swoich obowiązków w zakresie poboru i udostępniania TZW. Komisja analizuje działania podjęte przez państwa członkowskie w odniesieniu do odzyskiwania TZW, w tym terminowego powiadamiania o długu celnym i koniecznych procedurach w zakresie egzekwowania.

– Trzecim celem jest informowanie władzy budżetowej (Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej), a co za tym idzie uzyskanie absolutorium. Na podstawie ustaleń z inspekcji Komisja ocenia skuteczność i staranność państw członkowskich w zakresie ustalania i poboru należności celnych oraz udostępnianiu odpowiednich TZW. Komisja wnioskuje o podjęcie działań niezbędnych do wyeliminowania wszelkich uchybień, tak aby ostatecznie mogła przedłożyć sprawozdanie władzy budżetowej.

Inspekcje przyczyniają się ponadto do zapewnienia skutecznego funkcjonowania unii celnej, ochrony producentów unijnych i jednolitego stosowania przepisów UE. Pomagają one również wyeliminować luki w prawie, które umożliwiają oszustom nadużywanie systemu lub uchylanie się od płacenia mających zastosowanie należności celnych.

Ustalenia z inspekcji stanowią istotny wkład w politykę w zakresie dochodów Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu w odniesieniu do ram regulacyjnych dotyczących obecnych i ewentualnych przyszłych zasobów własnych. Ustalenia te są również przekazywane innym służbom Komisji (np. Dyrekcji Generalnej ds. Podatków i Unii Celnej[9], Dyrekcji Generalnej ds. Handlu[10] i OLAF-owi[11]), aby umożliwić im wyeliminowanie stwierdzonych uchybień na szczeblu politycznym.

Od 1 stycznia 2021 r. zastosowanie mają obecna decyzja w sprawie zasobów własnych[12] i obecne rozporządzenie (UE, Euratom) 2021/768 określające środki wykonawcze. Ponadto ciągły rozwój środków w zakresie ułatwień i uproszczeń w handlu wymaga regularnego dostosowywania kontroli TZW przeprowadzanych przez Komisję i państwa członkowskie.

2.2. Cele i metodyka przeprowadzania inspekcji na miejscu i inspekcji zdalnych w odniesieniu do TZW

Głównym celem kontroli TZW jest uzyskanie pewności, że procedury stosowane w państwach członkowskich są zgodne z odpowiednimi przepisami UE oraz że interesy finansowe UE są odpowiednio chronione, niezależnie od miejsca odprawy celnej towarów. Każdego roku inspekcje dotyczą różnych zagadnień celnych i rachunkowych. Pomaga to zharmonizować i usprawnić procedury stosowane w państwach członkowskich w celu jednolitej ochrony interesów finansowych UE.

[9] Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej.
[10] Dyrekcja Generalna ds. Handlu i Bezpieczeństwa Gospodarczego.
[11] Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych.
[12] Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, Dz.U. L 424 z 15.12.2020, s. 1.

Inspekcje na miejscu przeprowadzane przez Komisję planuje się w ramach sporządzania rocznego planu inspekcji, który opiera się na analizie ryzyka i obejmuje zagadnienia mające stanowić przedmiot kontroli w państwach członkowskich. Podczas tych inspekcji stosuje się standardowe procedury oraz narzędzia kontrolne dostosowane do szczególnych potrzeb opracowane przez Dyrekcję Generalną ds. Budżetu w celu zwiększenia porównywalności wyników inspekcji.

Zagadnienia mające stanowić przedmiot inspekcji określa się na podstawie sugestii państw członkowskich lub służb Komisji (np. Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu, Dyrekcji Generalnej ds. Podatków i Unii Celnej, OLAF-u). Współpraca między służbami Komisji jest kontynuowana na etapie opracowywania narzędzi kontrolnych oraz w drodze porozumienia, zgodnie z którym inne służby Komisji dołączają do Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu podczas wizyt inspekcyjnych. Ponadto prowadzone są również systematyczne konsultacje z Dyrekcją Generalną ds. Podatków i Unii Celnej, OLAF-em i służbą prawną, które przedstawiają swoje uwagi przed przedstawieniem sprawozdań z inspekcji Komitetowi Doradczemu ds. Zasobów Własnych. Takie podejście zapewnia spójność działań służb Komisji i równe traktowanie wszystkich państw członkowskich.

