



Bruksela, dnia 17.5.2023 r.
COM(2023) 259 final

2023/0157 (NLE)

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE RADY

zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2658/87 w odniesieniu do wprowadzenia uproszczonego traktowania taryfowego sprzedaży na odległość towarów oraz rozporządzenie (WE) nr 1186/2009 w odniesieniu do zniesienia progu zwolnienia z należności celnych

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Niniejsza inicjatywa jest – obok wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny kodeks celny, centrum danych celnych Unii Europejskiej i Urząd Unii Europejskiej ds. Celnych i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 952/2013 („zmiana UKC”)¹ oraz wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej („wniosek dotyczący VAT”)² – częścią szeroko zakrojonej i kompleksowej reformy unii celnej, którą Komisja przyjęła w dniu dzisiejszym.

Unia celna jest jednym z pierwszych osiągnięć Unii i ma zasadnicze znaczenie dla właściwego funkcjonowania jednolitego rynku. Opiera się ona na wspólnej taryfie celnej określającej stawki celne mające zastosowanie do przywozu towarów spoza Unii oraz na wspólnych procedurach celnych dla towarów wprowadzanych na obszar celny Unii lub wyprawdzanych z tego obszaru. Cła są wynikiem polityki komercyjnej i handlowej. Wraz z innymi należnościami związanymi z handlem z państwami trzecimi określa się je jako tradycyjne zasoby własne (TZW), które stanowiły 11 % budżetu Unii na 2022 r. Za pobór ceł odpowiadają państwa członkowskie zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Rady w sprawie wykonania decyzji w sprawie zasobów własnych³.

W ostatnich latach głównym wyzwaniem dla organów celnych stały się zmiana struktury handlu i rozwój handlu elektronicznego. Transakcje w handlu elektronicznym przekraczają obecnie ponad dwukrotnie liczbę tradycyjnych transakcji handlowych, ale ich wartość stanowi zaledwie 0,5 % wartości tych ostatnich⁴. Ta duża liczba transakcji o niskiej wartości utrudnia organom celnym odpowiedni nadzór nad internetowymi przepływami handlowymi, a przedsiębiorcom spełnianie wielu obowiązków sprawozdawczych w odniesieniu do każdej paczki.

Paczki o wartości do 150 EUR, które są wysyłane bezpośrednio z państwa trzeciego do odbiorcy w UE, są zwolnione z należności celnych⁵. Zwolnienie z cła towarów o niskiej wartości zostało wprowadzone w 1983 r., a jego próg został następnie zwiększony w 1991 r. i 2008 r. Do 1 lipca 2021 r. obowiązywało również zwolnienie z VAT towarów importowanych o niewielkiej wartości (do 22 EUR). Oba zwolnienia były uzasadnione nieproporcjonalnym obciążeniem administracyjnym przy obsłudze zgłoszeń celnych w celu naliczania niskich należności celnych i VAT w odniesieniu do towarów o niskiej wartości.

Wraz z przyjęciem pakietu dotyczącego VAT w handlu elektronicznym w 2017 r. państwa członkowskie uzgodniły jednak zniesienie zwolnienia z VAT w odniesieniu do towarów

¹ Dz.U. C z , s. .

² Dz.U. C z , s. .

³ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych (wersja przekształcona) (Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 39).

⁴ W okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. „tradycyjni handlowcy” złożyli ponad 405 mln zgłoszeń przywozowych o wartości 2,907 mld EUR. Z kolei zgłoszeń celnych o bardzo ograniczonym zakresie (na poziomie pozycji) w odniesieniu do towarów o wartości do 150 EUR odnotowano aż 1,1 mld, natomiast ich całkowita zgłoszona wartość wyniosła 12,3 mld EUR. Daje to średnią zgłoszoną wartość pozycji około 11,00 EUR.

⁵ Art. 23 rozporządzenia w sprawie zwolnień celnych (rozporządzenie Rady 1186/2009 (Dz.U. L 324 z 10.12.2009, s. 1)).

importowanych o niskiej wartości w celu ochrony dochodów podatkowych państw członkowskich, stworzenia równych warunków działania dla zainteresowanych przedsiębiorstw i zminimalizowania ich obciążeń⁶. W dyrektywie przewidziano również utworzenie punktu kompleksowej obsługi (IOSS) dla pośredników w handlu elektronicznym, którzy sprzedają towary z państw trzecich konsumentom unijnym, umożliwiając im pobór VAT od importu w chwili sprzedaży zamiast pobierania go przy wprowadzaniu towarów na rynek unijny. Aby móc sprawdzić, czy VAT został naliczony w chwili sprzedaży, czy też musi on zostać pobrany na granicy, wszystkie paczki wraz z przybyciem do UE muszą zostać zgłoszone organom celnym. W związku z tym od lipca 2021 r. wszystkie importowane towary, w tym towary o wartości do 150 EUR, za które nie są pobierane żadne należności celne, podlegają VAT i cyfrowemu zgłoszeniu celnemu. Z przeprowadzonej przez Komisję oceny⁷ przepisów dotyczących VAT wynika, że zniesienie zwolnienia z VAT w przypadku importu towarów o niskiej wartości okazało się sukcesem. W ciągu pierwszych sześciu miesięcy państwa członkowskie pobrały podatek VAT w wysokości 1,9 mld EUR, a organy podatkowe i celne dysponują obecnie ponadto danymi dotyczącymi transakcji w handlu elektronicznym.

