EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 28.10.2020
SWD(2020) 239 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady,

kterým se zřizuje jednotný portál Evropské unie pro oblast celnictví a mění nařízení (EU) č. 952/2013

{COM(2020) 673 final} - {SEC(2020) 360 final} - {SWD(2020) 237 final} - {SWD(2020) 238 final}

Souhrnný přehled

Posouzení dopadů k iniciativě týkající se jednotného portálu EU pro oblast celnictví

A. Potřeba opatření

Proč? Jaký problém se řeší?

Hladký tok přeshraničního obchodu vyžaduje účinné postupy celního odbavení a kontroly, které zajistí bezpečnost a ochranu osob a podniků v EU. Částečně tomu napomáhají elektronické systémy stanovené v celním kodexu Unie, které elektronickými postupy nahrazují postupy založené na listinných dokladech. Na vnějších hranicích však musí být prosazováno také více než 60 aktů EU a vnitrostátních předpisů, které nejsou celní povahy (např. v oblasti zdraví a bezpečnosti, životního prostředí, zemědělství, rybolovu, mezinárodního dědictví, dohledu nad trhem atd.). Při tom jsou zapotřebí jiné doklady než celní prohlášení a týká se to až 13 % z téměř 300 milionů pohybů zboží ročně. Mnohokrát jde o zboží vysoce citlivé povahy. Jelikož správní orgány často pracují izolovaně a jejich systémy a postupy nejsou sladěny, s mnohým zbožím se nakládá způsobem, který je neefektivní a vede k chybám a podvodům. Některá povolení například umožňují rozdělit množství zboží do více celních prohlášení a jsou platná v celé EU. Orgány sice musí ověřit použitá množství, avšak manuální kontroly jsou časově náročné a nedostatečně přesné. Tyto problémy nelze vyřešit bez přijetí nových opatření na úrovni EU, a to i proto, že se částečně týkají unijních formalit. Úsilí členských států je rovněž často roztříštěné a mohlo by problém zhoršit kvůli nedostatečné interoperabilitě a přeshraniční povaze obchodu. Nejvýznamnější iniciativa EU v této oblasti, projekt EU CSW-CERTEX, dosáhla určitého úspěchu, ale je pouze dobrovolná a má omezený rozsah.

Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?

Obecným cílem je zlepšit prosazování regulačních požadavků k posílení ochrany EU a usnadnit mezinárodní obchod. Pro splnění tohoto cíle bude v rámci iniciativy:

- vymezen správní rámec pro posílenou spolupráci mezi celními a partnerskými příslušnými orgány a budou vyvinuta interoperabilní řešení v případech, kdy je to přínosné a vhodné,
- zlepšeny pracovní postupy mezi regulačními orgány v oblasti mezinárodního obchodu, aby celní odbavení zboží mohlo probíhat v rámci automatizovanějších, elektronických a integrovaných procesů,
- stanoven rámec pro harmonizaci údajů a umožněno opakované použití údajů za účelem splnění různých formalit v oblasti mezinárodního obchodu požadovaných celními i necelními orgány.

Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU?

Zjištěné problémy jsou ze své podstaty nadnárodní, neboť se týkají přeshraničního pohybu zboží a chyby nebo podvody, k nimž dochází v jednotlivých členských státech, mohou mít dopad na celou EU. Vzhledem ke své odpovědnosti za celní unii a za příslušné necelní regulační požadavky má EU dobré předpoklady k tomu, aby koordinovala opatření, řešila roztříštěnost a dosáhla úspor z rozsahu. Stávající a očekávaná opatření se ukázala jako nedostatečná, protože: i) pokračující roztříštěnost / nedostatek interoperability by omezily přínosy postupné digitalizace a modernizace; ii) iniciativ na úrovni členských států by bylo málo z důvodu omezených zdrojů a neumožňovaly by určité klíčové funkce, jako je správa množství na úrovni EU, a iii) dobrovolná iniciativa EU CSW-CERTEX by ztratila dynamiku, pokud by po ní nenásledovala povinná opatření.

B. Řešení

Jaké legislativní a nelegislativní možnosti byly zvažovány? Je některá možnost upřednostňována? Proč?