Od 2020 r. Komisja przeprowadza w razie potrzeby dodatkowe inspekcje *ad hoc* i zdalne analizy dokumentów w obszarach, w których stwierdzono szczególne zagrożenia. Te ukierunkowane analizy dokumentów przeprowadza się głównie zdalnie (np. panele fotowoltaiczne, strategia przeprowadzania kontroli towarów związanych z pandemią COVID-19 objętych zwolnieniem z należności celnych).

3. INSPEKCJE TZW PRZEPROWADZONE PRZEZ KOMISJĘ W LATACH 2022–2024

W latach 2022–2024 na podstawie art. 2 rozporządzenia (UE, Euratom) 2021/768 Komisja przeprowadziła **56 inspekcji TZW**, w wyniku których poczyniono 161 ustaleń. Tabela 1 zawiera przegląd działań związanych z inspekcją w podziale na poszczególne państwa członkowskie w tym okresie.

Spośród 161 poczynionych ustaleń co najmniej 103 (64 %) miało bezpośrednie skutki finansowe (tj. państwa członkowskie musiały udostępnić dodatkowe TZW), a 21 (13 %) – skutki regulacyjne.

Inspekcje dotyczyły kwestii księgowych i celnych.

Tabela 1. Przegląd działań związanych z inspekcją w latach 2022–2024

Państwo członkowskie	Konta A i B	Cła antydumpingowe i wyrównawcze (ADD/CVD)[13]	Handel elektroniczny	Końcowe przeznaczenie

[13] Strategia przeprowadzania kontroli w zakresie ceł antydumpingowych i wyrównawczych (ADD/CVD).

	2022	2023	2024	2022	2024	2022	2023
AT					x		x
BE			x	x		x	x
BG			x	x			x
HR					x		
CY					x		
CZ				x			x
DK					x		
EE							x
FI					x		x
FR			x				x
DE			x			x	x
EL	x		x				x
HU					x	x	x
IE			x	x			x
IT			x			x	
LV					x		
LT					x		
LU							x
MT				x			x
NL		x	x			x	x
PL			x				
PT				x			x
RO			x	x			
SK				x			
SI							x
ES			x			x	
SE			x	x			x
UK		x	x				
Ogółem	**1**	**2**	**13**	**9**	**8**	**6**	**17**

3.1. Kwestie księgowe

W latach 2022–2024 we wszystkich państwach członkowskich i w Zjednoczonym Królestwie przeprowadzono kontrole w zakresie **wiarygodności kont A i B**[14] **oraz dotyczących ich sprawozdań**. Wniosek był taki, że procedury sporządzania tych sprawozdań są co do zasady zgodne z przepisami UE oraz zapewniają ochronę interesów finansowych UE. Ustalenia przekazane przez Komisję w następstwie tych inspekcji dotyczą między innymi: (i) opóźnienia

[14] Państwa członkowskie ujmują TZW na jednym z dwóch rachunków:
– **zwykłym rachunku** (koncie A), gdzie wpisuje się ustalone kwoty odzyskane lub objęte zabezpieczeniem (te kwoty są wpłacane do budżetu UE);
– **odrębnym rachunku** (koncie B), gdzie wpisuje się ustalone 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. Odnośne kwoty TZW muszą jednocześnie zostać udostępnione (wypłacone) Komisji, chyba że brak możliwości ich odzyskania wynika z powodów, których nie można przypisać państwu członkowskiemu (zob. również pkt 5.1 poniżej).

w ustaleniu długów celnych i powiadomieniu o nich; (ii) nieudostępnienia kwot w budżecie UE lub nieudostępnienia ich w terminie; (iii) uchybień w zakresie egzekwowania długów celnych; (iv) nieprawidłowych zapisów/nieprawidłowego usuwania zapisów na tych dwóch kontach; (v) uchybień w procedurach dotyczących odpisanych należności; (vi) nieścisłości między tymi dwoma kontami; oraz (vii) opóźnień w usuwaniu zapisów na koncie B.

Zarządzanie kontem A i kontem B było drugim zagadnieniem będącym przedmiotem inspekcji we wszystkich państwach członkowskich poza głównym zagadnieniem związanym z kwestiami celnymi. Inspekcje przeprowadzone w latach 2022–2024 potwierdziły, że większość błędów na koncie A i na koncie B występowała jednorazowo, a błędy systemowe stanowiły wyjątek. Zainteresowane państwa członkowskie zaakceptowały konsekwencje finansowe wynikające z ustaleń poczynionych przez Komisję.