Różnica między traktowaniem pod kątem podatku VAT a traktowaniem celnym towarów w handlu elektronicznym sprawia jednak, że system ten jest dla zainteresowanych stron bardzo skomplikowany. Obecna sytuacja jest następująca: VAT ma zastosowanie do wszystkich towarów, natomiast należności celne mają zastosowanie do towarów o wartości wyższej niż 150 EUR; VAT jest pobierany i deklarowany w chwili sprzedaży przez platformy internetowe, ale podlega kontroli w chwili przybycia towaru, gdy operatorzy pocztowi i ekspresowi zgłaszają towary organom celnym.

Ponadto, pomimo faktu, że od lipca 2021 r. każda paczka jest zgłaszana organom celnym, kontrola zgodności z wymogami finansowymi pozostaje dla organów celnych wyzwaniem. W szczególności utrzymanie zwolnienia z należności celnych w odniesieniu do towarów o wartości do 150 EUR pozostawiło furtkę dla systematycznego nadużywania tego progu poprzez zaniżanie wartości i podział przesyłek. Istnieją dowody na takie nadużywanie progu 150 EUR poprzez zaniżanie wartości i dzielenie przesyłek. W badaniu przeprowadzonym przez Copenhagen Economics w 2016 r. oszacowano, że wartość około 65 % przesyłek w handlu elektronicznym jest zaniżona pod kątem należności celnych⁸. Ponadto w sprawozdaniu specjalnym dotyczącym procedur przywozowych⁹ Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) stwierdził, że obecne informatyczne systemy odprawy celnej nie są w stanie zapobiec przywozowi towarów, które nie kwalifikują się do zwolnienia z należności celnych, i nie jest to kompensowane przez kontrole *ex post* i plany dochodzeń¹⁰.

Konkurencja jest zatem zakłócona. Zwolnienie z cła faworyzuje przedsiębiorstwa prowadzące handel elektroniczny z państw trzecich w stosunku do tradycyjnych przedsiębiorstw

⁶ Dyrektywa Rady (UE) 2017/2455 z dnia 5 grudnia 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE i dyrektywę 2009/132/WE w odniesieniu do niektórych obowiązków wynikających z podatku od wartości dodanej w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów na odległość (Dz.U. L 348 z 29.12.2017, s. 7).

⁷ Zob. dokument roboczy służb Komisji – Sprawozdanie z oceny skutków towarzyszące wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących VAT w epoce cyfrowej ([SWD\(2022\) 393 final](#)).

⁸ Copenhagen Economics (2016), E-commerce imports into Europe: VAT and Customs treatment [Import w handlu elektronicznym do Europy: traktowanie pod kątem podatku VAT i cel].

⁹ [Sprawozdanie specjalne ETO nr 19/2017 „Procedury przywozu – luki w ramach prawnych i nieskuteczne wdrażanie wpływają negatywnie na interesy finansowe UE”](#).

¹⁰ Sprawozdanie specjalne ETO nr 12/2019, pkt 81–88.

handlowych i detalistów z UE, którzy muszą płacić cła w przypadku przywozu transportem zbiorczym, i motywuje do tworzenia centrów dystrybucji handlu elektronicznego poza UE.

Niniejszy wniosek opiera się na sprawozdaniu **grupy mędrców** ds. wyzwań związanych z unią celną¹¹. Grupa mędrców zaleciła między innymi zniesienie progu zwolnienia z cła w wysokości 150 EUR w odniesieniu do handlu elektronicznego, ponieważ próg ten, skłaniając eksportujących do Unii do podziału przesyłek na mniejsze opakowania, stanowi niewłaściwą zachętę zarówno pod względem handlu (nieuczciwa konkurencja), jak i zrównoważenia środowiskowego (wyższy ślad węglowy).

Aby sprostać szczególnym wyzwaniom związanym z towarami będącymi przedmiotem handlu elektronicznego, niniejszy wniosek uzupełnia wniosek dotyczący zmiany UKC, który Komisja przyjęła dziś, poprzez: 1) zniesienie zwolnienia celnego w odniesieniu do przywozu towarów o wartości nieprzekraczającej 150 EUR oraz 2) wprowadzenie uproszczonego traktowania taryfowego towarów przywożonych w ramach transakcji między przedsiębiorstwami a konsumentami (B2C), które kwalifikują się jako sprzedaż na odległość do celów VAT. Wniosek dotyczący zmiany UKC przewiduje dalsze uproszczenia w odniesieniu do klasyfikacji taryfowej, wartości celnej i pochodzenia do celów ustalania należności celnych za towary przywożone w ramach sprzedaży na odległość. Uproszczone traktowanie taryfowe ma być stosowane przez (uznanego) importera dobrowolnie. W związku z tym, jeżeli (uznany) importer zechce skorzystać z preferencyjnych stawek celnych poprzez wykazanie statusu pochodzenia towarów lub z konwencyjnych lub mających zastosowanie niższych autonomicznych stawek celnych, może to uczynić, stosując procedury standardowe.

Oczekuje się, że proponowane ułatwienia w obliczaniu należności celnych zrekompensują obciążenie administracyjne organów celnych i przedsiębiorstw wynikające ze zniesienia progu zwolnienia z cła oraz uproszczą procesy i procedury dla przedsiębiorstw.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Niniejsza inicjatywa jest spójna z planem działań dla organów celnych z 2022 r.¹², w którym Komisja określiła szereg działań mających na celu wprowadzenie unii celnej na kolejny poziom, i stanowi kontynuację tego planu. Działania koncentrowały się na czterech głównych obszarach interwencji: zarządzaniu ryzykiem, handlu elektronicznym, zgodności z przepisami i unii celnej działającej jednomyślnie. W szczególności, w ramach działania 9 Komisja starała się zbadać wpływ handlu elektronicznego na pobór należności celnych i na równe warunki działania dla przedsiębiorców z UE, w tym na możliwe uregulowania dotyczące poboru należności celnych zgodnie z nowym podejściem do poboru VAT w ramach punktu kompleksowej obsługi importu (IOSS).

