EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 28.10.2020
SWD(2020) 239 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi

Euroopan unionin tullialan yhdennetyn palveluympäristön perustamisesta ja asetuksen (EU) N:o 952/2013 muuttamisesta

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

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä

EU:n tullialan yhdennetyn palveluympäristön vaikutustenarviointi

A. Toimenpiteen tarve

Miksi? Mihin ongelmaan puututaan?

Rajatylittävän kaupan sujuvuus edellyttää tehokkaita tulliselvitys- ja valvontamenettelyjä, joilla varmistetaan ihmisten ja yritysten turvallisuus EU:ssa. Tämä saavutetaan osittain unionin tullikoodeksissa säädetyillä sähköisillä järjestelmillä, joissa paperiasiakirjoihin perustuvat menettelyt korvataan sähköisillä menettelyillä. Eräiden säädösten täytäntöönpanoa on valvottava ulkorajoilla. Tällaista valvontaa edellyttäviä EU:n säädöksiä on yli 60, ja niiden lisäksi tulevat vielä jäsenvaltioissa annetut muuta kuin tullialaa (terveys ja turvallisuus, ympäristö, kalastus, ja maatalous, kulttuuriperintö, markkinavalvonta jne.) koskevat säädökset. Tällaisissa tapauksissa tulli-ilmoituksen sijaan on annettava muu asiakirja. Kaikista lähes 300 miljoonasta vuosittaisesta tavarasiirrosta jopa 13 % on tällaisia tapauksia, ja monet kyseisistä tavaroista ovat myös erittäin arkoja. Koska viranomaiset työskentelevät omissa suljetuissa piireissään, joissa järjestelmät ja prosessit eivät ole yhtenäisiä, monet tavarat käsitellään tehottomilla tavoilla, mikä tarjoaa otolliset puitteet virheille ja petoksille. Joissakin luvissa sallitaan esimerkiksi tavarapaljouksien jakaminen useiden tulli-ilmoitusten kesken, ja ne ovat voimassa koko EU:ssa. Viranomaisten on validoitava käytetyt paljoudet, mutta manuaaliset tarkastukset ovat sekä aikaa vieviä että epätarkkoja. Näitä ongelmia ei voida ratkoa ilman uusia EU:n toimia, osittain siksi, että ne liittyvät EU:n muodollisuuksiin. Kansalliset toimet ovat myös usein hajanaisia ja saattavat pahentaa ongelmaa yhteentoimivuuden puutteen ja kaupan rajatylittävän luonteen vuoksi. Merkittävimmällä EU:n tällä alalla laatimalla aloitteella EU CSW-CERTEXillä on onnistuttu tässä jossakin määrin, mutta sen soveltamisala on rajallinen.

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Yleisenä tavoitteena on parantaa sääntelyvaatimusten täytäntöönpanon valvontaa suojelun parantamiseksi EU:ssa ja kansainvälisen kaupan helpottamiseksi. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi aloitteessa

- annetaan määritelmä tulliviranomaisten ja toimivaltaisten kumppaniviranomaisten tehostettua yhteistyötä koskevalle hallinnointikehykselle ja kehitetään yhteentoimivia ratkaisuja sellaisia tapauksia varten, joissa se on hyödyllistä ja tarkoituksenmukaista;
- parannetaan kansainväliseen kauppaan osallistuvien sääntelyviranomaisten keskinäisiä työskentelytapoja, jotta tavaroiden tulliselvityksessä voitaisiin käyttää automatisoidumpia ja integroituja sähköisiä prosesseja;
- määritetään tietojen yhdenmukaistamista koskeva kehys ja mahdollistetaan tietojen uudelleenkäyttö sellaisten eri muodollisuuksien täyttämiseksi, joita tulliviranomaiset ja muut viranomaiset vaativat kansainvälisessä kaupassa.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?

