EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 28.10.2020
SWD(2020) 239 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

Uredba Evropskega Parlamenta in Sveta

o vzpostavitvi okolja enotnega okenca Evropske unije za carino in spremembi Uredbe (EU) št. 952/2013

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

Povzetek

Ocena učinka za pobudo glede okolja enotnega okenca EU za carino

A. Nujnost ukrepanja

Zakaj? V čem je težava?

Za nemoten potek čezmejne trgovine so potrebni učinkoviti postopki carinjenja in kontrole, ki zagotavljajo varnost in zaščito prebivalcev in podjetij v EU. To se delno dosega z elektronskimi sistemi, določenimi v carinskem zakoniku Unije, ki nadomeščajo papirne postopke z elektronskimi. Vendar je treba na zunanjih mejah izvrševati tudi več kot 60 necarinskih aktov EU ter nacionalno necarinsko zakonodajo (na področju zdravja in varnosti, okolja, kmetijstva, ribištva, mednarodne dediščine, nadzora trga itd.). Za te namene so potrebni dokumenti, ki niso carinske deklaracije, in se nanašajo na do 13 % od skoraj 300 milijonov gibanj blaga na leto, od katerih so mnoga zelo občutljiva. Ker organi pogosto delujejo razdrobljeno, z neusklajenimi sistemi in postopki, se veliko blaga obravnava na neučinkovit način, kar lahko privede do napak in goljufij. Nekatera dovoljenja na primer omogočajo razdelitev količin blaga na več carinskih deklaracij in so veljavna po vsej EU. Organi morajo preverjati količine, vendar so ročni pregledi zamudni in premalo natančni. Teh težav ni mogoče rešiti brez novih ukrepov EU, deloma zato, ker se nanašajo na formalnosti EU. Tudi nacionalna prizadevanja so pogosto razdrobljena in bi lahko zaostrila problem zaradi pomanjkanja interoperabilnosti in čezmejne narave trgovine. Najpomembnejša pobuda EU na tem področju, EU CSW-CERTEX, je dosegla določen uspeh, vendar je prostovoljna in ima omejeno področje uporabe.

Kaj naj bi prinesla ta pobuda?

Splošni cilj je izboljšati izvrševanje regulativnih zahtev za okrepljeno zaščito EU in olajšati mednarodno trgovino. Za dosego tega cilja bo pobuda:

- opredelila okvir upravljanja za okrepljeno sodelovanje med carinskimi in partnerskimi pristojnimi organi ter razvila interoperabilne rešitve, kjer je to koristno in primerno;
- izboljšala delovne prakse med regulativnimi organi, vključenimi v mednarodno trgovino, da se omogočijo bolj avtomatizirani, elektronski in integrirani postopki za obravnavo carinjenja blaga;
- določila okvir za usklajevanje podatkov in omogočila ponovno uporabo podatkov za izpolnitev različnih formalnosti, ki jih carinski in necarinski organi zahtevajo za mednarodno trgovino.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?

Ugotovljene težave so same po sebi nadnacionalne, saj vključujejo čezmejno gibanje blaga, vsaka napaka ali goljufija v posamezni državi članici pa ima lahko učinek na ravni EU. EU je glede na svojo odgovornost za carinsko unijo in zadevne necarinske regulativne zahteve v dobrem položaju za usklajevanje ukrepov, odpravljanje razdrobljenosti in ustvarjanje ekonomije obsega. Obstoječi in pričakovani ukrepi so se izkazali za nezadostne, ker: (i) bi nadaljnja razdrobljenost oziroma pomanjkanje interoperabilnosti omejila koristi postopne digitalizacije in posodobitve; (ii) bi bile nacionalne pobude maloštevilne zaradi omejenih virov in ne bi omogočale nekaterih ključnih funkcij, kot je upravljanje količine na ravni EU; ter (iii) ker bi EU CSW-CERTEX (prostovoljna pobuda) izgubil zagon, če mu ne bi sledili obvezni ukrepi.

B. Rešitve

Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?