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Niniejsza inicjatywa jest spójna z wnioskiem dotyczącym VAT w epoce cyfrowej¹³, który został przyjęty przez Komisję 8 grudnia 2022 r. i jest obecnie omawiany w Radzie. Celem wniosku dotyczącego VAT w epoce cyfrowej jest modernizacja i przekształcenie unijnego

¹¹ [Grupa mędrców ds. wyzwań stojących przed unią celną](#) składała się z 12 wysokich rangą członków z sektora publicznego lub prywatnego posiadających doświadczenie w dziedzinie cel, handlu elektronicznego, zarządzania ryzykiem, międzynarodowego łańcucha dostaw, IT i analizy danych, prawodawstwa dotyczącego rynku wewnętrznego i międzynarodowego prawa handlowego. Grupa ta, której przewodniczyła Arancha González Laya, była hiszpańska minister spraw zagranicznych, Unii Europejskiej i współpracy, przeprowadziła wysłuchania z udziałem 48 [partnerów](#) oraz [otwarte konsultacje](#). [Sprawozdanie](#) opublikowano 30 marca 2022 r.

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wprowadzenie unii celnej na kolejny poziom – plan działania”, Bruksela, 28.9.2020 ([customs-action-plan-2020_en.pdf \(europa.eu\)](#)).

¹³ COM(2022) 701, 703, 704.

systemu VAT, tak by odpowiadał on potrzebom ery cyfrowej. Wniosek ten jest obszernym i wieloaspektowym pakietem reform o trzech kluczowych celach, z których jeden polega na wzmocnieniu koncepcji jednej rejestracji VAT w UE. Koncepcja jednej rejestracji VAT w UE ma na celu wprowadzenie środków dla dalszego ograniczenia przypadków, w których podatnik musi zarejestrować się do celów VAT w więcej niż jednym państwie członkowskim.

Oprócz wniosku dotyczącego VAT w epoce cyfrowej trzecim elementem pakietu reform unii celnej jest wniosek dotyczący zmiany dyrektywy VAT¹⁴ w celu zniesienia progu 150 EUR w odniesieniu do zobowiązań podatników ułatwiających sprzedaż towarów na odległość oraz stosowania procedury szczególnej dla sprzedaży na odległość towarów importowanych z terytoriów trzecich lub państw trzecich i uregulowań szczególnych dotyczących deklarowania i zapłaty VAT od importu. Zniesienie progu 150 EUR w odniesieniu do zwolnienia z należności celnych w połączeniu ze zniesieniem progu 150 EUR w odniesieniu do korzystania z IOSS powinno pomóc ograniczyć przypadki zaniżania wartości, a tym samym chronić dochody państw członkowskich.

Inicjatywa wspiera unijną strategię zrównoważonego wzrostu gospodarczego¹⁵, która odnosi się do skuteczniejszego poboru podatków, ograniczenia oszustw podatkowych, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania oraz zmniejszenia kosztów przestrzegania przepisów dla przedsiębiorstw, osób fizycznych i administracji podatkowych. Udoskonalenie systemów opodatkowania w celu sprzyjania bardziej zrównoważonej i sprawiedliwej działalności gospodarczej jest również częścią unijnego programu na rzecz konkurencyjnej zrównoważoności.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Niniejsze rozporządzenie zmienia rozporządzenie Rady (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych oraz rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej.

Podstawą obu zmian jest art. 31 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Artykuł ten stanowi, że cła wspólnej taryfy celnej są ustalane przez Radę na wniosek Komisji.

• Proporcjonalność

Wniosek jest zgodny z zasadą proporcjonalności i nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów, w szczególności sprawnego funkcjonowania unii celnej i jednolitego rynku.

Proporcjonalność jest zapewniona dzięki temu, że niniejsza inicjatywa znosi próg zwolnienia z cła w odniesieniu do przywozu do UE przesyłek o niskiej wartości oraz promuje bardziej

¹⁴ Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących podatku od wartości dodanej odnoszących się do podatników ułatwiających sprzedaż na odległość towarów importowanych oraz stosowania procedury szczególnej dla sprzedaży na odległość towarów importowanych z terytoriów trzecich lub państw trzecich, a także w odniesieniu do uregulowań szczególnych dotyczących deklarowania i zapłaty VAT z tytułu importu.

¹⁵ W planach odbudowy i zwiększania odporności państw członkowskich przewidziano szeroki zestaw reform, które mają przyczynić się do poprawy otoczenia działalności gospodarczej i sprzyjać przyjmowaniu technologii cyfrowych i ekologicznych. Uzupełnieniem tych reform są istotne działania na rzecz cyfryzacji organów podatkowych jako strategicznego sektora administracji publicznej. (Roczna analiza zrównoważonego wzrostu gospodarczego 2022, COM(2021) 740 final).

skuteczne i prostsze podejście do poboru należności celnych w odniesieniu do towarów przywożonych w ramach sprzedaży na odległość.

- **Wybór instrumentu**

Niniejszy wniosek wymaga zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych („rozporządzenie w sprawie zwolnień celnych”) oraz rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej („wspólna taryfa celna”).

3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Oceny *ex post*/oceny adekwatności obowiązującego prawodawstwa**

Komisja nie przeprowadziła oceny *ex post* rozporządzenia Rady (WE) nr 1186/2009 i rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87.