Uwzględnienie tych zagadnień w inspekcjach Komisji przyniosło ogólną poprawę sytuacji w latach 2022–2024 w porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym, do czego przyczyniły się również dalsze usprawnienia elektronicznych systemów rachunkowości stosowanych przez państwa członkowskie, które to systemy ograniczają ryzyko wystąpienia błędów wynikających z ręcznego korygowania danych przez organy krajowe. Państwa członkowskie muszą jednak nadal dokładać wszelkich starań, aby zapewnić rzetelne zarządzanie kontami A i B oraz przekazywać wszystkie wymagane informacje w celu zapewnienia, aby przedstawiane sprawozdania były kompletne, jasne i przejrzyste.

W 2022 r. konto B zostało sprawdzone w ramach kontroli za pomocą **specjalnych zdalnych analiz dokumentów** przeprowadzonych we wszystkich państwach członkowskich. Podczas tych analiz Komisja skupiła się na otwartych sprawach dotyczących kont B, skutecznie wspierając państwa członkowskie w ukierunkowanym zamykaniu sald na ich kontach B.

Ponadto w latach 2022–2024 państwa członkowskie wprowadziły dodatkowe środki, m.in. poprzez: (i) ocenę własnej odpowiedzialności finansowej; (ii) dobrowolne udostępnianie kwot, w stosownych przypadkach oraz (iii) powiadamianie o nich Komisji przy użyciu załącznika do konta A.

Podsumowując, chociaż w trakcie inspekcji przeprowadzonych przez Komisję stwierdzono pewne uchybienia, ogólne funkcjonowanie systemów kont A i B poprawiło się dzięki prowadzonym przez Komisję działaniom w zakresie inspekcji dotyczących TZW, co doprowadziło do lepszej ochrony interesów finansowych UE.

3.2. Kwestie celne w latach 2022–2024

Zagadnienia celne podlegające inspekcjom zmieniają się z roku na rok, przy czym szczególną uwagę poświęca się kwestiom, z którymi wiąże się największe ryzyko dla interesów finansowych Unii Europejskiej.

W trzyletnim okresie objętym kontrolą inspekcje dotyczyły następujących zagadnień:

- strategii przeprowadzania kontroli w zakresie ceł antydumpingowych i wyrównawczych (2022 i 2024 r.);

- strategii przeprowadzania kontroli w zakresie handlu elektronicznego i przesyłek o niskiej wartości (2022 r.);
- strategii przeprowadzania kontroli w zakresie końcowego przeznaczenia (2023 r.).

W 2022 i 2024 r. przeprowadzono inspekcję dotyczącą **strategii przeprowadzania kontroli w zakresie ceł antydumpingowych i wyrównawczych (ADD/CVD)** w 17 państwach członkowskich[15]. Komisja oceniła systemy kontroli jako częściowo lub ogólnie zadowalające. Główne uchybienia dotyczyły: (i) braku lub opóźnionego wdrożenia profili ryzyka; (ii) niespójnych kontroli; (iii) opóźnienia w ustaleniu i udostępnieniu ostatecznych ceł antydumpingowych (w tym zaksięgowania tymczasowych ADD/CVD, które stały się ostateczne); (iv) opóźnienia w ustaleniu lub nieustalenia ADD/CVD na podstawie informacji otrzymanych od OLAF-u oraz (v) zastosowania nieprawidłowych stawek ADD/CVD.

W 2022 r. Komisja przeprowadziła inspekcję dotyczącą **strategii przeprowadzania kontroli w zakresie handlu elektronicznego i przesyłek o niskiej wartości** w sześciu państwach członkowskich. Systemy kontroli oceniono jako częściowo lub ogólnie zadowalające. Główne uchybienia dotyczyły strategii zarządzania ryzykiem i przeprowadzania kontroli w zakresie handlu elektronicznego i przesyłek o niskiej wartości.

W 2023 r. Komisja przeprowadziła inspekcję dotyczącą **strategii przeprowadzania kontroli w zakresie procedury końcowego przeznaczenia** w 17 państwach członkowskich. Systemy kontroli oceniono jako częściowo lub ogólnie zadowalające. Stwierdzone uchybienia obejmowały: (i) nieaktualne instrukcje krajowe; (ii) niewystarczające monitorowanie pozwoleń; (iii) brakujące elementy w pozwoleniach; (iv) pozwolenia udzielone na długie okresy; (v) nieprzekazanie rozliczeń zamknięcia lub nieprzekazanie ich w terminie; (vi) niewystarczające kontrole zgłoszeń; (vii) przedstawicieli pośrednich dokonujących zgłoszenia oraz (viii) systemy zgłoszeń niesprawdzające, czy zgłoszone kody TARIC odpowiadały kodom TARIC zawartym w pozwoleniu.

