EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.10.2020.
SWD(2020) 239 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća

o uspostavi okruženja jedinstvenog sučelja Europske unije za carinu i izmjeni Uredbe (EU) br. 952/2013

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

Sažetak

Procjena učinka inicijative za okruženje jedinstvenog sučelja EU-a za carinu

A. Potreba za djelovanjem

Zašto? Koji se problem rješava?

Neometan protok prekogranične trgovine zahtijeva učinkovite postupke carinjenja i kontrole kojima se osigurava sigurnost i zaštita ljudi i poduzeća u EU-u. To se djelomično ostvaruje s pomoću elektroničkih sustava čija je upotreba propisana Carinskim zakonikom Unije i kojima se postupci koji se temelje na papirnatim ispravama zamjenjuju elektroničkim postupcima. Međutim, na vanjskim granicama mora se provoditi i više od 60 necarinskih akata EU-a te nacionalno necarinsko zakonodavstvo (u području zdravlja i sigurnosti, okoliša, poljoprivrede, ribarstva, međunarodne kulturne baštine, nadzora tržišta itd.). To zahtijeva dokumente koji nisu carinske deklaracije i utječe na do 13 % od gotovo 300 milijuna kretanja robe godišnje, a velik dio te robe čini osjetljiva roba. Budući da nadležna tijela često djeluju zasebno s neusklađenim sustavima i procesima, s velikim dijelom robe postupa se na neučinkovite načine koji pogoduju pogreškama i prijevarama. Na primjer, određena odobrenja omogućuju podjelu količina robe na više carinskih deklaracija i valjana su na razini EU-a. Iako tijela moraju provjeriti iskorištene količine, ručne provjere oduzimaju mnogo vremena i nisu dovoljno precizne. Ti se problemi ne mogu riješiti bez novog djelovanja EU-a, djelomično zbog toga što se odnose na formalnosti EU-a. Nacionalne mjere često su nesustavne i mogle bi pogoršati problem zbog nedovoljne interoperabilnosti i prekogranične prirode trgovine. Najrelevantnija inicijativa EU-a u tom području, projekt EU CSW-CERTEX, u određenoj mjeri postiže pozitivne rezultate, međutim provodi se na dobrovoljnoj osnovi i ograničenog je područja primjene.

Što se nastoji postići ovom inicijativom?

Opći je cilj poboljšati provedbu regulatornih zahtjeva za pojačanu zaštitu EU-a i olakšati međunarodnu trgovinu. Kako bi se postigao taj cilj, inicijativom će se:

- definirati okvir upravljanja za pojačanu suradnju carinskih i partnerskih nadležnih tijela i razviti interoperabilna rješenja ako je to svrsishodno i primjereno
- poboljšati prakse među regulatornim tijelima uključenima u međunarodnu trgovinu kako bi se u većoj mjeri uveli automatizirani, elektronički i integrirani postupci za carinjenje robe
- odrediti okvir za usklađivanje podataka i omogućiti njihova ponovna uporaba za ispunjavanje različitih formalnosti koje carinska i necarinska tijela zahtijevaju za međunarodnu trgovinu.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?

Utvrđeni problemi po svojoj su prirodi transnacionalni jer uključuju prekogranično kretanje robe, a sve pogreške ili prijevare koje se dogode u pojedinoj državi članici mogu imati učinak na razini EU-a. S obzirom na njegovu odgovornost za carinsku uniju i predmetne necarinske regulatorne zahtjeve, EU je u dobrom položaju za koordiniranje djelovanja, rješavanje problema rascjepkanosti i stvaranje ekonomije razmjera. Postojeće i očekivane mjere pokazale su se nedostatnima jer: i. kontinuirana rascjepkanost i nedostatak interoperabilnosti ograničili bi koristi od postupne digitalizacije i modernizacije; ii. nacionalne inicijative bile bi malobrojne zbog ograničenih resursa i zato jer ne omogućuju određene ključne funkcije, kao što je upravljanje količinom na razini EU-a; te iii. EU CSW-CERTEX (dobrovoljna inicijativa) izgubio bi zamah ako ne uslijedi obvezno djelovanje.

B. Rješenja

Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije politika razmatrale? Postoji li najpoželjnija opcija? Zašto?