Istotne dla niniejszego wniosku są jednak wyniki oceny *ex post* pakietu dotyczącego VAT w handlu elektronicznym, ponieważ zawierają one przegląd wielkości i wartości przywozu do UE przesyłek o niskiej wartości. Dane te były całkowicie niewidoczne na szczeblu UE przed wejściem w życie pakietu dotyczącego VAT w handlu elektronicznym w dniu 1 lipca 2021 r., ponieważ większość paczek była wprowadzana na rynek UE bez formalności celnych. Ponieważ jednak w pakiecie dotyczącym VAT w handlu elektronicznym zniesiono zwolnienie z VAT od importu towarów o wartości poniżej 22 EUR, konieczne było wprowadzenie od tego dnia wymogu formalnego zgłoszenia celnego w odniesieniu do wszystkich przywożonych towarów w celu zapewnienia zgodności z obowiązkami w zakresie płatności VAT.

Komisja przeprowadziła ocenę *ex post* pierwszych sześciu miesięcy stosowania pakietu dotyczącego VAT w handlu elektronicznym. Wstępne wyniki są bardzo obiecujące i świadczą o sukcesie nowych środków. Jeśli chodzi o import, pierwsze wyniki pokazują, że w związku z importem przesyłek o niskiej wartości, których wartość rzeczywista nie przekracza 150 EUR, pobrano w ciągu pierwszych sześciu miesięcy podatek VAT w wysokości około 2 mld EUR. Z kwoty 2 mld EUR podatku VAT pobranego w pierwszych sześciu miesiącach w związku z importem towarów o niskiej wartości prawie 1,1 mld EUR pobrano za pośrednictwem punktów kompleksowej obsługi importu.

Wdrożenie pakietu pomogło również w przeciwdziałaniu oszustwom związanym z VAT. Z analizy danych celnych wynika, że na ośmiu największych przedsiębiorców zarejestrowanych w IOSS przypadało około 91 % wszystkich transakcji zgłoszonych do importu do UE za pośrednictwem IOSS. Jest to bardzo obiecująca statystyka, ponieważ pokazuje ona wpływ nowej regulacji dotyczącej „uznawania” platform handlowych na przestrzeganie przepisów, polegający na tym, że działania następcze i audyt w odniesieniu do tej bardzo ograniczonej liczby podatników są wystarczające do zapewnienia poboru VAT od tego rodzaju transakcji.

Biorąc pod uwagę sukces pakietu dotyczącego VAT w handlu elektronicznym, we wniosku dotyczącym reformy unii celnej wprowadzono wyraźne zobowiązania pośredników w handlu elektronicznym jako „uznanych importerów” w odniesieniu do produktów importowanych z państw trzecich, które sprzedają oni konsumentom w UE. Tacy uznani importerzy będą zobowiązani do poboru i zapłaty należności celnych przywozowych od tych towarów zgodnie z zasadami punktu kompleksowej obsługi importu w zakresie VAT. W rezultacie działania na rzecz przestrzegania przepisów będą jeszcze bardziej skoncentrowane na znacznie mniejszej

liczbie dużych podmiotów działających na rynku, na które przypadać będzie większość sprzedaży na odległość towarów importowanych do UE.

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Zwrócono się do zainteresowanych stron o opinie na temat treści niniejszej inicjatywy w kontekście badania pt. „Zintegrowany i innowacyjny przegląd przepisów UE regulujących transakcje handlu elektronicznego z państw trzecich z perspektywy ceł i podatków” przygotowanego przez wykonawcę zewnętrznego¹⁶. Konsultacje trwały od 16 grudnia 2021 r. do 10 marca 2022 r., a zebrano w nich łącznie 69 odpowiedzi¹⁷. Większość odpowiedzi pochodziła od podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw i organizacji biznesowych – łącznie 33 odpowiedzi) oraz od konsumentów (łącznie 26 odpowiedzi oraz dodatkowo odpowiedź od stowarzyszenia ochrony konsumentów). Ponadto 19 państw członkowskich udzieliło odpowiedzi na specjalny kwestionariusz przygotowany dla nich.

Wynik pokazał, że około 65 % respondentów z sektora biznesu (w tym platformy handlu elektronicznego) poparłoby zniesienie celnego progu *de minimis* przynajmniej w ograniczonym zakresie, natomiast opinie organów celnych państw członkowskich w odpowiedziach na pytania zawarte w kwestionariuszu nie wskazywały wyraźnie preferencji między zniesieniem a podwyższeniem progu 150 EUR (44 % respondentów poparło zniesienie progu przynajmniej w ograniczonym zakresie, a 43 % opowiedziało się za podwyższeniem progu przynajmniej w ograniczonym zakresie). Respondenci nie rozważali jednak obniżenia progu jako realnego wariantu (w 57 % odpowiedzi wskazano, że nie należy go w ogóle traktować jako możliwego wariantu).