Havaitut ongelmat ovat luonteeltaan ylikansallisia, sillä niihin liittyy tavaroiden liikkumista rajojen yli. Tämän vuoksi yksittäisessä jäsenvaltiossa tehtävillä virheillä tai petoksilla voi olla EU:n laajuisia vaikutuksia. Koska EU vastaa tulliliitosta ja muuta kuin tullialaa koskevista sääntelyvaatimuksista, se on paras taso koordinointitoimien toteuttamiseen, hajanaisuuden purkamiseen ja mittakaavaetujen tuottamiseen. Nykyiset ja odotettavissa olevat toimet ovat osoittautuneet riittämättömiksi seuraavista syistä: (i) jatkuva hajanaisuus / yhteentoimivuuden puute rajoittaisi asteittaisesta digitalisoinnista ja nykyaikaistamisesta saatavia hyötyjä; (ii) kansallista aloitteista saadaan hyötyä vain vähän, koska resurssit ovat rajalliset ja koska EU:n tason paljouksien hallinnoinnin kaltaiset tietyt keskeiset toiminnot puuttuisivat; ja (iii) EU CSW-CERTEXin (vapaaehtoinen aloite) toteuttamisvauhti hidastuisi, jos sen jälkeen ei toteuteta pakollisia toimia.

B. Ratkaisut

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?

Toimintavaihtoehtoja yksilöitiin kahdeksan. Ne eivät muodosta luetteloa, josta voitaisiin valita yksi vaihtoehto, vaan ne jaetaan kolmeen pääluokkaan, joissa olevia vaihtoehtoja voidaan yhdistellä yhdeksi poliittiseksi ratkaisuksi:

- Luokka I (vaihtoehdot 1–4; vaihtoehtojen yhdistäminen mahdollista): vaihtoehdot hallitusten väliselle yhteistyölle, joka helpottaisi tiedon jakamista tulliviranomaisten ja toimivaltaisten kumppaniviranomaisten välillä. Kullakin vaihtoehdolla on eri soveltamisala. Vaihtoehdossa 1 tehdään EU CSW-CERTEX pakolliseksi, ja se kattaa EU:n tasolla hallinnoitavat EU:n sääntelyvaatimukset ja mahdollistaa automatisoidun paljouksien hallinnoinnin. Vaihtoehto 2 kattaa EU:n sääntelyvaatimukset, joita hallinnoidaan kansallisissa sähköisissä järjestelmissä. Vaihtoehto 3 kattaa kansalliset sääntelyvaatimukset ja vaihtoehto 4 kolmansien maiden asiakirjat.
- Luokka II (vaihtoehdot 5–7; vain yksi vaihtoehto mahdollinen): vaihtoehdot yritysten ja viranomaisten väliselle yhteistyölle, jossa pyritään parantamaan talouden toimijoiden ja viranomaisten välistä vuorovaikutusta. Vaihtoehdossa 5 perustetaan yhdenmukaistettu kaupan alan toimijoiden portaali EU:n todistustenhallintaa varten. Vaihtoehdossa 6 otetaan kansallisella tasolla käyttöön yhdennetyt palveluympäristöt, jotka tarjoavat talouden toimijoille yhdenmukaistetut keskitetyt asiointipisteet. Vaihtoehdossa 7 otetaan käyttöön keskitetty asiointipiste EU:n tasolla.
- Luokka III (vaihtoehto 8): monialainen vaihtoehto, jolla järkiperäistetään tapaa, jolla tulliviranomaiset ja toimivaltaiset kumppaniviranomaiset tunnistavat talouden toimijat. Se edellyttäisi talouden toimijoiden rekisteröinti- ja tunnistusjärjestelmän (EORI) laajempaa käyttöä joko rekisteröinnissä ja validoinnissa (8i) tai vain validoinnissa (8ii).

Vaihtoehdot 1, 2, 6, 7 ja 8 (ii) valittiin analyyttiseen tarkasteluun. Vaikutustenarvioinnissa kävi esille, että kaikista vaihtoehdoista koitui samanlaisia vaikutuksia. Suoriin taloudellisiin vaikutuksiin sisältyisivät kertaluonteiset toteutuskustannukset ja juoksevat kustannukset sekä tulliviranomaisille, toimivaltaisille kumppaniviranomaisille ja talouden toimijoille EU-lainsäädännön täytäntöönpanon valvonnasta ja tulliselvitysten tekemisestä aiheutuvan hallinnollisen rasitteen kevenemisestä saatavat säästöt. Myös joitakin kauppaetuja (joita ei voida ilmaista määrällisesti) saavutettaisiin. Riskinhallintaprosesseja voitaisiin parantaa sekä petoksia ja inhimillisiä erehdyksiä vähentää tehostamalla yhteistyötä ja helpottamalla tietojenvaihtoa tavaroiden tulliselvityksestä vastaavien viranomaisten välillä. Tämä puolestaan parantaisi muuta kuin tullialaa koskevan lainsäädännön noudattamista ja täytäntöönpanon valvontaa sekä lisäisi asiaankuuluvia sosiaalisia hyötyjä ja ympäristöhyötyjä.