W 2022 r. Komisja przeprowadziła sześć zdalnych analiz dokumentów dotyczących **strategii przeprowadzania kontroli w zakresie towarów związanych z pandemią COVID-19 objętych zwolnieniem z należności celnych**. 14 czerwca 2022 r. Komisja zwróciła się do zainteresowanych państw członkowskich o przekazanie danych. Zidentyfikowano kilka mniej istotnych przypadków odpowiedzialności finansowej, a zainteresowane państwa członkowskie w stosownych przypadkach zaakceptowały konsekwencje finansowe.

3.3. Przywóz wyrobów włókienniczych i obuwia o zaniżonej wartości

8 marca 2022 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał orzeczenie na korzyść Komisji w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętym przeciwko Zjednoczonemu Królestwu w odniesieniu do wyrobów włókienniczych i obuwia o zaniżonej wartości (C-213/19). Ta przełomowa sprawa ostatecznie utorowała drogę do odprowadzenia przez Zjednoczone Królestwo dodatkowych płatności do budżetu UE w wysokości niemal 3 mld EUR z tytułu TZW i odsetek. Doprecyzowano w niej

[15] W 2021 r. również przeprowadzono inspekcję dotyczącą strategii przeprowadzania kontroli w zakresie ceł antydumpingowych i wyrównawczych w ośmiu państwach członkowskich.

również bardziej ogólnie obowiązki państw członkowskich w zakresie skutecznego zwalczania tego rodzaju nadużyć finansowych, zatwierdzając środki zalecane przez Komisję od 2011 r.

W wyniku wyjaśnień prawnych Trybunału i działań w zakresie egzekwowania prawa podjętych przez Komisję państwa członkowskie znacznie udoskonaliły swoje strategie przeprowadzania kontroli w tej dziedzinie. Kilka państw członkowskich dokonało przeglądu swojej struktury organizacyjnej związanej z zarządzaniem ryzykiem celnym, tworząc nowe zespoły i zatrudniając wyspecjalizowanych pracowników kontroli celnej.

Jeżeli chodzi o odpowiedzialność finansową w kontekście tego konkretnego nadużycia finansowego polegającego na zaniżaniu wartości, Komisja i kilka państw członkowskich wspólnie zakończyły te sprawy, przy czym ostateczne należne kwoty zostały zapłacone. W przypadku pozostałych państw członkowskich proces ustalania kwot do zapłaty zostanie wkrótce zakończony.

3.4. Panele fotowoltaiczne

W 2018 i 2019 r. Komisja przeprowadziła inspekcje TZW w 10 państwach członkowskich, aby ocenić ich strategie przeprowadzania kontroli w zakresie przywozu modułów fotowoltaicznych i kluczowych elementów zgłoszonych jako pochodzące z Chińskiej Republiki Ludowej, Malezji i Tajwanu i podlegających środkom ochrony handlu (cłom antydumpingowym i wyrównawczym).

Ze względu na powtarzające się uchybienia stwierdzone w toku trzech z tych ukierunkowanych inspekcji (uchybienie związane z błędną interpretacją terminu *wysyłane z*, na podstawie rozporządzeń wykonawczych Komisji (UE) 2016/184 i 2016/185 z dnia 11 lutego 2016 r.) Dyrekcja Generalna ds. Budżetu rozszerzyła zakres swoich kontroli na wszystkie państwa członkowskie przywożące te same towary w okresie od 30 maja 2015 r. do 3 września 2018 r.[16] Pismem z 1 czerwca 2021 r. Dyrekcja Generalna ds. Budżetu poinformowała 21 państw członkowskich[17] o potencjalnych stratach w zakresie TZW wynikających ze wspomnianej błędnej interpretacji dotyczącej przywozu paneli i ogniw fotowoltaicznych zgłoszonych jako pochodzące z Malezji i Tajwanu.

Do 31 grudnia 2024 r. w przypadku 12 państw członkowskich działania następcze podjęte w związku z tym uchybieniem uznano za zamknięte, ponieważ nie doszło do utraty TZW albo kwota główna wraz z odsetkami została wpłacona do budżetu UE w łącznej wysokości 376,8 mln EUR. Działania następcze w związku z dochodzeniem w sprawie tego uchybienia są w toku w przypadku 12 państw członkowskich i Zjednoczonego Królestwa.