Oprócz powyższych informacji zwrotnych w ramach konsultacji publicznych w trakcie prac nad oceną skutków reformy unii celnej zorganizowano szereg ukierunkowanych działań konsultacyjnych w celu zebrania opinii ekspertów zainteresowanych stron. Obejmowały one dyskusje w kontekście grupy refleksji, składającej się z dyrektorów generalnych administracji celnych państw członkowskich i kierowanej przez Komisję oraz Grupę Kontaktową ds. Handlu, która jest głównym forum konsultacji z przedsiębiorstwami na szczeblu Unii dotyczących opracowania i wdrażania zagadnień celnych oraz rozwoju polityki celnej.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Przygotowując niniejszą inicjatywę, Komisja wzięła pod uwagę analizę zawartą we wspomnianym wyżej badaniu przeprowadzonym przez wykonawcę zewnętrznego. Badanie to jest związane z działaniem 9 określonym w planie działań dla organów celnych i posłużyło ono Komisji do zbadania wpływu handlu elektronicznego na pobór należności celnych i na równe warunki działania dla przedsiębiorców z UE, w tym na możliwe uregulowania dotyczące poboru należności celnych zgodnie z nowym podejściem do poboru VAT w ramach punktu kompleksowej obsługi importu (IOSS). W badaniu oceniono możliwe skutki zmiany progu zwolnienia z należności celnych w wysokości 150 EUR w drodze analizy i porównania następujących trzech wariantów: 1) zniesienie progu zwolnienia z należności celnych; 2) podwyższenie wysokości tego progu do 1 000 EUR; 3) obniżenie wysokości tego progu do 22 EUR. W badaniu stwierdzono, że zniesienie progu 150 EUR doprowadziłoby do największego wzrostu dochodów i w jak największym stopniu wyrównałoby warunki działania między sprzedawcami zagranicznymi a rynkiem krajowym.

¹⁶ W chwili przedkładania wniosku ocena drugiej wersji sprawozdania końcowego jest nadal w toku.

¹⁷ W ramach analizy kwestionariusza musiano zignorować 5 odpowiedzi (z łącznej liczby 69). Jedna z nich została udzielona przez organ celny państwa członkowskiego i została ona uwzględniona w ocenie ankiety dla organów krajowych. Kolejne 4 odpowiedzi zostały udzielone bez żadnej treści merytorycznej i w związku z tym nie zostały one uwzględnione w analizie.

Wyeliminowałyby ono również oszustwa oraz uchylanie się od płacenia należności celnych polegające na dzieleniu przesyłek i ograniczyłyby motywację do zaniżania wartości. W związku z tym stwierdzono, że zniesienie celnego progu de minimis przyniosłoby największą liczbę korzyści.

Ponadto Komisja oparła się na analizie przeprowadzonej przez innego wykonawcę zewnętrznego w odniesieniu do badania pt. „VAT w epoce cyfrowej”. Badanie to posłużyło również do przygotowania wniosku dotyczącego zmiany dyrektywy 2006/112/WE w celu rozszerzenia zasady dotyczącej podmiotów uznawanych za dostawców, IOSS i uregulowań szczególnych na import towarów o wartości powyżej 150 EUR, który to wniosek stanowi część obecnego pakietu dotyczącego reformy unii celnej.

Celem badania była po pierwsze ocena aktualnej sytuacji w odniesieniu do wymogów w zakresie sprawozdawczości cyfrowej, opodatkowania podatkiem VAT gospodarki opartej na platformach cyfrowych oraz jednej rejestracji VAT i punkcie kompleksowej obsługi importu, a po drugie ocena skutków szeregu możliwych inicjatyw politycznych w tych obszarach. W badaniu tym przeanalizowano szczegółowo możliwość zniesienia progu 150 EUR, który ma zastosowanie do IOSS. W badaniu zauważono, że sprzedaż na odległość towarów importowanych o wartości powyżej 150 EUR oraz sprzedaż na odległość wyrobów objętych podatkiem akcyzowym stanowią około 10–20 % całkowitej wartości przywozu do UE w ramach sprzedaży na odległość w handlu elektronicznym.

- **Ocena skutków**

Reformę przepisów celnych dotyczących handlu elektronicznego przeanalizowano w kontekście oceny skutków reformy unii celnej, której częścią jest niniejszy wniosek¹⁸. Po negatywnej opinii wydanej 28 października 2022 r. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej wydała 27 stycznia 2023 r. pozytywną opinię na temat oceny skutków w odniesieniu do pakietu reform unii celnej. Rada zaleciła dodanie bardziej szczegółowych informacji m.in. na temat tego, w jaki sposób określono warianty dotyczące handlu elektronicznego, w szczególności co do uzasadnienia zniesienia progu zwolnienia w wysokości 150 EUR i uznawania platform elektronicznych za „uznanych importerów”, a także na temat wprowadzenia „systemu koszyków” do obliczania cła, szczególnie w odniesieniu do zakresu wyboru wariantów, którymi dysponuje Komisja. Ocena skutków została odpowiednio zmieniona.

W ocenie skutków zidentyfikowano pięć głównych obszarów problemowych, które prowadzą do niedociągnięć i słabości w funkcjonowaniu unii celnej, oraz przeanalizowano szereg wariantów strategicznych mających na celu rozwiązanie tych problemów.

Jednym z tych problemów jest rozkwit handlu elektronicznego i związane z nim zmiany w strukturze handlu (towary tradycyjnie przywożone do UE w dużych ilościach transportem towarowym ustępują milionom małych przesyłek wysyłanych bezpośrednio do konsumentów indywidualnych), które przyniosły organom celnym nowe wyzwania. Organy celne nie są przygotowane do obsługi takiego wzrostu ilości towarów i zgłoszeń. Pomimo zmian wprowadzonych pakietem dotyczącym VAT w handlu elektronicznym, mających zastosowanie od 1 lipca 2021 r., które miały na celu zwalczanie oszustw związanych z VAT nieodłącznie związanych z nadużywaniem zwolnienia z VAT w imporcie, nadal występują pewne problemy, w związku z czym wciąż dochodzi do zaniżania wartości, w szczególności poprzez podział przesyłek, w celu uniknięcia zapłaty należności celnych przywozowych.

W związku z tym analizując, w jakim stopniu należy zmienić procesy handlu elektronicznego, odrzucono warianty podwyższenia lub obniżenia progu zwolnienia z cła w wysokości 150

¹⁸ SWD(2023)140.

