

Warsaw, 20 september 2023 r.

KL/356/169/ASW/2023

## European Commission

In connection with the work of the European Commission on the reform of the EU Customs Code, we would like to provide an opinion. We also attach a report from a survey conducted among our members on the impact of the above reforms on the activities of entrepreneurs.

### Attachments:

1. Comments of the Lewiatan Confederation on the reform of the EU Customs Code.
2. Summary of the survey on the impact of the reform of the EU Customs Code on the activities of entrepreneurs.

## **Uwagi Konfederacji Lewiatan do projektu reformy unii celnej UE.**

Z zadowoleniem przyjmujemy ambicję wyniesienia unii celnej UE na wyższy poziom, aby wykorzystać możliwości, jakie stwarza rozwój cyfryzacji i handlu. Biznes i służby celne mają wspólny interes w usprawnieniu i zharmonizowaniu procesów i kontroli celnych, ponieważ zmniejsza to koszty i czas przetwarzania importu, ułatwia międzynarodowy handel transgraniczny oraz minimalizuje opóźnienia w dostawach i nieoczekiwane koszty dla klientów. Równie kluczowe znaczenie mają zwiększone możliwości kontroli celnej i proaktywne środki kontroli dzięki zastosowaniu technologii, a także poprawa danych celnych w celu zminimalizowania zagrożeń dla bezpieczeństwa klientów, pomocy w zwalczaniu oszustw celnych i podatkowych oraz ochrony i zwiększania dochodów państw członkowskich UE.

Mamy jednak poważne zastrzeżenia do różnych części propozycji Komisji Europejskiej, które prezentujemy poniżej.

### **1. Wczesne konsultacje z biznesem i czas realizacji.**

Propozycja reformy unii celnej UE jest ambitna, ale wiele szczegółów dotyczących sposobu jej wdrożenia wymaga jeszcze dopracowania. Aby reforma przyniosła oczekiwane rezultaty i była dostosowana do realiów biznesu i handlu, kluczowe znaczenie mają ciągłe konsultacje z przemysłem. Te konsultacje publiczne to pierwszy krok, ale Komisja Europejska powinna rozważyć powołanie grup ekspertów w celu dostarczenia informacji do debaty już w trakcie procesu legislacyjnego. Na przykład, zdecydowanie zalecamy utworzenie grupy ekspertów z marketplace'ów i dostawców usług logistycznych, skupionej na zmianach związanych z e-commerce.

Przewidziane długie terminy są zasadne, biorąc pod uwagę skalę reformy i mogą nawet wymagać dalszego przedłużenia w zależności od czasu trwania procesu legislacyjnego i dalszych prac wdrożeniowych. Przedsiębiorstwa mogą rozpocząć przygotowywanie i dostosowywanie swoich procesów dopiero w oparciu o ostateczne przepisy oraz szczegółowe przepisy wykonawcze i wytyczne. Ponadto, wyciągnąwszy wnioski z opóźnionego wdrożenia pakietu VAT w handlu elektronicznym z 2021 r., potrzebny jest również wystarczający czas na dostosowanie systemów i procesów celnych. Proponowany harmonogram zmian związanych z e-commerce na rok 2028 może zatem wymagać dalszego przedłużenia, w zależności od tempa procesu legislacyjnego.

### **2. Obawy dotyczące wpływu proponowanych ceł de minimis na przedsiębiorstwa, klientów z UE i ogólnie na handel.**

Badanie przeprowadzone przez Copenhagen Economics (2023)[1] dotyczące progu de minimis wyraźnie pokazuje, że zniesienie unijnego progu de minimis będzie miało negatywny wpływ na

przedsiębiorstwa (zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa, MŚP), klientów w UE i szerzej na pozycję UE w arenę światowego handlu. To niedawne badanie nie uwzględnia propozycji reformy ceł UE (która obejmuje pewne środki ułatwiające handel i uproszczenia, o czym mowa poniżej), uważamy jednak, że należy podkreślić potencjalne negatywne konsekwencje usunięcia progu, ponieważ kwestionujemy, czy Komisja wzięła je pod uwagę w ocenie skutków. Usunięcie progu de minimis zwiększy złożoność i obciążenia administracyjne dla podmiotów gospodarczych, które polegają na ograniczeniu biurokracji na granicy, aby utrzymać koszty na niskim poziomie. Będzie to miało nieproporcjonalny wpływ na MŚP, które mają ograniczone korzyści skali, aby wchłonąć te koszty. Usunięcie będzie stanowić barierę dla małych przedsiębiorstw mających siedzibę poza UE w dostępie do unijnego rynku klientów, prowadząc do wyższych cen i mniejszego wyboru dla klientów z UE, a także dla MŚP w UE, które będą musiały stawić czoła wyższym kosztom dostaw z importu.[2]