Ponadto Komisja doprecyzowała znaczenie i zakres terminu *wysyłane z*, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości. Komisja była w stanie to zrobić dzięki: (i) swoim działaniom związanym z inspekcjami; (ii) kontaktom z państwami członkowskimi oraz (iii) kilku

[16] Okres ważności środków ochrony handlu.

[17] W tym siedem państw członkowskich objętych już wcześniej szczególnymi kontrolami. Trzy państwa członkowskie zostały już objęte ukierunkowaną inspekcją TZW w tym zakresie, natomiast cztery państwa członkowskie nie dokonywały takiego przywozu modułów i ogniw fotowoltaicznych w okresie objętym kontrolą.

prezentacjom przedstawionym państwom członkowskim. Przyczyniło się to do zapewnienia państwom członkowskim równych warunków działania i zwiększenia poziomu ochrony przedsiębiorstw mających siedzibę w UE przed nieprawidłowo zgłoszonym przywozem w celu obejścia wprowadzonych przez Komisję środków ochrony handlu.

4. DZIAŁANIA PODEJMOWANE W NASTĘPSTWIE INSPEKCJI KOMISJI

4.1. Aspekty regulacyjne

We wszystkich przypadkach, w których w toku inspekcji stwierdzono występowanie wad lub luk w krajowych przepisach wykonawczych lub administracyjnych, państwa członkowskie wzywa się do podjęcia niezbędnych działań celem: (i) dostosowania tych przepisów do wymogów UE oraz (ii) zharmonizowania procesu ustalania i poboru TZW we wszystkich 27 państwach członkowskich. Takie dostosowanie regulacyjne jest znaczącym osiągnięciem w kontekście inspekcji Komisji. Ustalenia te stanowią również kluczowy wskaźnik dotyczący trudności napotykanych przez państwa członkowskie w stosowaniu przepisów dotyczących należności celnych i zasobów własnych oraz stanowią podstawę ciągłego dążenia Komisji do poprawy ram prawnych. Na przykład informacje zwrotne wynikające z ustaleń z inspekcji uwzględniono w rozporządzeniu Rady (UE, Euratom) 2022/615 z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE, Euratom) nr 609/2014 (zob. pkt 5.4 poniżej).

4.2. Wynik sporów

Interpretacja przepisów prawnych i procedury obowiązujące w niektórych państwach członkowskich nie zawsze są zgodne z wymogami Komisji. W przypadku braku możliwości rozwiązania sporu Komisja wszczyna postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego[18].

W latach 2022–2024 Komisja wszczęła trzy postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i zamknęła siedem takich postępowań po zapewnieniu zgodności przez zainteresowane państwa członkowskie. Komisja zamknęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (C-213/19) po wydaniu przez TSUE wyroku w 2022 r. oraz po uiszczeniu przez Zjednoczone Królestwo w 2023 r. wszystkich kwot należnych. W grudniu 2024 r. toczyły się tylko cztery postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (z czego dwa zamknięto w 2025 r.).

Pierwszą sprawę dotyczącą bezpodstawnego wzbogacenia, tj. sprawę C-494/22 P wniesioną przez Czechy, rozstrzygnięto na korzyść Komisji w 2024 r. W swoim orzeczeniu TSUE wskazał na samodzielną odpowiedzialność państw członkowskich w odniesieniu do TZW oraz ich obowiązek proaktywnego działania mającego na celu zapewnienie pełnej ochrony interesów finansowych UE.

4.3. Aspekty finansowe

[18] Na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

W następstwie działań kontrolnych Komisja uznaje sprawy prowadzone w latach 2022–2024 za zamknięte, a ostateczne kwoty dodatkowych należności wynoszących ponad **4 mld EUR**[19] (w TZW i powiązanych odsetkach) zostały ustalone i wypłacone. Kwoty te Komisja otrzymała głównie w związku z zaniżaniem wartości wyrobów włókienniczych i obuwia oraz w związku z przywozem paneli fotowoltaicznych. Wynikają one z ustaleń zawartych w sprawozdaniach z inspekcji, innych działań związanych z inspekcją, sprawozdań końcowych OLAF-u oraz działań następczych podejmowanych w związku z ustaleniami Trybunału Obrachunkowego.