EUR. Wynikało to z faktu, że żaden ze zidentyfikowanych problemów (zakłócenie konkurencji, złożoność, niepewność, trudności w kontroli i oszustwa) nie jest związany z wysokością progu zwolnienia, tylko z samym istnieniem zwolnienia. Odrzucono również opcję, zgodnie z którą to od konsumentów wymagano by zgłaszania organom celnym towarów, które kupują oni w internecie, ponieważ uznaje się, że wymóg ten jest dla nich uciążliwy, a podmiotami wprowadzającymi towary na rynek unijny są pośrednicy w handlu elektronicznym, a nie konsumenci.

Zgodnie z oceną skutków dodatkowe należności celne w handlu elektronicznym szacuje się na około 13 mld EUR w ciągu 15 lat. Lepsze informowanie przedsiębiorców w ramach nowych procesów, centralizacja danych w centrum danych celnych Unii Europejskiej oraz rola operacyjna Urzędu Unii Europejskiej ds. Celnych przyczyniłyby się również do znacznego zapobiegania utracie dochodów spowodowanej nieuczciwymi praktykami, takimi jak zaniżanie wartości lub błędna klasyfikacja towarów („uszczelnianie luki celnej”).

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Niniejszy wniosek jest częścią reformy unii celnej, która jest inicjatywą REFIT mającą na celu uproszczenie procesów celnych dzięki lepszej interakcji między organami celnymi a przedsiębiorcami poprzez skupienie się na przedsiębiorcach i łańcuchach dostaw, a nie na poszczególnych transakcjach, których realizacja wiąże się ze wypełnianiem różnych formalności jak obecnie. Przedsiębiorstwa (w tym platformy handlu elektronicznego) zapewniające widoczność celną w swoich łańcuchach dostaw będą korzystać z prostszych i szybszych procedur dzięki zapewnieniu organom celnym dostępu do swoich danych handlowych. Oczekuje się, że uproszczenie i centralizacja funkcji na szeregu poziomów doprowadzą do ograniczenia formalności administracyjnych oraz uproszczenia procesów i procedur dla przedsiębiorców.

Oczekuje się, że potencjalny wzrost obciążenia administracyjnego związanego z proponowanym zniesieniem progu zwolnienia z cła zostanie zrównoważony uproszczonym traktowaniem taryfowym w ramach pięciostopniowego systemu koszyków. Wzrost taki będzie jednak raczej ograniczony, ponieważ od 1 lipca 2021 r. w odniesieniu do wszystkich towarów przywożonych do UE wymagane jest już elektroniczne zgłoszenie celne. W związku z tym uproszczone traktowanie taryfowe uzupełnione dalszymi ułatwieniami w zakresie ustalania wartości celnej i pochodzenia, zaproponowane w ramach przeglądu UKC, uprości ustalanie należności celnych w odniesieniu do towarów będących przedmiotem handlu elektronicznego i zmniejszy obciążenie administracyjne zarówno dla organów celnych, jak i dla przedsiębiorców.

4. WPLYW NA BUDŻET

Szacuje się, że niniejszy wniosek zwiększy dochody budżetu UE i budżetów krajowych państw członkowskich z tytułu ceł o około 13 mld EUR w ciągu 15 lat, ponieważ zlikwiduje on próg zwolnienia z należności celnych w odniesieniu do przywozu przesyłek o niskiej wartości. Ponadto oczekuje się, że zmniejszy on motywację do zaniżania wartości i wyeliminuje motywację do sztucznego dzielenia przesyłek, by mogły one bezpodstawnie korzystać ze zwolnienia z należności celnych. Wprowadzenie uproszczonej metody poboru należności celnych zmniejszy obciążenie administracyjne organów celnych i podmiotów prowadzących handel elektroniczny. Opierając się na zasadach i mechanizmach punktu kompleksowej obsługi importu w zakresie VAT, sklepy internetowe i platformy handlu elektronicznego będą mogły pobierać nie tylko VAT, lecz także cła. Zwiększy to przejrzystość cen, ponieważ ostateczna cena sprzedaży przy kontroli będzie obejmowała wszystkie dodatkowe koszty ponoszone przez konsumentów aż do miejsca przeznaczenia.

Towary podlegające zharmonizowanemu podatkowi akcyzowemu na szczeblu UE są wyłączone z uproszczonego traktowania taryfowego. Wyłączone są również towary objęte środkami polityki handlowej, takimi jak cła antidumpingowe, cła antysubsydyjne lub środki ochronne.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

• **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Komitet Kodeksu Celnego oraz grupa ekspertów celnych – ciała doradcze zajmujące się kwestiami związanymi z cłami, w których skład wchodzi przedstawiciele wszystkich państw członkowskich i którym przewodniczą urzędnicy Komisji z Dyrekcji Generalnej ds. Podatków i Unii Celnej (DG TAXUD) – będą omawiały ewentualne problemy z interpretacją nowych przepisów wśród państw członkowskich.

Ponadto nowe przepisy celne dotyczące handlu elektronicznego będą monitorowane i oceniane przez Komisję w kontekście szerszych ram monitorowania i oceny przewidzianych we wniosku dotyczącym przeglądu UKC.

• **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Mając na celu rozwiązanie problemów stwierdzonych w dziedzinie handlu elektronicznego towarami pochodzącymi z państw trzecich, niniejszy wniosek zawiera dwa główne elementy. Pierwszym elementem jest zniesienie zwolnienia celnego dla towarów o wartości nieprzekraczającej 150 EUR. Cel ten zostałby osiągnięty poprzez uchylenie rozdziału V rozporządzenia Rady (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r.