Wiele krajów rozwijających się, zwłaszcza tych o mniejszych gospodarkach, w dużym stopniu polega na eksporcie towarów o niskiej wartości do UE w celu stymulowania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Zwiększone koszty związane z opłatami celnymi i zniesieniem pomocy de minimis mogą utrudnić im konkurowanie na unijnym rynku. Może to potencjalnie doprowadzić do spadku przychodów z eksportu i zaostriżyć istniejące wyzwania rozwojowe. Ponadto usunięcie może jeszcze bardziej pogłębić nierównowagę handlową między krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się, nakładając nieproporcjonalne obciążenie na eksporterów z regionów mniej zaawansowanych gospodarczo. W tym świetle należy również wziąć pod uwagę wpływ na ogólną politykę imigracyjną UE, ponieważ ta reforma polityki celnej może stwarzać mniejsze zachęty dla ludzi do rozwijania działalności gospodarczej w ich krajach pochodzenia i skłaniać ich do poszukiwania możliwości w samej UE.

W ostatecznym rozrachunku wyższe bariery handlowe związane ze zniesieniem progu de minimis skutkują spadkiem dobrobytu konsumentów. Zwiększone obciążenia administracyjne ponoszone przez firmy importujące, wydłużony czas dostawy ze względu na czasochłonne przetwarzanie na granicach lub ograniczony wybór to główne kanały, przez które konsumenci mogą ponieść szkodę. Dowody wskazują na pozytywną korelację między progami de minimis a wyższą wydajnością logistyki.[3] Kraje o wyższych progach de minimis charakteryzują się zazwyczaj lepszą wydajnością logistyczną (głównie ze względu na mniejszą liczbę odpraw), co przekłada się na krótsze terminy dostaw dla klientów. Z najnowszego transgranicznego badania International Post Corporation (IPC)[4] wynika, że szybkość dostawy jest uznawana za powód najczęstszych reklamacji i czynnik o najniższym stopniu zadowolenia konsumentów. Oczywiście jest, że wyższe koszty wyładunku (przetwarzanie + cła) spowodowane zniesieniem progów de minimis przełożyłyby się albo na utratę zysku przez przedsiębiorstwo importujące, albo, co bardziej prawdopodobne, na wyższe ceny dla konsumentów, ponieważ spodziewamy się, że przedsiębiorstwa przejdą przez ten wzrost do konsumentów. Byłoby to niepożądanym skutkiem w czasach wysokiej inflacji.

Progi de minimis przynoszą administracjom celnym istotne korzyści pod względem kosztów i oszczędności czasu. Automatyzacja procedur przekraczania granic i odpraw celnych pozwoliła na przestrzeni lat znacznie obniżyć koszty poboru.[5] Formalności związane z handlem transgranicznym są jednak nadal wysokie i uciążliwe. Pobieranie należności celnych od towarów o niskiej wartości jest kosztowne dla organów celnych, ponieważ wymaga dodatkowych zasobów, personelu i zwiększonych zasobów czasowych. Ponadto zwiększona złożoność wynika z procesów takich jak klasyfikacja taryfowa czy reguły pochodzenia. Proponowane uproszczenia dla platform handlowych jako domniemanych importerów to pierwszy krok w kierunku rozwiązania tego problemu, ale należy je szczegółowo opracować, a także należy przewidzieć uproszczenia w innych kanałach sprzedaży.

Ponadto, usunięcie progu groziłoby antagonizowaniem partnerów handlowych, którzy mogliby postrzegać jego zniesienie jako barierę w handlu i formę nasilającego się unijnego protekcjonizmu. Mogłoby to pośrednio zahamować ambicje Unii Europejskiej bycia „jedną z najbardziej zorientowanych na zewnątrz gospodarek na świecie”[6] i mogłoby potencjalnie stanowić zachętę dla innych gospodarek do cofnięcia się od liberalizacji handlu lub – „przynajmniej” wprowadzenia podobnych środków, które miałyby wpływ na MŚP z siedzibą w UE uzyskujące dostęp do tych rynków. Wydaje się, że negatywne konsekwencje środków odwetowych w handlu nie zostały uwzględnione w ocenie skutków wniosku Komisji Europejskiej, w której szacuje się, że korzyści z usunięcia de minimis wyniosą 13 mld EUR w ciągu 15 lat.

