ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 28.10.2020
SWD(2020) 239 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση
ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για τη θέσπιση περιβάλλοντος ενιαίας θυρίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα τελωνεία και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 952/2013

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

Δελτίο συνοπτικής παρουσίασης

Εκτίμηση επιπτώσεων σχετικά με την πρωτοβουλία για το περιβάλλον ενιαίας θυρίδας της ΕΕ για τα τελωνεία

Α. Ανάγκη ανάληψης δράσης

Γιατί; Ποιο είναι το πρόβλημα;

Για την ομαλή ροή του διασυνοριακού εμπορίου απαιτούνται αποτελεσματικές διαδικασίες τελωνισμού και ελέγχου με τις οποίες θα εξασφαλίζεται η προστασία και η ασφάλεια των πολιτών και των επιχειρήσεων στην ΕΕ. Ο στόχος αυτός επιτυγχάνεται εν μέρει μέσω των ηλεκτρονικών συστημάτων που προβλέπονται στον ενωσιακό τελωνειακό κώδικα, με τα οποία οι έντυπες διαδικασίες αντικαθίστανται με ηλεκτρονικές. Ωστόσο, στα εξωτερικά σύνορα πρέπει επίσης να επιβάλλονται πάνω από 60 μη τελωνειακές πράξεις της ΕΕ, καθώς και η εθνική μη τελωνειακή νομοθεσία (στους τομείς της υγείας και της ασφάλειας, του περιβάλλοντος, της γεωργίας, της αλιείας, της διεθνούς πολιτιστικής κληρονομιάς, της εποπτείας της αγοράς κ.λπ.). Γι' αυτές απαιτούνται άλλα έγγραφα πέραν των τελωνειακών διασαφήσεων και επηρεάζεται έως και το 13 % των σχεδόν 300 εκατομμυρίων διακινήσεων εμπορευμάτων ετησίως, πολλές από τις οποίες είναι ιδιαίτερα ευαίσθητες. Δεδομένου ότι οι αρχές συχνά λειτουργούν απομονωμένα, χωρίς ευθυγραμμισμένα συστήματα και διαδικασίες, πολλά εμπορεύματα αντιμετωπίζονται με αναποτελεσματικό τρόπο, που ευνοεί σφάλματα και απάτες. Για παράδειγμα, ορισμένες άδειες επιτρέπουν τον επιμερισμό ποσοτήτων εμπορευμάτων σε περισσότερες τελωνειακές διασαφήσεις, οι οποίες ισχύουν σε ολόκληρη την ΕΕ. Ενώ οι αρχές πρέπει να επικυρώνουν τις χρησιμοποιούμενες ποσότητες, οι φυσικοί έλεγχοι είναι χρονοβόροι και όχι αρκετά ακριβείς. Τα προβλήματα αυτά δεν μπορούν να επιλυθούν χωρίς νέα δράση σε επίπεδο ΕΕ, κυρίως διότι αφορούν διατυπώσεις της ΕΕ. Επίσης, οι εθνικές προσπάθειες είναι συχνά αποσπασματικές και κινδυνεύουν να επιδεινώσουν το πρόβλημα, λόγω της έλλειψης διαλειτουργικότητας και του διασυνοριακού χαρακτήρα του εμπορίου. Η πλέον συναφής πρωτοβουλία της ΕΕ στον τομέα, η ενιαία θυρίδα EU CSW-CERTEX, έχει αποφέρει ορισμένα θετικά αποτελέσματα, αλλά είναι απλώς εθελοντική και έχει περιορισμένο πεδίο εφαρμογής.

Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την παρούσα πρωτοβουλία;

Γενικός στόχος είναι η βελτίωση της επιβολής των κανονιστικών απαιτήσεων για την ενίσχυση της προστασίας της ΕΕ και η διευκόλυνση του διεθνούς εμπορίου. Για την επίτευξη αυτού του στόχου, η πρωτοβουλία επιδιώκει:

- τον καθορισμό ενός πλαισίου διακυβέρνησης για την ενισχυμένη συνεργασία μεταξύ τελωνειακών και αρμόδιων αρχών-εταίρων και για την ανάπτυξη διαλειτουργικών λύσεων, όπου κρίνεται επωφελές και σκόπιμο·
- τη βελτίωση των εργασιακών πρακτικών μεταξύ των κανονιστικών αρχών που εμπλέκονται στο διεθνές εμπόριο, ώστε να καταστούν δυνατές πιο αυτοματοποιημένες, ηλεκτρονικές και ολοκληρωμένες διαδικασίες διεκπεραίωσης του τελωνισμού εμπορευμάτων·
- τον προσδιορισμό ενός πλαισίου εναρμόνισης των δεδομένων και τη δυνατότητα επαναχρησιμοποίησης των δεδομένων για τη συμμόρφωση με τις διαφορετικές διατυπώσεις που απαιτούν οι τελωνειακές και μη τελωνειακές αρχές για το διεθνές εμπόριο.

Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ;

Τα προβλήματα που έχουν διαπιστωθεί είναι εγγενώς διακρατικά, δεδομένου ότι αφορούν τη διασυνοριακή διακίνηση εμπορευμάτων, και κάθε σφάλμα ή απάτη που διαπράττεται σε ένα μεμονωμένο κράτος μέλος μπορεί να έχει αντίκτυπο σε ολόκληρη την ΕΕ. Η ΕΕ, ως αρμόδια για την τελωνειακή ένωση και τις εν λόγω μη τελωνειακές κανονιστικές διατυπώσεις, βρίσκεται στην κατάλληλη θέση για τον συντονισμό της δράσης, την αντιμετώπιση του κατακερματισμού και την επίτευξη οικονομιών κλίμακας. Οι υφιστάμενες και αναμενόμενες δράσεις αποδείχθηκαν ανεπαρκείς, διότι: i) ο συνεχιζόμενος κατακερματισμός/η έλλειψη διαλειτουργικότητας θα περιόριζε τα οφέλη της σταδιακής ψηφιοποίησης και του εκσυγχρονισμού· ii) οι εθνικές πρωτοβουλίες θα ήταν ελάχιστες λόγω των περιορισμένων πόρων και δεν θα επέτρεπαν ορισμένες βασικές λειτουργίες, όπως η διαχείριση ποσοτήτων σε επίπεδο ΕΕ· και iii) η ενιαία θυρίδα EU CSW-CERTEX (μια εθελοντική πρωτοβουλία) θα έχανε τη δυναμική της αν δεν συνοδευόταν από υποχρεωτική δράση.

Β. Λύσεις

Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Γιατί;

Προσδιορίστηκαν οκτώ επιλογές πολιτικής. Αυτές δεν αποτελούν έναν κατάλογο από τον οποίο μπορεί να επιλεγεί μία μόνο επιλογή, αλλά μάλλον εμπίπτουν σε τρεις ευρείες κατηγορίες, οι οποίες θα μπορούσαν να ομαδοποιηθούν και να αποτελέσουν μια μελλοντική επιλογή πολιτικής:

- Κατηγορία I (επιλογές 1-4· δυνατότητα συνδυασμού επιλογών): επιλογές διακυβερνητικής συνεργασίας που θα διευκόλυναν την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των τελωνείων και των αρμόδιων αρχών-εταίρων. Κάθε επιλογή έχει διαφορετικό πεδίο εφαρμογής. Η επιλογή 1 καθιστά υποχρεωτική την ενιαία θυρίδα EU CSW-CERTEX και καλύπτει τις κανονιστικές απαιτήσεις της ΕΕ των οποίων η διαχείριση πραγματοποιείται σε επίπεδο ΕΕ, παρέχοντας μια αυτοματοποιημένη λειτουργία για τη διαχείριση ποσοτήτων. Η επιλογή 2 καλύπτει τις κανονιστικές απαιτήσεις της ΕΕ των οποίων η διαχείριση πραγματοποιείται σε εθνικά ηλεκτρονικά συστήματα. Η επιλογή 3 καλύπτει εθνικές κανονιστικές απαιτήσεις και η επιλογή 4 έγγραφα τρίτων χωρών.
- Κατηγορία II (επιλογές 5-7· δυνατότητα μόνο μίας επιλογής): επιλογές συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων και δημόσιων αρχών, που αποσκοπεί στην ενίσχυση των αλληλεπιδράσεων των οικονομικών φορέων με τις αρχές. Η