Bylo vymezeno osm možností politiky. Ty však netvoří seznam, z něhož by mohla být vybrána jediná varianta, nýbrž spadají do tří širších kategorií, z nichž by mohl být sestaven budoucí soubor opatření:

- Kategorie I (možnosti č. 1–4, možnosti lze kombinovat): varianty spolupráce mezi správními orgány, které by celním orgánům a partnerským příslušným orgánům usnadnily sdílení informací. Každá možnost má jiný rozsah. V možnosti č. 1 je portál EU CSW-CERTEX povinný, vztahuje se na regulační požadavky EU spravované na úrovni EU a poskytuje funkci automatizované správy množství. Možnost č. 2 se vztahuje na regulační požadavky EU spravované ve vnitrostátních elektronických systémech. Možnost č. 3 zahrnuje vnitrostátní regulační požadavky a možnost č. 4 dokumenty třetích zemí.
- Kategorie II (možnosti č. 5–7, lze zvolit jen jednu možnost): varianty spolupráce mezi podniky a veřejnou správou zaměřené na zlepšení interakce hospodářských subjektů s příslušnými orgány. V rámci možnosti č. 5 je zřízen harmonizovaný obchodní portál pro správu certifikátů EU. V možnosti č. 6 jsou zavedeny jednotné portály na vnitrostátní úrovni s cílem poskytnout hospodářským subjektům harmonizovaná přístupová místa. Možnost č. 7 zavádí jedno přístupové místo na úrovni EU.
- Kategorie III (možnost č. 8): průřezová možnost, která zjednodušuje způsob, jakým celní a partnerské příslušné orgány identifikují hospodářské subjekty. Byla by založena na rozšířeném využívání stávajícího systému registrace a identifikace hospodářských subjektů (EORI), a to buď pro registraci a validaci (8i), nebo pouze pro validaci (8ii).

Možnosti č. 1, 2, 6, 7 a 8ii byly podrobeny hloubkové analýze na základě prověření. Při analýze dopadů byly u všech možností zjištěny dopady podobné povahy. Přímé hospodářské dopady by zahrnovaly jednorázové náklady na zavedení,

opakující se náklady a úspory plynoucí ze snížené administrativní zátěže pro celní orgány, příslušné partnerské orgány a hospodářské subjekty při prosazování právních předpisů EU a vyřizování celního odbavení zboží. Bylo by rovněž dosaženo určitých (nevyčíslitelných) obchodních přínosů. Posílení spolupráce a usnadnění sdílení informací mezi orgány odpovědnými za odbavení zboží by rovněž vedlo ke zlepšení postupů řízení rizik a omezení případů podvodů a lidských chyb. Díky tomu by se zlepšilo i dodržování a prosazování necelních předpisů a v návaznosti na to by vyplynuly sociální a environmentální přínosy.

S cílem určit upřednostňovanou možnost byly různé kombinace možností porovnány z hlediska účelnosti (tj. prosazení příslušných regulačních požadavků a usnadnění obchodu), účinnosti, soudržnosti s ostatními politikami a proporcionality. Přitom se ukázalo, že největších přínosů by bylo možné dosáhnout pouze zkombinováním možností z kategorie I i II a že možnost č. 8ii poskytuje doplňkový přínos k jakékoli kombinaci možností. Možnosti č. 1 a 6 byly shledány jako nákladově efektivní, soudržné a proporcionální, zatímco možnost č. 2 a (zejména) č. 7 jsou z tohoto hlediska velmi problematické. Upřednostňovaným souborem možností jsou tedy možnosti č. 1 + 6 + 8ii.

Kdo podporuje kterou možnost?

Během rozsáhlé konzultace vyjádřily orgány členských států a hospodářské subjekty tyto názory:

- Možnost č. 1: téměř jednomyslná podpora založená na prokázaném úspěchu předchozího projektu EU CW-CERTEX, očekávaných významných přínosech a relativně omezených nákladech na zavedení.
- Možnost č. 2: pouze omezená podpora z důvodu složitosti, vysokých nákladů na zavedení a omezených přínosů.
- Možnost č. 6: střední až silná podpora. Hospodářské subjekty ocenily přínos v podobě usnadnění obchodu, pokud by plně zavedená koncepce jednotného portálu poskytla jednotné přístupové místo pro vyřizování požadavků na celní odbavení.
- Možnost č. 7: velmi omezená podpora z důvodu složitosti a velmi vysokých nákladů. Hospodářské subjekty hodnotily kladně to, že by tato varianta umožnila zefektivnit a harmonizovat celní postupy v celé EU.
- Možnost č. 8ii: Tato možnost má sice omezený rozsah, ale nabízí způsob, jak zefektivnit postupy, čímž získala podporu téměř všech zúčastněných stran.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?