Usunięcie progu de minimis jest przedstawiane jako rozwiązanie problemu zaniżania wartości celnej poprzez usunięcie zachęty dla nieuczciwych podmiotów do nieuzasadnionego deklarowania wartości poniżej 150 EUR. Choć nie można zaprzeczyć problemowi zaniżania wartości, wątpliwe jest, czy wynika on z faktu istnienia progu de minimis.[7] Usunięcie progu stwarza nawet większą zachętę dla dostawców towarów o wartości poniżej 150 EUR do deklarowania niższej wartości, biorąc pod uwagę, że będzie to miało wpływ na kwoty płaconego cła. W związku z tym jest wysoce wątpliwe, czy usunięcie de minimis rozwiąże ten problem, ponieważ nieuczciwym podmiotom pozostają inne możliwości unikania ceł i podatków nawet jeśli jest częściowo zrekomensowany przez program domniemanego importera.

### **3. Nowa koncepcja domniemanego importera dla organów celnych.**

Pragniemy podkreślić potrzebę zapewnienia, aby obowiązki rynkowe były proporcjonalne. Modele biznesowe transgranicznego handlu elektronicznego znacznie się różnią, a platformy handlowe mogą nie być zaangażowane w odprawę celną lub mieć dostęp do danych wymaganych do obliczenia ceł na mocy obecnych lub proponowanych przepisów celnych. Szczegółowe przepisy dotyczące obliczania należności celnych, określania pochodzenia towarów, wyceny, a także sposobów łączenia danych handlowych między zagranicznymi sprzedawcami, platformami handlowymi, unijnymi organami celnymi i konsumentami, są zatem absolutnie konieczne, aby proponowana reforma zadziałała w praktyce. Z zadowoleniem przyjmujemy uproszczenia zaproponowane przez Komisję Europejską, m.in. koszyki taryfowe, opcjonalne

reguły pochodzenia, uproszczona wartość celna, ale należy je dalej opracować w ścisłej konsultacji z zainteresowanymi przedsiębiorstwami, aby zmieniony program działał. Do takich zmian należą np.: dalsze ograniczenie liczby koszyków taryfowych do maksymalnie 3, usunięcie lub obniżenie najwyższego koszyka taryfowego (obecnie 17%), dopuszczenie stosowania preferencji taryfowych, ograniczenie przekazywania danych do EU Data Hub do podstawowego minimum (dane dotyczące bezpieczeństwa i ochrony 7+1 plus numer IOSS plus niepowtarzalny numer referencyjny przesyłki), przy czym wszystkie inne dane są udostępniane, przekazywane lub dostarczane w oddzielnym trybie.

Zasady muszą zapewniać równe warunki działania wszystkim platformom handlowym, niezależnie od miejsca ich siedziby, modelu biznesowego, wielkości czy metody wysyłki towarów. Szczególne obawy dotyczą sprawozdawczości ICS2, która, jak rozumiemy, będzie nadal obowiązywać w ramach unijnej reformy celnej, aby zapewnić organom celnym otrzymywanie danych dotyczących wstępnego załadunku i przybycia towarów w celu przeprowadzenia oceny ryzyka celnego w zakresie bezpieczeństwa i ochrony. Rozumiemy jednak, że nie wszystkie zobowiązane podmioty raportują w ten sposób. Należy zająć się tą kwestią, aby zapewnić nie tylko równe warunki działania, ale również faktyczne stosowanie przepisów dotyczących kategorii domniemanego importera, ponieważ bez niezawodnego związku między towarami sprzedawanymi przez internet a towarami przekraczającymi granice (niepowtarzalny numer identyfikacyjny przesyłki) nie można de facto zoperacjonalizować całego przedsięwzięcia.