Eri vaihtoehtoyhdistelmiä verrattiin, jotta voitaisiin määrittää parhaaksi arvioitu vaihtoehto vaikuttavuuden (eli asiaankuuluvien sääntelyvaatimusten täytäntöönpanon valvonta ja kaupan helpottaminen), tehokkuuden, asianomaisen yhdistelmän ja muiden politiikkojen välisen yhdenmukaisuuden sekä oikeasuhteisuuden kannalta. Tämä osoitti, että suurimmat hyödyt voidaan saada vain yhdistelmistä, jotka sisälsivät sekä luokan I että luokan II vaihtoehtoja, kun taas vaihtoehto 8 (ii) lisää vähitellen kaikkien yhdistelmien hyötyjä. Vaihtoehdot 1 ja 6 todettiin kustannustehokkaiksi, johdonmukaisiksi ja oikeasuhteisiksi, kun taas vaihtoehdot 2 ja (etenkin) 7 olivat tältä osin erittäin ongelmallisia. Sen vuoksi parhaaksi arvioitu yhdistelmä muodostuu vaihtoehdoista 1 + 6 + 8 (ii).

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Laajan kuulemisen aikana jäsenvaltioiden viranomaiset ja talouden toimijat esittivät seuraavat näkemykset:

- Vaihtoehto 1: lähes yksimielinen tuki, joka perustui sitä edeltäneen EU CSW-CERTEXin onnistumiseen, odotettuihin merkittäviin hyötyihin ja suhteellisen alhaisiin täytäntöönpanokustannuksiin.
- Vaihtoehto 2: vain vähäinen tuki tämän vaihtoehdon monimutkaisuuden, korkeiden täytäntöönpanokustannusten sekä vähäisten hyötyjen vuoksi.
- Vaihtoehto 6: kohtalainen tai vahva tuki. Talouden toimijat arvostivat tässä vaihtoehdossa mahdollisuutta helpottaa kauppaa ottamalla käyttöön yhdennetty palvelupiste tulliselvityspyyntöjen käsittelyä varten.
- Vaihtoehto 7: vain vähäinen tuki tämän vaihtoehdon monimutkaisuuden ja erittäin korkeiden kustannusten vuoksi. Talouden toimijat suhtautuivat myönteisesti tämän vaihtoehdon tarjoamaan mahdollisuuteen järkiperäistää ja yhdenmukaistaa tulliprosesseja kaikkialla EU:ssa.
- Vaihtoehto 8 (ii): lähes kaikki sidosryhmät pitivät tätä vaihtoehtona hyvänä keinona järkiperäistää prosesseja sen soveltamisalan suppeudesta huolimatta.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Parhaaksi arvioitu vaihtoehtojen 1 + 6 + 8ii yhdistelmä tarjoaa useita suhteellisia etuja. Sidosryhmät kannattivat sitä eniten. Sen odotetaan myös tuottavan suoria taloudellisia hyötyjä yhteensä peräti 209,4–311,5 miljoonaa euroa vuodessa, kun se on täysin toiminnassa (eli sen jälkeen, kun se on pantu täytäntöön vaiheittain seitsemän vuoden aikana). Vaikka taloudellinen kokonaishyöty on pienempi kuin kaikkein laajimmilla vaihtoehtoyhdistelmillä, parhaaksi arvioidun vaihtoehtoyhdistelmän hinta-laatusuhde on lähes 1,5 kertaa suurempi, mikä osoittaa sen oikeasuhteisuuden. Nämä hyödyt tulevat sellaisten kauppaetujen lisäksi, jotka ovat todennäköisesti merkittäviä mutta joita ei voida ilmaista määrällisesti. Ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten osalta tässä yhdistelmässä yhdistyisivät vaihtoehdon 1 suurimmat hyödyt, vaihtoehdossa 6 saatavat tietojen yhdenmukaisuuden ja yhteentoimivuuden lisääntymisen tuottamat hyödyt sekä vaihtoehdossa 8 (ii) vähitellen saatavat talouden toimijoiden helpompaan tunnistamiseen liittyvät hyödyt. Jos vaihtoehto 2 jätetään pois, vain muutamat hyödyt jäisivät saamatta. Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että tällä yhdistelmällä maksimoidaan EU:n kyky toimia yhdennetyn palveluympäristön periaatteen liikkeellepanevana voimana, luoda puitteet EU:n politiikan tehokkaalle ja oikeasuhteiselle täytäntöönpanolle ja antaa vastinetta rahalle.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Kertaluonteisista täytäntöönpanokustannuksista ja juoksevista kustannuksista vastaisivat Euroopan komissio ja kansalliset viranomaiset. Täytäntöönpanokustannuksiin kuuluvat tietotekniikkaan liittyvät menot, prosessien muutoksenhallinta, koulutus ja tuki, ja ne on tarkoitus porrastaa seitsemän vuoden ajaksi. Myöhemmän vaiheen juokseviin kustannuksiin kuuluvat ylläpito, säännölliset päivitykset, tuki ja päivittäinen toiminta. Arvioidut kustannukset ovat (miljoonaa euroa, alin ja ylin arvio muille kuin komission kustannuksille):