Drugim elementem jest uproszczona metoda obliczania cła oparta na pięciu różnych koszykach (każdy z nich ma inną stawkę celną), która ma na celu zmniejszenie obciążenia administracyjnego zarówno dla organów celnych, jak i dla przedsiębiorstw, wynikającego z obliczania stawek celnych mających zastosowanie do towarów w handlu elektronicznym.

Koncepcja uproszczonego systemu stawek celnych, tzw. „system koszyków celnych”, opiera się na modelu kanadyjskim, który obowiązuje od 2012 r. w odniesieniu do towarów przeznaczonych do użytku prywatnego (towary w handlu między przedsiębiorstwami a konsumentami lub między konsumentami a konsumentami) o wartości do 500 CAD (około 340 EUR)¹⁹. Zgodnie z przyjętym podejściem istnieje ograniczona liczba „koszyków celnych”, z których każdy obejmuje jasno sprecyzowane kategorie towarów o stałej stawce celnej. W ramach systemu koszyków stawki celne mające zastosowanie do poszczególnych produktów mogą być nieco wyższe niż mająca zastosowanie stawka oparta na pełnym kodzie towaru.

Wniosek przewiduje pięć koszyków o następujących stawkach celnych *ad valorem*: 0 % (np. na książki, materiały drukowane, dzieła sztuki), 5 % (np. na zabawki, instrumenty muzyczne, sztuce metalowe), 8 % (np. na wyroby z jedwabiu i bawełny, produkty ceramiczne, artykuły fotograficzne), 12 % (np. na artykuły skórzane, torby podróżne) i 17 % (np. na obuwie, wyroby ze szkła) i odnosi się do towarów, które są identyfikowane na podstawie działów systemu zharmonizowanego. Niemniej jednak przedsiębiorcy nadal będą musieli podawać 6-cyfrowy numer kodu systemu zharmonizowanego, który pozostaje wymagany na potrzeby wyprzedzających informacji o ładunku na mocy wniosku ustawodawczego dotyczącego

¹⁹ [Canada's Low-Value Shipments Policy Regarding the Application of Customs Duties](#) [Polityka Kanady w zakresie przemieszczeń towarów o niskiej wartości w odniesieniu do stosowania celi], Grupa robocza WTO ds. mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, wrzesień 2021 r.

przeгляdu UKC. Towary, dla których obowiązuje obecnie stawka celna *erga omnes* w wysokości 0 %, będą nadal objęte zerową stawką celną.

Towary podlegające zharmonizowanemu podatkowi akcyzowemu, jak również towary objęte środkami antydumpingowymi, antysubsydyjnymi lub ochronnymi są wyłączone z uproszczonego podejścia do poboru ceł.

System koszyków przyjmuje za punkt odniesienia istniejące konwencyjne stawki celne i nie uwzględnia statusu pochodzenia towarów. Jeżeli jednak przedsiębiorca chce skorzystać z preferencyjnych stawek celnych poprzez wykazanie statusu pochodzenia towarów, może to uczynić, stosując procedury standardowe. Podobnie, jeżeli przedsiębiorca chce skorzystać z konwencyjnych lub mających zastosowanie niższych autonomicznych stawek celnych, importer ten może to uczynić, stosując procedury standardowe. Zwolnienie z należności celnych w odniesieniu do przywozu towarów o łącznej wartości do 150 EUR na przesyłkę zostanie zniesione z dniem 1 marca 2028 r. Począwszy od tego dnia importerzy będą mogli decydować się na stosowanie uproszczonego traktowania taryfowego przy obliczaniu należności celnych należnych za przywożone towary w handlu elektronicznym, a uznani importerzy zaczną przekazywać do unijnego centrum danych celnych informacje na temat transakcji związanych z towarami sprzedawanymi konsumentom w UE, a wysyłanymi z terytorium trzeciego lub państwa trzeciego.

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE RADY**zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2658/87 w odniesieniu do wprowadzenia uproszczonego traktowania taryfowego sprzedaży na odległość towarów oraz rozporządzenie (WE) nr 1186/2009 w odniesieniu do zniesienia progu zwolnienia z należności celnych**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 31, uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej, a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Rozdział V rozporządzenia Rady (WE) nr 1186/2009¹ przewiduje zwolnienie z należności celnych przywozowych towarów wysyłanych bezpośrednio z państwa trzeciego do odbiorcy w Unii w przesyłkach o całkowitej wartości rzeczywistej nieprzekraczającej 150 EUR. Do 1 lipca 2021 r. obowiązywało również zwolnienie z VAT od importu towarów o wartości nieprzekraczającej 22 EUR. Wzrost wielkości przywozu o niskiej wartości w następstwie gwałtownego rozwoju handlu elektronicznego i związane z tym ułatwienia sprawiły, że organom celnym trudno było wyegzekwować przestrzeganie wymogów podatkowych i pozapodatkowych. W związku z tym dyrektywą Rady (UE) 2017/2455² zniesiono zwolnienie z VAT od importu tych towarów o niskiej wartości, aby chronić dochody podatkowe państw członkowskich, stworzyć równe warunki działania dla zainteresowanych przedsiębiorstw i zminimalizować obciążenia dla nich.
- (2) Jednocześnie utrzymano zwolnienie z należności celnych towarów o wartości poniżej 150 EUR, co pozostawiło furtkę dla systematycznego nadużywania tego progu poprzez zaniżanie wartości i sztuczny podział przesyłek.
- (3) W cyfrowym środowisku celnym, w którym dane elektroniczne są dostępne w odniesieniu do wszystkich przywożonych towarów, niezależnie od ich wartości, utrzymanie zwolnienia celnego wprowadzonego w celu uniknięcia nieproporcjonalnego obciążenia administracyjnego dla organów celnych, przedsiębiorstw i osób fizycznych, nie jest już uzasadnione. Jednocześnie, biorąc pod uwagę znaczącą wielkość przywozu o niskiej wartości, konieczna stała się ochrona interesów finansowych Unii i jej państw członkowskich.
- (4) Należy zatem usunąć z rozdziału V rozporządzenia (WE) nr 1186/2009 próg, poniżej którego towary o niewielkiej wartości nieprzekraczającej 150 EUR na przesyłkę są zwolnione z należności celnych przywozowych.