επιλογή 5 δημιουργεί μια εναρμονισμένη πύλη συναλλασσομένων για τη διαχείριση των πιστοποιητικών της ΕΕ. Η επιλογή 6 θεσπίζει ενιαίες θυρίδες σε εθνικό επίπεδο για την παροχή εναρμονισμένων σημείων πρόσβασης στους οικονομικούς φορείς. Η επιλογή 7 εγκαθιδρύει ένα σημείο ενιαίας εισόδου σε επίπεδο ΕΕ.

- Κατηγορία ΙΙΙ (επιλογή 8): οριζόντια επιλογή για τον εξορθολογισμό του τρόπου ταυτοποίησης των οικονομικών φορέων από τα τελωνεία και τις αρμόδιες αρχές-εταίρους. Η επιλογή αυτή θα βασίζεται στην εκτεταμένη χρήση του υφιστάμενου συστήματος καταχώρισης και ταυτοποίησης των οικονομικών φορέων (EORI), είτε για καταχώριση και επικύρωση (8i) είτε μόνο για επικύρωση (8ii).

Οι επιλογές 1, 2, 6, 7 και 8ii διατηρήθηκαν για εις βάθος ανάλυση βάσει διαδικασίας εξέτασης. Η εκτίμηση επιπτώσεων προσδιόρισε παρόμοιες επιπτώσεις για όλες τις επιλογές. Οι άμεσες οικονομικές επιπτώσεις θα περιλαμβάνουν το εφάπαξ κόστος υλοποίησης και τις τακτικές δαπάνες, καθώς και εξοικονόμηση από τον περιορισμό του διοικητικού φόρτου για τις τελωνειακές αρχές, τις αρμόδιες αρχές-εταίρους και τους οικονομικούς φορείς κατά την επιβολή της νομοθεσίας της ΕΕ και τη διεκπεραίωση του τελωνισμού των εμπορευμάτων. Θα επιτευχθούν επίσης ορισμένα (μη ποσοτικοποιήσιμα) εμπορικά οφέλη. Η ενίσχυση της συνεργασίας και η διευκόλυνση της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων για τον τελωνισμό εμπορευμάτων αρχών θα βελτίωνε επίσης τις διαδικασίες διαχείρισης των κινδύνων και θα περιόριζε τα περιστατικά απάτης και ανθρώπινου σφάλματος. Τα παραπάνω θα βελτίωναν με τη σειρά τους την τήρηση και την επιβολή της μη τελωνειακής νομοθεσίας και θα απέφεραν συναφή κοινωνικά και περιβαλλοντικά οφέλη.

Οι διαφορετικές δέσμες επιλογών συγκρίθηκαν από άποψη αποτελεσματικότητας (ήτοι επιβολή των συναφών κανονιστικών απαιτήσεων και διευκόλυνση του εμπορίου), απόδοσης, συνάφειας με άλλες πολιτικές και αναλογικότητας προκειμένου να προσδιοριστεί η προτιμώμενη επιλογή. Από τη σύγκριση προέκυψε ότι τα μεγαλύτερα οφέλη ήταν δυνατόν να προέρχονται μόνο από τις δέσμες που περιλαμβάνουν επιλογές τόσο της κατηγορίας Ι όσο και της κατηγορίας ΙΙ, ενώ η επιλογή 8(ii) αποφέρει επιπρόσθετα οφέλη σε οποιαδήποτε δέσμη. Οι επιλογές 1 και 6 αποδείχτηκαν αποτελεσματικές ως προς το κόστος, συναφείς και αναλογικές, ενώ οι επιλογές 2 και (κυρίως) 7 αποδείχτηκαν ιδιαιτέρως προβληματικές από αυτή την άποψη. Συνεπώς, η προτιμώμενη δέσμη αποτελείται από τις επιλογές 1+6+8(ii).

Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;

Κατά τη διάρκεια της εκτεταμένης διαβούλευσης, οι αρχές των κρατών μελών και οι οικονομικοί φορείς εξέφρασαν τις ακόλουθες απόψεις:

- Επιλογή 1: σχεδόν ομόφωνη στήριξη, με βάση την αποδεδειγμένη επιτυχία της προκατόχου ΕΕ CSW-CERTEX, τα σημαντικά αναμενόμενα οφέλη και το σχετικά περιορισμένο κόστος υλοποίησης.
- Επιλογή 2: περιορισμένη μόνο στήριξη, λόγω της πολυπλοκότητας και του υψηλού κόστους υλοποίησής της, και περιορισμένα οφέλη.
- Επιλογή 6: μέτρια έως σθεναρή στήριξη. Οι οικονομικοί φορείς εκτίμησαν τη δυνατότητα που προσφέρει για τη διευκόλυνση του εμπορίου με την υλοποίηση της πλήρους έννοιας της ενιαίας θυρίδας, παρέχοντας ένα ενιαίο σημείο πρόσβασης για τη διεκπεραίωση των απαιτήσεων τελωνισμού.
- Επιλογή 7: πολύ περιορισμένη στήριξη λόγω της πολυπλοκότητάς της και του υψηλότατου κόστους. Οι οικονομικοί φορείς την αντιμετώπισαν θετικά λόγω της δυνατότητας που προσφέρει για εξορθολογισμό και εναρμόνιση των τελωνειακών διαδικασιών σε ολόκληρη την ΕΕ.
- Επιλογή 8(ii): αν και περιορισμένης εμβέλειας, στηρίχθηκε από όλα σχεδόν τα ενδιαφερόμενα μέρη ως μέσο εξορθολογισμού των διαδικασιών.

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);

Η προτιμώμενη δέσμη πολιτικής των επιλογών 1+6+8ii προσφέρει πολλά σχετικά πλεονεκτήματα. Έλαβε τα υψηλότερα επίπεδα στήριξης από τα ενδιαφερόμενα μέρη. Αναμένεται επίσης να αποφέρει σημαντικά άμεσα οικονομικά οφέλη, συνολικού ύψους 209,4 εκατ. EUR έως 311,5 εκατ. EUR ετησίως, από τη στιγμή που θα τεθεί σε πλήρη λειτουργία (δηλαδή μετά από σταδιακή εφαρμογή για 7 έτη). Ενώ το συνολικό οικονομικό όφελος είναι μικρότερο από ό,τι για τις πιο εκτενείς δέσμες επιλογών, η σχέση κόστους-οφέλους της προτιμώμενης δέσμης επιλογών είναι σχεδόν 1,5 φορά υψηλότερη, γεγονός που αποδεικνύει την αναλογικότητά της. Εκτός αυτού, τα ευρύτερα εμπορικά οφέλη ενδέχεται να είναι σημαντικά, αλλά δεν ήταν δυνατόν να ποσοτικοποιηθούν. Όσον αφορά τις περιβαλλοντικές και κοινωνικές επιπτώσεις, η δέσμη αυτή θα μπορούσε να συνδυάσει τα κύρια οφέλη της επιλογής 1 με τα πρόσθετα πλεονεκτήματα από την αυξημένη εναρμόνιση και διαλειτουργικότητα των δεδομένων που αναμένονται από την επιλογή 6, καθώς και τα πρόσθετα οφέλη της επιλογής 8(ii) όσον αφορά την καλύτερη ταυτοποίηση των οικονομικών φορέων. Ο αποκλεισμός της επιλογής 2 θα στερούσε μόνο ήσσονος σημασίας οφέλη. Συνολικά, μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι η εν λόγω δέσμη μέτρων μεγιστοποιεί την ικανότητα της ΕΕ να ενεργεί ως καταλύτης για την έννοια της ενιαίας θυρίδας, παρέχοντας ένα πλαίσιο για την αποτελεσματική και αναλογική εφαρμογή της πολιτικής της ΕΕ, και υποδεικνύει τη βέλτιστη σχέση κόστους-οφέλους.