Wprowadzenie koncepcji domniemanego importera na platformie handlowej wywrze znaczną presję na system Import One Stop Shop. System jest już dziś używany przez platformy handlowe do pobierania i odprowadzania podatku VAT od importowanej przez osoby trzecie sprzedaży na odległość (oraz przez przedsiębiorstwa sprzedające za pośrednictwem własnych kanałów sprzedaży). Dwa lata po uruchomieniu systemu IOSS nadal występują fundamentalne problemy (np. podwójne opodatkowanie, możliwość nadużycia numeru IOSS), w związku z czym nie jest on gotowy do rozszerzenia na pobór ceł. Należy pilnie zająć się tymi kwestiami przed rozszerzeniem go na cła, ponieważ tylko zaostrzy to istniejące problemy. To samo dotyczy ICS2 i mnóstwa innych systemów na szczeblu krajowym i ogólnounijnym (takich jak Single Window), które wciąż znajdują się w różnych fazach wdrażania i nie są w pełni zaimplementowane we wszystkich państwach członkowskich UE i które mogą nie zostać wdrożone do 2028 r., kiedy zaczną działać nowe systemy. Ponadto, jeszcze przed pełnym wdrożeniem, systemy takie jak ICS2 musiałyby zostać zmienione, aby obsłużyć np. numer referencyjny przesyłki, tj. koncepcję, która nie weszła nawet w fazę dyskusji.

Reforma jest okazją do promowania partnerstwa między platformami handlowymi i innymi podmiotami zaangażowanymi w transgraniczną sprzedaż na odległość, do dzielenia się danymi i zasobami w zakresie zarządzania ryzykiem oraz do łączenia wysiłków na rzecz zwalczania oszustw. Aby promować szerszą współpracę w tych kwestiach, KE powinna rozważyć wyjaśnienie norm prawnych i obowiązków, w szczególności dla domniemanych importerów, w celu

promowania przejrzystości i współpracy z organami celnymi w zakresie tych wspólnych celów, a także powinna rozważyć inne możliwości większego ułatwienia, takie jak poprzez wzmocnione AEO lub Trust & Check ułatwienia dla modeli e-commerce. Chociaż egzekwowanie prawa celnego jest konieczne, egzekwowanie skoncentrowane na handlu elektronicznym powinno opierać się na ryzyku i zawierać jasne publiczne wytyczne dotyczące kryteriów egzekwowania, a polityki egzekwowania powinny być skalibrowane w celu promowania współpracy.

#### **4. Koncepcja domniemanego importera nie powinna być rozszerzana o zobowiązania niefiskalne.**

Jeśli chodzi o zobowiązania niefiskalne dotyczące produktów importowanych do UE, Komisja Europejska spędziła ostatnie 5 lat na budowaniu dorobku prawnego w odniesieniu do produktów sprzedawanych za pośrednictwem handlu elektronicznego pochodzących spoza UE. Oczywistym wyborem w przypadku tych środków pozafiskalnych jest skupienie się na posiadaniu „osoby odpowiedzialnej” w UE. Będzie tak teraz w przypadku wszystkich produktów objętych rozporządzeniem w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (GPSR). Podejście to uznaje odpowiednią rolę platform w zapewnianiu zgodności sprzedawcy za pośrednictwem ich interfejsu oraz proporcjonalnych regulowanych obowiązków w celu promowania zgodności. Wiceprzewodnicząca KE Vestager potwierdziła podczas publicznej wymiany informacji z Parlamentem Europejskim w sprawie ustawy o usługach cyfrowych, że KE nie nakłada na platformy handlowe odpowiedzialności za sprzedawców i ich produkty. Obecna reforma celna jest metodą egzekwowania tych przepisów krajowych na granicy i powinna być spójna z tym podejściem, aby umożliwić sprzedawcom z krajów trzecich proste przestrzeganie przepisów. W ramach reformy można by rozważyć, w jaki sposób poprawić profesjonalizację osoby odpowiedzialnej oraz ustanowić bazę danych tych usługodawców w celu przeprowadzania aktualnych kontroli krzyżowych.

#### **5. Rozszerzenie odpowiedzialności z tytułu podatku VAT na rynku na importowane przesyłki o dużej wartości.**

Platformy, które zdecydowały się na korzystanie z IOSS, obecnie już pobierają i odprowadzają podatek VAT od importowanej sprzedaży wysyłkowej o wartości do 150 EUR. Projekt zawiera propozycję rozszerzenia obowiązku podatkowego VAT importowanych przesyłek powyżej 150 EUR. Kluczowe jest jednak, aby przed wdrożeniem tak znacznej zmiany w pierwszej kolejności zająć się problemami związanymi z funkcjonowaniem systemu IOSS w jego obecnym zakresie (np. podwójne opodatkowanie i ryzyko oszustw), ponieważ jego rozbudowa spowoduje jedynie zaostrenie istniejących problemów.