Upřednostňovaný soubor možností č. 1 + 6 + 8ii nabízí několik relativních výhod. Dostalo se mu nejvyšší podpory zúčastněných stran. Očekává se rovněž, že po plném zprovoznění (tj. po postupném zavedení během sedmi let) bude mít významný přímý ekonomický přínos v celkové výši 209,4 milionu EUR až 311,5 milionu EUR ročně. Zatímco celkový ekonomický přínos je menší než u kombinací možností s největším rozsahem, poměr mezi přínosy a náklady u upřednostňované kombinace možností je téměř 1,5krát vyšší, což dokazuje její proporcionalitu. K tomu se přidávají širší obchodní výhody, které budou pravděpodobně značné, avšak nelze je kvantifikovat. Pokud jde o environmentální a sociální dopady, tento soubor by spojoval hlavní přínosy možnosti č. 1 s dodatečnými zisky ze zvýšené harmonizace a interoperability údajů, které se očekávají od možnosti č. 6, a s doplňkovými přínosy možnosti č. 8ii díky lepší identifikaci hospodářských subjektů. Nezahrnutí možnosti č. 2 znamená ztrátu jen menších výhod. Celkově lze říci, že tento balíček maximalizuje schopnost EU působit jako katalyzátor koncepce jednotného portálu, poskytuje rámec pro účinné a proporcionální provádění politiky EU a prokazuje efektivnost vynaložených prostředků.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?

Jednorázové náklady na zavedení a opakující se náklady by nesla Evropská komise a vnitrostátní orgány. Náklady na zavedení zahrnují výdaje na IT, řízení změn procesů, odbornou přípravu a podporu a očekává se, že budou rozloženy do období sedmi let. Později budou vznikat opakující se náklady, které zahrnují údržbu, pravidelné aktualizace, podporu a každodenní provoz. Odhadované náklady činí (v mil. EUR, rozpětí od nejnižších po nejvyšší s výjimkou nákladů EK):

Celkem za postupné zavedení v letech 1–7	EK	64,73	Celkem ročně po plném zprovoznění, počínaje rokem 8	EK	6,35
	Celkem orgány členských států	64,38 až 127,73		Celkem orgány členských států	5,91 až 11,75
	Celkem	129,11 až 192,46		Celkem	12,26 až 18,10

Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků a mikropodniků?

Hlavní problémy postihují podniky, zejména malé a střední, a iniciativa se proto zaměřuje na usnadnění obchodu a snížení administrativní zátěže, především úsporou času a jednodušším a automatizovanějším procesem celního odbavení. Odhaduje se, že upřednostňovaný soubor možností by během sedmi let postupného zavádění zajistil hospodářským subjektům přínosy ve výši 494,1 milionu EUR až 688,4 milionu EUR. Po zavedení by se dosahovalo ročních přínosů ve výši 141,2 milionu EUR až 196,7 milionu EUR nad rámec obchodních výhod, které nebylo možné vyčíslit. Vzhledem k tomu, že podniky nebudou muset nakupovat nové vybavení nebo rychle zavádět nové postupy, považují se náklady za zanedbatelné.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

Iniciativa využívá potenciál Komise vytvářet úspory z rozsahu. Vznikly by však značné náklady správním orgánům, pokud jde o výdaje na IT hardware a software, řízení změn procesů, odbornou přípravu a podporu, jak je uvedeno výše.

Očekávají se jiné významné dopady?

Při rozsáhlých konzultacích se zúčastněnými stranami a zkoumání podobných iniciativ v jiných členských státech nic

nenaznačilo existenci jiných dopadů nad rámec těch, které byly zjištěny. Mohly by vyvstat otázky týkající se ochrany a bezpečnosti údajů hospodářských subjektů, ty však budou řešeny v rámci příslušných právních předpisů EU.

D. Návazná opatření

Kdy bude tato politika přezkoumána?

Byly vypracovány plány pravidelného monitorování a hodnocení. Monitorování bude záviset na zdrojích jak na úrovni EU (např. výstupy a statistiky v oblasti IT), tak na úrovni členských států (např. údaje o dobách odbavení). Hodnocení proběhne šest let po vstupu právního předpisu v platnost a poté každé tři roky.