KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.10.2020 r.
SWD(2020) 239 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

SPRAWOZDANIE ZE STRESZCZENIA OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

ustanawiającego unijne środowisko jednego okienka w dziedzinie ceł i zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 952/2013

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

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków inicjatywy dotyczącej unijnego środowiska jednego okienka w dziedzinie ceł

A. Zasadność działań

Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?

Sprawny przepływ handlu transgranicznego wymaga skutecznych procedur odprawy celnej i kontroli, które zapewniają bezpieczeństwo i ochronę osób i przedsiębiorstw w UE. Cel ten osiąga się częściowo dzięki systemom teleinformatycznym określonym w unijnym kodeksie celnym, które zastępują procedury oparte na dokumentacji papierowej procedurami elektronicznymi. Na granicach zewnętrznych konieczne jest jednak egzekwowanie ponad 60 unijnych aktów prawnych spoza dziedziny ceł, jak również krajowych przepisów innych niż przepisy prawa celnego (w dziedzinie zdrowia i bezpieczeństwa, ochrony środowiska, rolnictwa, rybołówstwa, dziedzictwa międzynarodowego, nadzoru rynku itp.). Wymaga to dokumentów innych niż zgłoszenia celne i dotyczy do 13 % z prawie 300 milionów przemieszczeń towarów rocznie, z których wiele to towary bardzo wrażliwe. Ponieważ organy często pracują nie komunikując się z innymi organami i korzystają z niejednolitych systemów i procesów, wiele towarów jest odprawianych w sposób nieefektywny, który sprzyja błędom i nadużyciom. Na przykład niektóre pozwolenia umożliwiają podział ilości towarów na więcej zgłoszeń celnych, które są ważne w całej UE. Organy muszą zatwierdzić wykorzystane ilości, ale kontrole ręczne są zarówno czasochłonne, jak i niewystarczająco dokładne. Problemów tych nie można rozwiązać bez nowego działania na poziomie UE, po części dlatego, że dotyczą one formalności unijnych. Starania na szczeblu krajowym są często niespójne i mogą pogłębić problem ze względu na brak interoperacyjności oraz na transgraniczny charakter handlu. Najważniejsza inicjatywa UE w tej dziedzinie, EU CSW-CERTEX, odniosła pewien sukces, ale jest ona dobrowolna, a jej zakres jest ograniczony.

Jaki jest cel inicjatywy?

Ogólnym celem jest poprawa egzekwowania wymogów regulacyjnych, aby zwiększyć ochronę UE i ułatwić handel międzynarodowy. Aby osiągnąć ten cel, inicjatywa zapewni:

- zdefiniowanie ram zarządzania wzmocnioną współpracą między organami celnymi a właściwymi organami partnerskimi i opracowanie interoperacyjnych rozwiązań tam, gdzie jest to korzystne i właściwe;
- usprawnienie praktyk pracy między organami regulacyjnymi zaangażowanymi w handel międzynarodowy, aby umożliwić bardziej zautomatyzowane, elektroniczne i zintegrowane procesy obsługi odprawy towarów;
- określenie ram harmonizacji danych i umożliwienie ponownego wykorzystania danych w celu dopełnienia poszczególnych formalności wymaganych przez organy celne oraz inne organy w odniesieniu do handlu międzynarodowego.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

Zidentyfikowane problemy mają charakter transnarodowy, ponieważ dotyczą transgranicznego przemieszczania towarów, a jakikolwiek błąd lub nadużycie mające miejsce w jednym państwie członkowskim może mieć wpływ na całą UE. Ze względu na to, że to UE jest odpowiedzialna za unię celną oraz za przedmiotowe wymogi regulacyjne niedotyczące ceł, ma ona odpowiednie możliwości, aby koordynować działania, zwalczać rozdrobnienie i generować korzyści skali. Wykazano, że obecne i spodziewane działania są nieodpowiednie, ponieważ: (i) dalsze rozdrobnienie / brak interoperacyjności ograniczyłyby korzyści stopniowej cyfryzacji i modernizacji; (ii) inicjatywy krajowe byłyby nieliczne ze względu na ograniczenia zasobów i nie pozwalałyby na realizację pewnych kluczowych funkcji, takich jak zarządzanie ilościami na szczeblu UE oraz (iii) EU CSW-CERTEX (dobrowolna inicjatywa) utraciłaby swój impet, gdyby nie podążyły za nią obowiązkowe działania.