Opredeljenih je bilo osem možnosti politike. Te ne tvorijo seznama, s katerega bi lahko izbrali eno samo možnost, ampak spadajo v tri širše kategorije, ki bi jih lahko vključili v prihodnjo izbiro politike:

- Kategorija I (možnosti 1–4; kombinacija razpoložljivih možnosti): možnosti meddržavnega sodelovanja, ki bi carinskim in partnerskim pristojnim organom olajšale izmenjavo informacij. Vsaka možnost ima drugačno področje uporabe. V okviru možnosti 1 je EU CSW-CERTEX obvezen, zajete pa so regulativne zahteve EU, ki se upravljajo na ravni EU, kar zagotavlja funkcionalnost avtomatiziranega upravljanja količine. Možnost 2 zajema regulativne zahteve EU, ki se upravljajo v nacionalnih elektronskih sistemih. Možnost 3 zajema nacionalne regulativne zahteve in možnost 4 dokumente tretjih držav.
- Kategorija II (možnosti 5–7; le ena razpoložljiva možnost): možnosti sodelovanja med podjetji in državo, namenjene izboljšanju interakcij med gospodarskimi subjekti in organi. Možnost 5 vzpostavlja usklajen portal za gospodarske subjekte za upravljanje potrdil EU. Možnost 6 vzpostavlja enotna okenca na nacionalni ravni, da se gospodarskim subjektom zagotovijo usklajene vstopne točke. Možnost 7 vzpostavlja enotno vstopno točko na ravni EU.
- Kategorija III (možnost 8): medsektorska možnost za racionalizacijo načina identifikacije gospodarskih subjektov s strani carinskih in partnerskih pristojnih organov. Ta bi temeljila na razširjeni uporabi obstoječega sistema registracije in identifikacije gospodarskih subjektov (EORI), bodisi za registracijo in potrditev 8(i) bodisi samo za potrditev 8(ii).

Možnosti 1, 2, 6, 7 in 8(ii) so bile na podlagi pregleda izbrane za poglobljeno analizo. V analizi učinka so bili ugotovljeni podobni učinki za vse možnosti. Neposredni gospodarski učinki bi vključevali enkratne stroške izvajanja in ponavljajoče se stroške ter prihranke zaradi zmanjšanega upravnega bremena za carinske organe, partnerske pristojne organe in gospodarske subjekte pri izvrševanju zakonodaje EU in obravnavi carinjenja blaga. Dosežene bi bile tudi nekatere (količinsko neopredeljive) trgovinske koristi. Okrepitev sodelovanja in olajšanje izmenjave informacij med organi, pristojnimi za

carinjenje blaga, bi tudi izboljšala postopke obvladovanja tveganja ter zmanjšala število goljufij in človeških napak. To bi posledično izboljšalo skladnost in izvrševanje necarinske zakonodaje ter ustvarilo s tem povezane družbene in okoljske koristi.

Za opredelitev prednostne možnosti so bili primerjani različni svežnji možnosti v smislu uspešnosti (tj. izvrševanja ustreznih regulativnih zahtev in olajševanja trgovine), učinkovitosti, skladnosti z drugimi politikami in sorazmernosti. Izkazalo se je, da so največje koristi možne le s svežnji, ki vključujejo možnosti kategorije I in kategorije II, možnost 8(ii) pa dodatno prispeva h kateremu koli svežnju. Ugotovljeno je bilo, da sta možnosti 1 in 6 stroškovno učinkoviti, skladni in sorazmerni, medtem ko sta bili možnosti 2 in (zlasti) 7 v zvezi s tem zelo problematični. Prednostni sveženj torej vsebuje možnosti 1, 6 in 8(ii).

Kdo podpira katero možnost?

Med obsežnim posvetovanjem so organi držav članic in gospodarski subjekti izrazili naslednja stališča:

- Možnost 1: skoraj soglasna podpora, ki temelji na dokazanem uspehu njenega predhodnika EU CSW-CERTEX, pomembnih pričakovanih koristih in razmeroma omejenih stroških izvajanja.
- Možnost 2: le omejena podpora zaradi zapletenosti in visokih stroškov izvajanja ter omejenih koristi.
- Možnost 6: zmerna do močna podpora. Gospodarski subjekti so cenili njeno zmožnost olajšanja trgovine z uresničitvijo celovitega koncepta enotnega okenca, saj zagotavlja enotno vstopno točko za obravnavanje zahtev glede carinjenja.
- Možnost 7: zelo omejena podpora zaradi zapletenosti in zelo visokih stroškov. Gospodarski subjekti so pozitivno ocenili njeno zmožnost racionalizacije in uskladitve carinskih postopkov po vsej EU.
- Možnost 8(ii): čeprav je njeno področje uporabe omejeno, jo skoraj vse zainteresirane strani podpirajo kot način za racionalizacijo postopkov.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Prednostni sveženj politik z možnostmi 1, 6 in 8(ii) ponuja več relativnih prednosti. Deležen je najvišje ravni podpore zainteresiranih strani. Prav tako se pričakuje, da bo ustvaril znatne neposredne gospodarske koristi v skupnem znesku 209,4 milijona EUR do 311,5 milijona EUR letno, ko bo polno deloval (tj. po postopnem izvajanju v obdobju sedmih let). Medtem ko je skupna gospodarska korist manjša kot pri najbolj obsežnih svežnjih možnosti, je razmerje med koristmi in stroški prednostnega svežnja možnosti skoraj 1,5-krat večje, kar kaže na sorazmernost svežnja. Temu je treba dodati še širše trgovinske koristi, ki bodo verjetno znatne, vendar jih ni bilo mogoče količinsko opredeliti. Kar zadeva okoljske in družbene učinke, bi ta sveženj združil glavne koristi možnosti 1 z dodatnimi koristmi zaradi večje uskladitve podatkov in interoperabilnosti, ki se pričakujeta od možnosti 6, ter dodatne koristi možnosti 8(ii) v zvezi z boljšo identifikacijo gospodarskih subjektov. Če se ne bi vključila možnost 2, bi se odrekli le manjšim koristim. Na splošno lahko rečemo, da ta sveženj v največji možni meri povečuje sposobnost EU, da deluje kot katalizator za koncept enotnega okenca, saj zagotavlja okvir za učinkovito in sorazmerno izvajanje politike EU ter izkazuje stroškovno učinkovitost.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Enkratne stroške izvajanja in ponavljajoče se stroške bi krili Evropska komisija in nacionalni organi. Stroški izvajanja vključujejo porabo za informacijsko tehnologijo, upravljanje sprememb procesov, usposabljanje in podporo, po pričakovanjih pa naj bi bili porazdeljeni v obdobju sedmih let. Pozneje bodo ponavljajoči se stroški vključevali vzdrževanje, redne posodobitve, podporo in vsakodnevno delovanje. Ocenjeni stroški so (v milijonih EUR, razponi od nižje do višje možnosti, razen za stroške Evropske komisije):

Skupaj za leta postopnega izvajanja 1–7	EK	64,73	Letni skupni znesek za polno delovanje, od osmega leta dalje	EK	6,35
	Organi držav članic skupaj	64,38 do 127,73		Organi držav članic skupaj	5,91 do 11,75
	Skupaj	129,11 do 192,46		Skupaj	12,26 do 18,10

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?

Glavne težave zadevajo podjetja, zlasti MSP, zato se pobuda osredotoča na olajševanje trgovine in zmanjšanje upravnih bremen, zlasti s prihrankom časa ter poenostavitvijo in večjo avtomatizacijo carinjenja. Ocenjuje se, da bi sveženj prednostnih možnosti gospodarskim subjektom prinesel koristi v višini od 494,1 milijona EUR do 688,4 milijona EUR v sedmih letih postopnega izvajanja, čemur bi sledile letne koristi v višini od 141,2 milijona EUR do 196,7 milijona EUR, in to poleg trgovinskih koristi, ki jih ni bilo mogoče količinsko opredeliti. Ker podjetjem ne bo treba kupiti nove opreme ali hitro uvesti novih postopkov, se stroški štejejo za zanemarljive.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Pobuda izkorišča potencial Komisije za ustvarjanje ekonomije obsega. Vendar pa bodo imele uprave precejšnje stroške v smislu porabe za strojno in programsko opremo informacijske tehnologije, upravljanje sprememb procesov, usposabljanje in podporo, kot je podrobno opisano zgoraj.

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Obširna posvetovanja z zainteresiranimi stranmi in preučitev podobnih pobud v različnih državah članicah niso pokazali nikakršnih učinkov, razen tistih, ki so bili ugotovljeni. Čeprav bi se lahko pojavila vprašanja v zvezi z varstvom in varnostjo podatkov gospodarskih subjektov, se bodo ta vprašanja obravnavala v okviru ustrezne zakonodaje EU.

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala?
Pripravljeni so bili načrti rednega spremljanja in ocenjevanja. Načrti spremljanja bodo opravljeni s pomočjo virov na ravni EU (npr. rezultatov informacijske tehnologije in statističnih podatkov) ter na nacionalni ravni (npr. podatkov o trajanju carinjenja). Ocenjevanje bo opravljeno šest let po začetku veljavnosti zakonodaje in nato vsaka tri leta.