5. DZIAŁANIA W CELU POPRAWY ODZYSKIWANIA TZW

Oprócz inspekcji 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, aby udostępnić TZW, z wyjątkiem przypadków, gdy odzyskanie okaże się niemożliwe zgodnie z art. 13 ust. 2 rozporządzenia (UE, Euratom) nr 609/2014:

- ze względu 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 UE państwa członkowskie muszą przedstawiać Komisji sprawozdania dotyczące nieściągalnych kwot TZW przekraczających 100 000 EUR, za których nieściągnięcie ich zdaniem nie ponoszą odpowiedzialności (w sprawozdaniach dotyczących odpisanych należności). Następnie Komisja przedstawia uwagi dotyczące każdego sprawozdania. Dokonywana przez Komisję analiza sprawozdań dotyczących odpisanych należności ma na celu ocenę staranności wykazanej przez państwa członkowskie w wywiązywaniu się z ich samodzielnej odpowiedzialności za ustalanie i odzyskiwanie od podmiotów gospodarczych należności celnych z tytułu TZW.

W przypadku kwot nieprzekraczających progu sprawozdawczości Komisja rutynowo dokonuje wyrywkowej oceny tego rodzaju przypadków podczas inspekcji na miejscu.

Aby wspomóc państwa członkowskie w ocenie ich potencjalnej odpowiedzialności finansowej z tytułu nieściągalnych kwot TZW, Komisja opublikowała dokument roboczy – kompendium, w którym określiła kryteria zastosowane do oceny sprawozdań dotyczących odpisanych należności. Kompendium to przekazano wszystkim państwom członkowskim po raz pierwszy w ramach posiedzenia ACOR, które odbyło się 6 grudnia 2012 r. W grudniu 2024 r. na posiedzeniu ACOR poświęconym TZW najnowszą – zmienioną z dniem 22 listopada 2024 r. – wersję tego dokumentu odzwierciedlającą zmiany w przepisach UE oraz stosownym

[19] Liczba ta obejmuje kwoty wskazane w pkt 3.3, 3.4 i 5.2 niniejszego sprawozdania.

orzecznictwie w zakresie TZW przekazano wszystkim państwom członkowskim w ich językach urzędowych. Ta nowa wersja zawiera wszystkie istotne interpretacje odpowiednich przepisów prawa UE zgodnie z najnowszym orzecznictwem TSUE i zmianami wprowadzonymi rozporządzeniem o udostępnianiu zasobów własnych, zmienionym rozporządzeniem (UE, Euratom) 2022/615.

Państwa członkowskie w odniesieniu do każdego stosownego przypadku dotyczącego odpisanych należności przekraczającego określony próg muszą sporządzić ustrukturyzowane sprawozdanie i przekazać je Komisji za pośrednictwem wielojęzycznej bazy danych o nazwie WOMIS (system zarządzania odpisami i informacji o odpisach). Regularnie aktualizowana baza danych WOMIS umożliwia efektywną i skuteczną obsługę sprawozdań państw członkowskich.

Właściwe służby Komisji (Dyrekcja Generalna ds. Budżetu, Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej, OLAF i Służba Prawna) dokonują oceny sprawozdania dotyczącego odpisanych należności i przedstawiają państwu członkowskiemu swoje uwagi. Uwagi te dotyczą uzasadnienia, które państwo członkowskie może przedstawić w przypadku nieudostępnienia Komisji TZW odpowiadających nieściągalnym należnościom celnym.

W latach 2022–2024 Komisji przekazano ogółem 88 nowych sprawozdań dotyczących odpisanych należności (w formie wstępnych powiadomień) opiewających łącznie na kwotę 215,5 mln EUR. W tym samym trzyletnim okresie Komisja oceniła łącznie 422 sprawozdania dotyczące odpisanych należności (w tym nowe sprawozdania). W przypadku 227 z tych 422 sprawozdań (opiewających na kwotę 309,7 mln EUR) Komisja uznała, że kwoty TZW okazały się nieściągalne z przyczyn, które można przypisać danemu państwu członkowskiemu. W przypadku 42 sprawozdań (opiewających na kwotę 50,6 mln EUR) Komisja zgodziła się, że utraty TZW nie można było przypisać państwu członkowskiemu. W odniesieniu do 148 sprawozdań (opiewających na kwotę 178,9 mln EUR) Komisja zwróciła się o dodatkowe informacje w celu uzupełnienia swojej oceny. Komisja uznała pozostałe pięć sprawozdań (opiewających na kwotę 1,7 mln EUR) za nieprawidłowo zgłoszone jako odpisane należności.