Identificirano je osam mogućih opcija: One ne čine popis s kojeg se može odabrati jedna opcija, nego su raščlanjene u tri široke kategorije koje bi se mogle objediniti u paket koji bi činio buduću politiku:

- Kategorija I. (opcije 1.–4.; moguća kombinacija opcija): opcija za suradnju vlada kojom bi se olakšala razmjena informacija među carinskim i partnerskim nadležnim tijelima. Svaka opcija ima različito područje primjene. Opcijom 1. EU CSW-CERTEX postaje obvezan i njome su obuhvaćeni regulatorni zahtjevi EU-a kojima se upravlja na razini EU-a, čime se osigurava funkcionalnost automatiziranog upravljanja količinom. Opcijom 2. obuhvaćeni su regulatorni zahtjevi EU-a kojima se upravlja u nacionalnim elektroničkim sustavima. Opcijom 3. obuhvaćeni su nacionalni regulatorni zahtjevi, a opcijom 4. dokumenti trećih zemalja.
- Kategorija II. (opcije 5.–7.; moguća je samo jedna opcija): opcije suradnje poduzeća i vlada radi bolje interakcije gospodarskih subjekata s nadležnim tijelima. Opcijom 5. uspostavlja se usklađeni portal za gospodarske subjekte za upravljanje potvrdama EU-a. Opcijom 6. uspostavljaju se jedinstvena sučelja na nacionalnoj razini kako bi se gospodarskim subjektima osigurale usklađene pristupne točke. Opcijom 7. uspostavlja se jedinstvena ulazna točka na razini EU-a.
- Kategorija III. (opcija 8.; međusektorska opcija za pojednostavnjenje načina na koji carinska i partnerska nadležna tijela identificiraju gospodarske subjekte. Oslanjala bi se na proširenu upotrebu postojećeg sustava registracije i identifikacije gospodarskih subjekata (EORI), bilo za registraciju i potvrđivanje (8.i) ili samo za potvrđivanje (8.ii).

Za opcije 1., 2., 6., 7. i 8.ii provedena je dubinska analiza na temelju analitičkog pregleda. Analizom učinka utvrđeni su slični učinci za sve opcije. Izravni gospodarski učinci uključivali bi jednokratne troškove provedbe i redovite troškove te

uštede zbog smanjenog administrativnog opterećenja za carinska tijela, partnerska nadležna tijela i gospodarske subjekte pri provedbi zakonodavstva EU-a i postupanju s carinjenjem robe. Ostvarile bi se i određene (nemjerljive) trgovinske koristi. Jačanjem suradnje i olakšavanjem razmjene informacija među tijelima nadležnima za carinjenje robe poboljšali bi se postupci upravljanja rizicima te smanjila količina prijevara i ljudskih pogreški. To bi pak poboljšalo usklađenost i provedbu necarinskog zakonodavstva te dovelo do društvenih koristi i koristi za okoliš.
Različiti paketi opcija uspoređeni su u pogledu djelotvornosti (tj. provedbe relevantnih regulatornih zahtjeva i olakšavanja trgovine), učinkovitosti, dosljednosti s drugim politikama i proporcionalnosti kako bi se utvrdila najpoželjnija opcija. Najveće koristi moguće su samo za primjenu paketa koji uključuju opcije kategorije I. i II., dok se opcijom 8.ii postupno doprinosi svakom paketu. Utvrđeno je da su opcije 1. i 6. troškovno učinkovite, dosljedne i razmjerne, dok bi opcija 2. i (osobito) opcija 7. u tom pogledu bile vrlo problematične. Stoga je najpoželjniji paket opcija 1. + 6. + 8.ii.

Tko podržava koju opciju?

Tijekom opsežnog savjetovanja tijela država članica i gospodarski subjekti izrazili su sljedeća stajališta:

- opcija 1.: gotovo jednoglasna potpora koja se temelji na dokazanom uspjehu prethodnog projekta EU CSW-CERTEX, važnim očekivanim koristima i relativno ograničenim troškovima provedbe.
- opcija 2.: samo ograničena potpora zbog složenosti i visokih troškova provedbe te ograničenih koristi.
- opcija 6.: umjerena do snažna potpora. Gospodarski subjekti smatraju korisnom mogućnost olakšavanja trgovine ostvarivanjem koncepta potpunog jedinstvenog sučelja pružanjem jedinstvene pristupne točke za ispunjavanje zahtjeva za carinjenje.
- opcija 7.: vrlo ograničena potpora zbog složenosti i vrlo visokih troškova. Gospodarski subjekti pozitivno su ocijenili mogućnost pojednostavnjenja i usklađivanja carinskih postupaka diljem EU-a.
- opcija 8.ii: iako je njezino područje primjene ograničeno, dobila je potporu gotovo svih dionika kao sredstvo pojednostavnjenja postupaka.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Najpoželjnija opcija je paket opcija 1 + 6 + 8.ii koji nudi nekoliko relativnih prednosti. Dionici su izrazili najveću potporu tom paketu opcija. Očekuje se i da će se njime ostvariti znatne izravne gospodarske koristi u ukupnom iznosu od 209,4 do 311,5 milijuna EUR godišnje nakon što postane potpuno funkcionalan (tj. nakon postupne provedbe tijekom sedam godina). Iako je ukupna gospodarska korist manja nego za najopsežnije pakete opcija, isplativost paketa najpoželjnijih opcija gotovo je 1,5 puta veća, što pokazuje njegovu proporcionalnost. To je korist koja se ostvaruje povrh širih trgovinskih koristi za koje je vjerojatno da će biti znatne, ali ih nije bilo moguće kvantificirati. Kad je riječ o utjecaju na okoliš i socijalnom učinku, tim bi se paketom kombinirale velike koristi opcije 1. s dodatnim koristima od veće usklađenosti podataka i interoperabilnosti koji se očekuju od opcije 6. te postupnim koristima od opcije 8.ii. povezanima s boljom identifikacijom gospodarskog subjekta. Isključivanjem opcije 2. odustalo bi se samo od manjih koristi. Općenito, može se reći da se tim paketom u najvećoj mogućoj mjeri povećava sposobnost EU-a da djeluje kao katalizator za koncept jedinstvenog sučelja, pružajući okvir za djelotvornu i razmjernu provedbu politike EU-a i pokazujući vrijednost za uloženi novac.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Jednokratne troškove provedbe i redovite troškove snosila bi Europska komisija i nacionalna tijela. Troškovi provedbe uključuju rashode za opremu informacijske tehnologije, upravljanje promjenama procesa, osposobljavanje i potporu te se očekuje da će postupno nastajati u razdoblju od sedam godina. Kasnije će redoviti troškovi uključivati održavanje, redovita ažuriranja, potporu i svakodnevni rad. Procijenjeni troškovi iznose (u milijunima EUR, niski i visoki iznosi osim troškova EZ-a):

Ukupno za postupnu provedbu, godine 1–7	EK	64,73	Ukupni godišnji iznos nakon što sustav postane potpuno operativan, od 8. godine nadalje	EK	6,35
	Ukupno tijela država članica	od 64,38. do 127,73		Ukupno tijela država članica	od 5,91. do 11,75
	Ukupno	od 129,11. do 192,46		Ukupno	od 12,26. do 18,10

Kako će to utjecati na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća?

Glavni problemi utječu na poduzeća, posebno mala i srednja poduzeća, pa je stoga inicijativa usmjerena na olakšavanje trgovine i smanjenje administrativnog opterećenja, posebno uštedom vremena i pojednostavnjenjem i automatizacijom carinjenja. Procjenjuje se da bi se najpoželjnijim paketom opcija dovelo do koristi za gospodarske subjekte u iznosu od 494,1 do 688,4 milijuna EUR tijekom sedam godina provedbe, nakon čega bi uslijedile godišnje koristi u iznosu od 141,2 do 196,7 milijuna EUR, uz trgovinske koristi koje nije moguće kvantificirati. Budući da poduzeća neće morati kupiti novu opremu ili brzo uvesti nove postupke, troškovi se smatraju zanemarivima.

Hoće li to znatno utjecati na nacionalne proračune i uprave?

Inicijativom se iskorištava potencijal Komisije za stvaranje ekonomije razmjera. Međutim, kako je prethodno navedeno, postoje znatni troškovi za uprave u smislu potrošnje na informatičku opremu i računalne programe, upravljanje promjenama postupka, osposobljavanje i potporu.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Opsežnim savjetovanjem s dionicima i ispitivanjem sličnih inicijativa u drugim državama članicama nisu utvrđeni učinci osim onih koji su zabilježeni. Iako bi se mogle pojaviti poteškoće u pogledu zaštite i sigurnosti podataka gospodarskih

subjekata, one će se rješavati u okviru relevantnog zakonodavstva EU-a.

D. Daljnje mjere

Kad će se politika preispitati?

Izrađeni su redoviti planovi praćenja i periodičnih evaluacija. Prvi će se oslanjati na izvore na razini EU-a (npr. rezultati i statistički podaci koji proizlaze iz informatičke strukture) i na nacionalnoj razini (npr. podaci o trajanju carinjenja). Evaluacija će se provesti šest godina nakon stupanja na snagu zakonodavstva i svake tri godine nakon toga.