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych (Dz.U. L 324 z 10.12.2009, s. 23).

² Dyrektywa Rady (UE) 2017/2455 z dnia 5 grudnia 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE i dyrektywę 2009/132/WE w odniesieniu do niektórych obowiązków wynikających z podatku od wartości dodanej w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów na odległość (Dz.U. L 348 z 29.12.2017, s. 7).

- (5) Niemniej jednak obliczanie właściwego cła jest złożonym zadaniem, które opiera się na klasyfikacji taryfowej, wartości celnej i pochodzeniu towarów. Stosowanie tej metody w handlu elektronicznym skutkowałoby często nieproporcjonalnym obciążeniem administracyjnym zarówno dla organów celnych, jak i dla przedsiębiorstw. Aby tego uniknąć, konieczne jest zapewnienie pośrednikom w handlu elektronicznym możliwości stosowania uproszczonego traktowania taryfowego w oparciu o pięciostopniowy system koszyków, w którym każdy koszyk jest powiązany z inną stawką celną w odniesieniu do towarów sprzedawanych konsumentowi końcowemu. Towary, dla których obowiązuje obecnie stawka celna *erga omnes* w wysokości 0 %, będą nadal objęte zerową stawką celną.
- (6) System koszyków powinien przyjąć za punkt odniesienia istniejące konwencyjne stawki celne i nie powinien uwzględniać statusu pochodzenia towarów. Jeżeli jednak importerzy zechcą zastosować konwencyjną lub mającą zastosowanie niższą autonomiczną stawkę celną lub skorzystać z preferencyjnych stawek celnych poprzez wykazanie statusu pochodzenia towarów, mogą to uczynić, stosując procedury standardowe, ponieważ stosowanie uproszczonego traktowania taryfowego jest fakultatywne.
- (7) Towary podlegające zharmonizowanemu podatkowi akcyzowemu oraz towary objęte środkami antydumpingowymi, antysubsydyjnymi i ochronnymi powinny zostać wyłączone z uproszczonego traktowania taryfowego sprzedaży na odległość towarów importowanych z państw trzecich. Ponadto wyłączone są również towary zawarte w działach 73, 98 i 99 Nomenklatury scalonej, ponieważ przywóz takich towarów (odpowiednio: wyrobów z żeliwa i stali, kompletnych zakładów przemysłowych oraz towarów przywożonych lub wywożonych w szczególnych okolicznościach) ze względu na ich charakter nie powinien być objęty żadnym uproszczeniem.
- (8) Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów, w szczególności sprawnego funkcjonowania unii celnej i jednolitego rynku. Proporcjonalność jest zapewniona dzięki temu, że niniejsza inicjatywa znosi próg zwolnienia z cła w odniesieniu do przywozu do UE przesyłek o niskiej wartości oraz promuje bardziej skuteczne i prostsze podejście do poboru należności celnych w odniesieniu do towarów przywożonych w ramach sprzedaży na odległość.
- (9) Należy zatem odpowiednio zmienić rozporządzenia (EWG) nr 2658/87 i (WE) nr 1186/2009,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

Artykuł 1

W rozporządzeniu Rady (EWG) nr 2658/87 wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 1 dodaje się ust. 4 i 5 w brzmieniu:

„4. W drodze odstępstwa od ust. 3, na wniosek importera, cło jest pobierane od przywozu towarów, których dostawa kwalifikuje się jako sprzedaż na odległość towarów importowanych z terytoriów trzecich lub państw trzecich w rozumieniu art. 14 ust. 4 pkt 2 dyrektywy 2006/112/WE, zgodnie z uproszczonym traktowaniem taryfowym sprzedaży na odległość określonym w tabeli w załączniku I część pierwsza sekcja II pkt G.

5. Uproszczone traktowanie taryfowe sprzedaży na odległość, o którym mowa w ust. 4, nie ma zastosowania do:

a) towarów, o których mowa w art. 1 ust. 1 dyrektywy Rady (UE) 2020/262³;

b) towarów, na które nałożono środki zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2016/1036⁴ lub rozporządzeniem (UE) 2016/1037⁵, lub rozporządzeniem (UE) 2015/478⁶, lub rozporządzeniem (UE) 2015/755⁷, niezależnie od ich pochodzenia; oraz

c) towarów objętych działami 73, 98 i 99.”;

2) w załączniku I wprowadza się zmiany zgodnie z załącznikiem do niniejszego rozporządzenia.

Artykuł 2

Uchyla się rozdział V rozporządzenia Rady (WE) nr 1186/2009.

Artykuł 3

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejsze rozporządzenie stosuje się od dnia 1 marca 2028 r.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*

³ Dyrektywa Rady (UE) 2020/262 z dnia 19 grudnia 2019 r. ustanawiająca ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego (Dz.U. L 058 z 27.2.2020, s. 4).

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1036 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej (Dz.U. L 176 z 30.6.2016, s. 21).

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1037 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej (Dz.U. L 176 z 30.6.2016, s. 55).

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/478 z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu (Dz.U. L 83 z 27.3.2015, s. 16).

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/755 z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu z niektórych państw trzecich (Dz.U. L 123 z 19.5.2015, s. 33).