5.2. Postępowanie w przypadku błędów w ustalaniu długu celnego prowadzących do utraty TZW

Komisja prowadzi działania następcze w związku z wykrytymi błędami administracyjnymi popełnionymi przez państwa członkowskie ze szkodą dla interesów finansowych UE (w tym: (i) przypadkami stwierdzonymi podczas inspekcji na miejscu, (ii) decyzjami krajowymi w sprawie zwrotu lub umorzenia należności będącymi wynikiem błędów administracyjnych, (iii) odrzuconymi odpisanymi należnościami nieściągalnymi w kwocie poniżej 100 000 EUR). Co do zasady Komisja wydaje nakazy odzyskania środków w celu skorygowania błędów wykrytych w państwach członkowskich, które wypłacają należne kwoty. W latach 2022–2024 działania kontrolne w zakresie TZW doprowadziły do poboru 260 mln EUR w związku z nakazami odzyskania środków dotyczących TZW oraz 209 mln EUR z tytułu odsetek za zwłokę, oprócz kwot pobranych z tytułu wyrobów włókienniczych i obuwia o zaniżonej wartości (pkt 3.3) oraz paneli fotowoltaicznych (pkt 3.4).

5.3. Baza danych OWNRES

Zgodnie z art. 5 ust. 1 rozporządzenia (UE, Euratom) 2021/768[20] państwa członkowskie muszą przekazywać Komisji informacje dotyczące przypadków nadużyć finansowych i nieprawidłowości związanych z należnościami wynoszącymi powyżej 10 000 EUR. Informacje te przekazywane są za pomocą bazy danych OWNRES, która jest zarządzana i utrzymywana przez Komisję.

Baza danych OWNRES zapewnia Komisji informacje, które są konieczne do monitorowania odzyskiwania środków i przygotowania inspekcji na miejscu oraz przeglądów zdalnych analiz dokumentów. Jest ona również wykorzystywana przez OLAF do różnego rodzaju analiz oraz do monitorowania działań następczych związanych z zaleceniami finansowymi wynikającymi z własnych dochodzeń OLAF-u. Dane zgłaszane w OWNRES podlegają szczegółowej ocenie w sprawozdaniu rocznym Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącym ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (PIF) oraz w rocznym sprawozdaniu dotyczącym skuteczności działania unii celnej (CUP).

Do końca 2024 r. baza danych OWNRES zawierała informacje na temat 137 871[21] przypadków nadużyć finansowych lub nieprawidłowości („otwartych” albo „zamkniętych”) w porównaniu z początkiem 2022 r., gdy zawierała informacje na temat 121 199 przypadków. To wzrost o około 13,8 %, co oznacza, że w trzyletnim okresie 2022–2024 zgłoszono 16 672 nowe przypadki.

W ramach odbywających się dwa razy w roku posiedzeń ACOR w latach 2022–2024 Komisja przedstawiła środki mające na celu poprawę bezpieczeństwa aplikacji OWNRES, przygotowując państwa członkowskie do wdrożenia uwierzytelniania dwuskładnikowego. Ponadto w latach 2022 i 2023 Komisja jeszcze bardziej udoskonaliła system OWNRES poprzez: (i) dodanie nowych pól; (ii) ustawianie przypomnień o konieczności aktualizowania informacji zawartych w istniejących sprawozdaniach; (iii) podniesienie jakości i poziomu szczegółowości sprawozdań oraz (iv) doprecyzowanie wyników zapytań wysyłanych przez wszystkie zainteresowane strony do bazy danych. W latach 2023 i 2024 Komisja przedstawiła dodatkowe wytyczne dotyczące poprawy jakości sprawozdań.

5.4. Zmiana rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych

Rozporządzenie (UE, Euratom) nr 609/2014 (rozporządzenie o udostępnianiu zasobów własnych) stanowi podstawę ram prawnych dotyczących zarządzania zasobami własnymi, zapewniając terminowe płatności przez państwa członkowskie kwot należnych budżetowi UE.

W celu dalszej poprawy tych ram Komisja zaproponowała w 2021 r. kompleksową zmianę tego rozporządzenia. Wniosek opierał się na informacjach zwrotnych uzyskanych w toku inspekcji TZW i uwzględniono w nim kwestie proceduralne dotyczące państw członkowskich,

[20] Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 608/2014 uchylono rozporządzeniem Rady (UE, Euratom) 2021/768 31 grudnia 2020 r.

[21] Liczba ta obejmuje przypadki zgłoszone przez Zjednoczone Królestwo zgodnie z art. 136 ust. 2 lit. c) i f) umowy o wystąpieniu.

a jednocześnie zapewniono ochronę interesów finansowych UE oraz sprawiedliwe i zrównoważone ramy dotyczące dochodów.