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);

Το εφάπαξ κόστος υλοποίησης και οι τακτικές δαπάνες θα βαρύνουν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τις εθνικές αρχές. Το κόστος υλοποίησης περιλαμβάνει τις δαπάνες ΤΠ, τη διαδικασία διαχείρισης των αλλαγών, την κατάρτιση και την υποστήριξη, και αναμένεται να κατανεμηθεί σε περίοδο 7 ετών. Στη συνέχεια, οι τακτικές δαπάνες θα περιλαμβάνουν συντήρηση, περιοδικές επικαιροποιήσεις, υποστήριξη και καθημερινή λειτουργία. Το εκτιμώμενο κόστος είναι (σε εκατ. EUR, με χαμηλό και υψηλό εύρος τιμών, εκτός από τις δαπάνες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής):

Σύνολο για τα έτη σταδιακής υλοποίησης 1-7	Ευρωπαϊκή Επιτροπή	64,73	Ετήσιο σύνολο μετά την πλήρη λειτουργία, από το έτος 8 και έπειτα	Ευρωπαϊκή Επιτροπή	6,35
	Σύνολο για τις αρχές	64,38 έως 127,73		Σύνολο για τις αρχές	5,91 έως 11,75

	των κρατών μελών			των κρατών μελών	
	Σύνολο	129,11 έως 192,46		Σύνολο	12,26 έως 18,10

Πώς θα επηρεαστούν οι μεγάλες, οι μικρομεσαίες και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις;

Τα κύρια προβλήματα επηρεάζουν τις επιχειρήσεις, ιδίως τις ΜΜΕ, και, ως εκ τούτου, η πρωτοβουλία επικεντρώνεται στη διευκόλυνση του εμπορίου και στη μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης, ιδίως με την εξοικονόμηση χρόνου, καθώς και με την απλούστευση και την περαιτέρω αυτοματοποίηση του τελωνισμού. Εκτιμάται ότι η προτιμώμενη δέσμη επιλογών θα αποφέρει οφέλη από 494,1 έως 688,4 εκατ. EUR για τους οικονομικούς φορείς κατά την επταετή διάρκεια σταδιακής εφαρμογής, ακολουθούμενα από ετήσια οφέλη από 141,2 έως 196,7 εκατ. EUR, επιπλέον των εμπορικών οφελών που δεν ήταν δυνατόν να ποσοτικοποιηθούν. Δεδομένου ότι οι επιχειρήσεις δεν θα υποχρεωθούν να αγοράσουν νέο εξοπλισμό ή να υιοθετήσουν γρήγορα νέες διαδικασίες, το κόστος θεωρείται αμελητέο.

Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικήσεις;

Η πρωτοβουλία αξιοποιεί το δυναμικό της Επιτροπής για την επίτευξη οικονομιών κλίμακας. Ωστόσο, το κόστος για τις διοικήσεις θα είναι σημαντικό, όσον αφορά τις δαπάνες για υλισμικό και λογισμικό ΤΠ, τη διαδικασία διαχείρισης των αλλαγών, την κατάρτιση και την υποστήριξη, όπως περιγράφεται ανωτέρω.

Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;

Από την εκτενή διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη και την εξέταση παρόμοιων πρωτοβουλιών σε άλλα κράτη μέλη δεν προέκυψαν άλλες επιπτώσεις πέραν όσων προαναφέρθηκαν. Μολονότι ενδέχεται να ανακύψουν ζητήματα σχετικά με την προστασία και την ασφάλεια των δεδομένων των οικονομικών φορέων, αυτά θα αντιμετωπιστούν στο πλαίσιο της σχετικής νομοθεσίας της ΕΕ.

Δ. Παρακολούθηση

Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;

Έχουν καταρτιστεί σχέδια τακτικής παρακολούθησης και περιοδικής αξιολόγησης. Τα πρώτα θα βασίζονται τόσο σε ενωσιακές πηγές (π.χ. παραδοτέα ΤΠ και στατιστικά στοιχεία) όσο και σε εθνικές (π.χ. δεδομένα σχετικά με τους χρόνους τελωνισμού). Η αξιολόγηση θα πραγματοποιηθεί 6 έτη μετά την έναρξη ισχύος της νομοθεσίας και, στη συνέχεια, κάθε 3 έτη.