B. Rozwiązania

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

Określono osiem wariantów strategicznych: Nie tworzą one listy, z której można byłoby wybrać jeden wariant, tylko dzielą się na trzy szerokie kategorie, które można byłoby połączyć w przyszły wybór polityczny:

- Kategoria I (warianty 1–4; możliwość połączenia wariantów): warianty dotyczące współpracy administracyjnej, które ułatwiłyby wymianę informacji między organami celnymi i właściwymi organami partnerskimi. Każdy wariant spełnia inny cel. Wariant 1 nadaje EU CSW-CERTEX obowiązkowy charakter i obejmuje unijne wymogi regulacyjne, zarządzanie którymi odbywa się na szczeblu UE, zapewniając funkcję automatycznego zarządzania ilością. Wariant 2 obejmuje unijne wymogi regulacyjne, zarządzanie którymi odbywa się w ramach krajowych systemów teleinformatycznych. Wariant 3 obejmuje krajowe wymogi regulacyjne, natomiast wariant 4 – dokumenty państw trzecich.
- Kategoria II (warianty 5–7; możliwy tylko jeden wariant): warianty dotyczące współpracy między przedsiębiorstwami a administracją mające na celu poprawę interakcji przedsiębiorców z organami. Wariant 5 polega na utworzeniu zharmonizowanego portalu dla przedsiębiorców służącego do unijnego zarządzania certyfikatami. W wariancie 6 ustanawia się pojedyncze okienka na poziomie krajowym, aby zapewnić przedsiębiorcom zharmonizowane punkty dostępu. W wariancie 7 ustanawia się pojedynczy punkt kontaktowy na szczeblu UE.

- Kategoria III (wariant 8): wariant przekrojowy mający na celu usprawnienie identyfikacji przedsiębiorców przez organy celne i właściwe organy partnerskie. Opierałby się on na szerszym wykorzystaniu istniejącego systemu rejestracji i identyfikacji przedsiębiorców (EORI) do celów rejestracji i zatwierdzania (8i) albo jedynie zatwierdzania (8ii).

Warianty 1, 2, 6, 7 i 8ii wybrano do dogłębnej analizy na podstawie screeningu. Na podstawie oceny skutków zidentyfikowano skutki o podobnym charakterze dla wszystkich wariantów. Bezpośrednie skutki gospodarcze obejmowałyby jednorazowe koszty wdrożenia i koszty stałe, a także oszczędności wynikające ze zmniejszenia obciążenia administracyjnego dla organów celnych, właściwych organów partnerskich i przedsiębiorców przy egzekwowaniu przepisów UE i dokonywaniu odprawy towarów. Osiągnięto by również pewne (niewymierne) korzyści handlowe. Wzmocnienie współpracy i ułatwienie wymiany informacji między organami odpowiedzialnymi za odprawę towarów przyczyniłoby się również do udoskonalenia procesów zarządzania ryzykiem i zmniejszenia liczby przypadków nadużyć i błędów ludzkich. To z kolei poprawiłoby przestrzeganie i egzekwowanie przepisów innych niż przepisy celne, a także przyniosłoby związane z tym korzyści społeczne i korzyści dla środowiska.

W celu określenia preferowanego wariantu porównano różne pakiety wariantów pod kątem ich skuteczności (tj. egzekwowania wymogów regulacyjnych i ułatwień w handlu), efektywności, spójności z polityką w innych dziedzinach oraz proporcjonalności. Porównanie to wykazało, że największe korzyści mogły zapewnić jedynie pakiety obejmujące warianty zarówno z kategorii I, jak i kategorii II, a wariant 8(ii) oznacza dodatkowe korzyści w przypadku każdego pakietu. Stwierdzono, że warianty 1 i 6 są opłacalne, spójne i proporcjonalne, natomiast warianty 2 oraz (w szczególności) 7 były w tym względzie wysoce problematyczne. W związku z tym preferowanym pakietem są warianty 1+6+8(ii).

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Podczas szeroko zakrojonych konsultacji organy państw członkowskich i przedsiębiorcy wyrazili następujące opinie:

- Wariant 1: prawie jednogłośne poparcie oparte na potwierdzonym sukcesie jego poprzednika, EU CSW-CERTEX, spodziewanych istotnych korzyściach oraz stosunkowo niskich kosztach wdrażania.
- Wariant 2: jedynie ograniczone poparcie ze względu na jego złożoność i wysokie koszty wdrażania, a także ograniczone korzyści.
- Wariant 6: poparcie między umiarkowanym a mocnym. Przedsiębiorcy docenili zdolność tego wariantu do ułatwiania handlu dzięki pełnej realizacji koncepcji jednego okienka poprzez zapewnienie pojedynczego punktu dostępu na potrzeby zarządzania wymogami dotyczącymi odprawy towarów.
- Wariant 7: bardzo ograniczone poparcie ze względu na jego złożoność i bardzo wysokie koszty. Przedsiębiorcy ocenili pozytywnie ten wariant ze względu na jego zdolność do usprawnienia i zharmonizowania procedur celnych w całej UE.
- Wariant 8(ii): chociaż zakres poparcia był ograniczony, udzieliły go wszystkie zainteresowane strony, postrzegając ten wariant jako sposób uproszczenia procesów.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Preferowany pakiet wariantów strategicznych 1+6+8ii oferuje kilka względnych korzyści. Uzyskał on najwyższe poparcie zainteresowanych stron. Oczekuje się również, że po osiągnięciu pełnej operacyjności (tj. po stopniowym wdrożeniu w ciągu 7 lat) przyniesie on znaczne bezpośrednie korzyści gospodarcze, wynoszące łącznie od 209,4 mln EUR do 311,5 mln EUR rocznie. Chociaż całkowita korzyść gospodarcza preferowanego pakietu wariantów jest mniejsza niż w przypadku najbardziej rozbudowanych pakietów, stosunek wartości do ceny jest prawie 1,5 razy większy, co świadczy o jego proporcjonalności. Jest to dodatkowa korzyść poza większymi korzyściami handlowymi, które prawdopodobnie będą znaczne, ale nie ma możliwości ich ujęcia ilościowego. Pod względem wpływu na środowisko i skutków społecznych pakiet ten połączyłby główne korzyści wynikające z wariantu 1 z dodatkowymi korzyściami wynikającymi z większej harmonizacji danych i interoperacyjności, których oczekuje się w ramach wariantu 6, a także z dodatkowymi korzyściami wynikającymi z wariantu 8(ii) w związku z lepszą identyfikacją przedsiębiorców. Pominięcie wariantu 2 spowodowałoby utratę jedynie niewielkich korzyści. Ogólnie rzecz biorąc, można powiedzieć, że pakiet ten maksymalizuje zdolność UE do działania jako katalizator koncepcji „jednego okienka", ponieważ zapewnia ramy dla wdrażania polityki UE w sposób skuteczny i proporcjonalny oraz wykazuje stosunek wartości do ceny.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Jednorazowe koszty wdrożenia oraz koszty stałe poniosą Komisja Europejska i organy krajowe. Koszty wdrożenia obejmują wydatki na infrastrukturę informatyczną, zarządzanie zmianą procedury, szkolenia i wsparcie i oczekuje się, że zostaną rozłożone na okres 7 lat. W późniejszym okresie koszty stałe będą obejmować utrzymanie, okresowe aktualizacje, wsparcie oraz bieżące funkcjonowanie. Szacowane koszty wynoszą (w mln EUR, przedziały od wartości niskich do wysokich, z wyjątkiem kosztów KE):

<table>
<tr><td rowspan="3">Ogółem w przypadku stopniowego wdrażania w latach 1–7</td><td>KE</td><td>64,73</td><td rowspan="3">Ogółem rocznie po osiągnięciu pełnej operacyjności, począwszy od roku 8</td><td>KE</td><td>6,35</td></tr>
<tr><td>Ogółem organy państw członkowskich</td><td>64,38–127,73</td><td>Ogółem organy państw członkowskich</td><td>5,91–11,75</td></tr>
<tr><td>Ogółem</td><td>129,11–192,46</td><td>Ogółem</td><td>12,26–18,10</td></tr>
</table>

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

Główne problemy dotyczą przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, dlatego inicjatywa koncentruje się na ułatwieniach w handlu i zmniejszeniu obciążeń administracyjnych, w szczególności poprzez oszczędność czasu oraz uproszczenie i większą

automatyzację odprawy towarów. Szacuje się, że preferowany pakiet wariantów przyniesie przedsiębiorcom korzyści w wysokości 494,1–688,4 mln EUR w ciągu 7 lat stopniowego wdrażania, a następnie roczne korzyści w wysokości 141,2–196,7 mln EUR, a ponadto korzyści handlowe, których nie można było ująć ilościowo. Ponieważ przedsiębiorstwa nie będą musiały kupować nowego sprzętu ani szybko wprowadzać nowych procesów, uznaje się, że koszty są bardzo niskie.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Inicjatywa ta wykorzystuje potencjał Komisji w zakresie generowania korzyści skali. Administracje poniosą jednak znaczne koszty w postaci wydatków na sprzęt i oprogramowanie informatyczne, zarządzanie zmianami procesów, szkolenia i wsparcie, jak opisano powyżej.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Szeroko zakrojone konsultacje z zainteresowanymi stronami oraz analiza podobnych inicjatyw w innych państwach członkowskich nie wykazały żadnych skutków poza tymi, które zostały stwierdzone. Mogą pojawić się problemy dotyczące ochrony i bezpieczeństwa danych przedsiębiorców, ale zostanie to uwzględnione w odpowiednich przepisach UE.

D. Działania następcze

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Opracowano plany regularnego monitorowania i ocen okresowych. Regularne monitorowanie będzie prowadzone w oparciu o źródła zarówno na szczeblu UE (np. wyniki rozwiązań informatycznych i statystyki), jak i na szczeblu krajowym (np. dane na temat czasu odprawy). Ocena zostanie przeprowadzona po 6 latach od wejścia w życie przepisów, a następnie będzie przeprowadzana co 3 lata.