Yhteensä asteittaisen täytäntöönpanon vuosina 1–7	Komissio	64,73	Vuotuinen kokonaismäärä vuodesta 8 alkaen, kun järjestelmä on täysin toiminnassa	Komissio	6,35
	Jäsenvaltioiden viranomaiset yhteensä	64,38–127,73		Jäsenvaltioiden viranomaiset yhteensä	5,91–11,75
	Yhteensä	129,11–192,46		Yhteensä	12,26–18,10

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?

Suurimmat ongelmat kohdistuvat yrityksiin, etenkin pk-yrityksiin, minkä vuoksi aloitteessa keskitytään kaupan helpottamiseen ja hallinnollisten rasitteiden keventämiseen erityisesti tuottamalla ajansäästöä ja tekemällä tulliselvityksistä yksinkertaisempia ja automatisoidumpia. Parhaaksi arvioidun yhdistelmän arvioidaan tuottavan talouden toimijoille 494,1–688,4 miljoonan euron hyödyn seitsemän vaiheittaisen täytäntöönpanovuoden aikana, minkä jälkeen vuotuiset hyödyt olisivat 141,2–196,7 miljoonaa euroa. Lisäksi tulevat kauppaedut, joita ei ole mahdollista ilmaista määrällisesti. Koska yritysten ei tarvitse ostaa uusia laitteita eikä ottaa nopeasti käyttöön uusia prosesseja, kustannuksia pidetään vähäisinä.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Aloitteessa hyödynnetään komission mahdollisuuksia synnyttää mittakaavaetuja. Tietotekniikkalaitteista ja -ohjelmistoista, prosessien muutoksenhallinnasta, koulutuksesta ja tuesta aiheutuu kuitenkin edellä mainittuja merkittäviä hallintokustannuksia.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Sidosryhmien laaja kuuleminen ja jäsenvaltioissa käynnistettyjen vastaavien aloitteiden tarkastelu osoittivat, ettei yksilöityjen vaikutusten lisäksi synny muita vaikutuksia. Vaikka talouden toimijoiden tietojen suojaamiseen ja turvallisuuteen saattaa liittyä ongelmia, niitä käsitellään asiaankuuluvan EU:n lainsäädännön mukaisesti.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Säännöllisiä seurantasuunnitelmia ja määräaikaisia arviointisuunnitelmia on laadittu. Ensin mainitut tukeutuvat sekä EU:n tason lähteisiin (esim. tietotekniset tuotokset ja tilastot) että kansallisiin lähteisiin (esim. tulliselvityksiin kuluvaa aikaa koskevat tiedot). Arviointi tehdään kuuden vuoden kuluttua lainsäädännön voimaantulosta, ja sen jälkeen kolmen vuoden välein.