W następstwie szeroko zakrojonej wymiany informacji z państwami członkowskimi w maju 2022 r. weszło w życie rozporządzenie (UE, Euratom) 2022/615 zmieniające rozporządzenie o udostępnianiu zasobów własnych. Zmiany obejmują: (i) rozszerzenie górnego limitu odsetek za zwłokę oraz (ii) wprowadzenie „okresu karencji", zgodnie z którym kumulacja odsetek za zwłokę zostaje wstrzymana na okres pięciu lat, jeżeli kwota należna została ustalona, terminowo zapisana na odrębnym rachunku i jest prawidłowo przechowywana na odrębnym rachunku (art. 12 ust. 1). Ponadto państwa członkowskie są obecnie zwolnione z obowiązku udostępniania kwot w przypadku, gdy spóźniony zapis na odrębnym rachunku nie miał wpływu na nieściągalność danej kwoty (art. 13 ust. 2). Ponadto zmiana rozporządzenia przyczyniła się do sformalizowania procedury dokonywania płatności objętych zastrzeżeniami (art. 13a) i procedury przeglądu (art. 13b).

5.5 Prokuratura Europejska (EPPO)

W okresie sprawozdawczym Komisja i EPPO ściśle współpracowały w ramach szeregu wymian technicznych, aby przedstawić państwom członkowskim doprecyzowania dotyczące zarówno: (i) opóźnienia powiadomienia o długu celnym uzasadnionego dobrem prowadzonych przez EPPO postępowań przygotowawczych, jak i (ii) odpowiedzialności finansowej za nieodzyskanie środków. Wyjaśnienia te przekazano państwom członkowskim na posiedzeniu ACOR w grudniu 2024 r. Ponadto, aby poinformować państwa członkowskie o ich obowiązkach wobec EPPO, Komisja zaprosiła EPPO do udziału w posiedzeniach ACOR w grudniu 2023 r. (kiedy to EPPO przedstawiła swoje zadania członkom ACOR) i w lipcu 2024 r.

6. WNIOSKI

Wyniki za lata 2022–2024 wskazują, że prowadzone przez Komisję inspekcje TZW – oraz systematyczne działania następcze mające na celu wyeliminowanie stwierdzonych uchybień – są w dalszym ciągu niezbędnymi i skutecznymi środkami służącymi: (i) zapewnieniu odzyskania TZW; (ii) ulepszeniu ram regulacyjnych dotyczących zasobów własnych oraz (iii) potwierdzeniu, że interesy finansowe UE są odpowiednio chronione. Ten ogólny pozytywny wpływ potwierdzono również w ramach corocznej procedury udzielania absolutorium, przy czym w latach 2022–2024 nie wydano żadnych nowych zaleceń dla Komisji dotyczących kwestii związanych z TZW.

Inspekcje pozostają kluczowym narzędziem harmonizacji i zwiększenia zgodności z odpowiednimi przepisami UE. Ich skutek finansowy jest znaczny, o czym świadczy ostateczna kwota netto udostępniona w budżecie UE (w tym wycofane zastrzeżenia) **w latach 2022–2024, wynosząca ponad 4 mld EUR**. Inspekcje stanowią znaczną zachętę dla państw członkowskich do udostępniania TZW w budżecie UE w odpowiednim terminie. Ponadto inspekcje te przyczyniają się do zapewnienia właściwego stosowania przepisów celnych i księgowych, a zatem dalszej ochrony interesów finansowych UE, poprzez

zapewnienie mechanizmu o dużym oddziaływaniu, służącego przeciwdziałaniu szkodliwym zakłóceniom konkurencji na jednolitym rynku i zapobieganiu takim zakłóceniom.

Obecne tendencje w handlu międzynarodowym, w szczególności w handlu elektronicznym, stwarzają nowe wyzwania na przyszłość. W związku z tymi wyzwaniami konieczne będzie wprowadzenie nowych odpowiednich narzędzi i jeszcze większe zacieśnienie współpracy między Komisją a państwami członkowskimi w celu koordynacji kontroli celnych opartych na analizie ryzyka oraz zapewnienia skutecznego poboru należności celnych.

Aby to osiągnąć, w maju 2023 r. Komisja zaproponowała ambitną reformę unii celnej, której celem jest poprawa i modernizacja obecnie obowiązujących mechanizmów.