#### **6. Centrum danych celnych UE (EU Data Hub) / udostępnianie danych.**

Podkreślamy znaczenie przepisów dotyczących udostępniania danych, które muszą być proporcjonalne, skutecznie egzekwowalne również w stosunku do przedsiębiorstw spoza UE

i zapewniające równe warunki działania. Platformy e-commerce odgrywają aktywną rolę w zabezpieczaniu granic przed podrabianiem i niebezpiecznymi produktami. Ogólnie rzecz biorąc, są one zobowiązane do gromadzenia danych i informacji oraz udostępniania ich organom celnym w celu ochrony europejskich konsumentów i ograniczania oszustw. Wymagałyby one jednak jaśniejszych wytycznych i wzajemności, aby zapewnić, że gromadzenie danych jest ukierunkowane i znaczące oraz, że odpowiednio rozwiązuje problemy, które próbuje rozwiązać wniosek w sprawie reformy celnej.

Przesyłanie danych do EU Data Hub powinno być ograniczone do podstawowego minimum wymaganego do sprawnego przekraczania granic przez towary, przy czym wszystkie inne dane powinny być dostarczane w oddzielnym trybie, poprzez bezpośredni dostęp do systemów handlowców zgodnie propozycją KE. Równie ważne jest zapewnienie, aby tylko kluczowe elementy danych (dane dotyczące bezpieczeństwa i ochrony plus numer IOSS oraz niepowtarzalny numer referencyjny przesyłki) były udostępniane/za pośrednictwem EU Data Hub w chwili, gdy towary przekraczają granice UE, ograniczając ilość informacji, które należy szybko przetworzyć, dzięki czemu proces działa bez opóźnień i niezawodnie. Jest to niezwykle ważne dla przedsiębiorstw i należy je chronić w przypadku wszystkich danych udostępnianych EU Data Hub.

#### **7. Podmioty o statusie zaufanych i sprawdzonych (Trust and Check traders).**

Propozycja KE przewiduje niewystarczające środki ułatwiające handel dla przedsiębiorstw, w szczególności MŚP. Tylko duże przedsiębiorstwa dysponujące wystarczającymi zasobami będą w stanie sprostać wymogom nowo wprowadzonego statusu Trust & Check, a w szczególności wymogowi zapewnienia dostępu do danych w czasie rzeczywistym. Przedsiębiorstwa, które nie będą w stanie spełnić warunków Trust & Check Trader, staną w obliczu znacznych obciążeń administracyjnych związanych ze standardowymi procedurami celnymi lub będą zmuszone wycofać się z prowadzenia biznesu w modelu importowym, pozostawiając ten obszar podmiotom z odpowiednio dużym zapleczem organizacyjnym i finansowym.

---

[1] Copenhagen Economics study for EU Express Association (2023) on Customs Duty de minimis, dostępne na: <https://copenhageneconomics.com/publication/study-on-customs-duty-de-minimis/>

[2] Jak wskazano w przeglądzie literatury w raporcie Copenhagen Economics, istnieje szereg badań, które pokazują, że cła są głównymi barierami dla udziału MŚP w handlu międzynarodowym. Wśród nich dokument OECD z 2003 r.

(...potrzebne źródło...) donosił o badaniu UE dotyczącym procedur celnych, z którego wynika, że „firmy zatrudniające mniej niż 250 pracowników ponoszą koszty transakcji handlowych, które są o 30-45% wyższe w przeliczeniu na przesyłkę niż w przypadku większych firm”. ponieważ przygotowanie dokumentów jest najbardziej czasochłonną z procedur.

[3] Latipov, O., McDaniel, C., & Schropp, S. (2017). The de minimis threshold in international trade: The costs of being too low. *The World Economy*, 41(1), 337-356.

[4] IPC. (2022). Cross-Border E-Commerce Shopper Survey. Retrieved May 5, 2023, <https://www.ipc.be/services/markets-and-regulations/cross-border-shopper-survey>

[5] WTO. (2022). The role of advanced technologies in cross-border trade: A customs perspective. [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/wcotech22\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wcotech22_e.pdf)

[6] European Union. (2023). Towards open and fair world-wide trade. Retrieved from Trade: [https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/trade\\_en](https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/trade_en)

[7] Badania empiryczne przeprowadzone przez Pope, Sowińskiego i Taelmana (2014) wykazały, że nie istnieje związek między poziomem de minimis cła i podatku importowego dla UE a praktykami zaniżania wartości przez zagranicznych handlowców. Źródło: Pope, S., Sowiński, C., & Taelman, I. (2014). Import value de minimis level in selected economies as cause of undervaluation of imported goods. *World Customs Journal*, 8(2), 75-90.

***Konfederacja Lewiatan, KL/356/169/ASW/2023***