EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.10.2020
SWD(2020) 239 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning

om inrättande av en miljö med en enda kontaktpunkt för tullen i EU och om ändring av förordning (EU) nr 952/2013

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

Sammanfattning

Konsekvensbedömning av initiativet för en miljö med en enda kontaktpunkt för tullen i EU

A. Behov av åtgärder

Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?

Ett smidigt gränsöverskridande handelsflöde förutsätter effektiva tullklarerings- och kontrollförfaranden som garanterar skydd och säkerhet för invånare och företag i EU. Detta uppnås delvis genom de elektroniska system som föreskrivs i unionens tullkodex och som ersätter pappersbaserade förfaranden med elektroniska. Efterlevnaden av mer än 60 icke-tullrelaterade EU-rättsakter och nationell icke-tullrelaterad lagstiftning (på områdena hälsa och säkerhet, miljö, jordbruk, fiskeri, kulturarv, marknadsövervakning osv.) måste dock också kontrolleras vid de yttre gränserna. Denna lagstiftning kräver andra dokument än tulldeklarationer och berör upp till 13 % av de nästan 300 miljoner varubefordringar som sker varje år och som i många fall rör mycket känsliga varor. Eftersom myndigheterna ofta arbetar isolerat, med system och processer som inte harmonierar med varandra, hanteras många varor på ett ineffektivt sätt vilket befrämjar fel och bedrägerier. Vissa tillstånd medger exempelvis att varukvantiteter delas upp i flera tulldeklarationer och dessa tillstånd är giltiga i hela EU. Myndigheterna måste verifiera de kvantiteter som redan använts, men manuella kontroller är både tidskrävande och inte tillräckligt exakta. Dessa problem kan inte lösas utan nya åtgärder på EU-nivå, delvis på grund av att de rör formaliteter på EU-nivå. Nationella insatser löser också ofta endast ett problem i taget och kan förvärra problemet på grund av bristande interoperabilitet och handelns gränsöverskridande karaktär. Det mest relevanta EU-initiativet på detta område, EU CSW-CERTEX, har rönt vissa framgångar men är endast frivilligt och har begränsad räckvidd.

Vad förväntas initiativet leda till?

Det allmänna målet är att förbättra efterlevnadskontrollen av lagstadgade krav för ett förstärkt skydd av EU och att underlätta internationell handel. För att uppnå detta mål kommer initiativet att

- fastställa en styrningsstruktur för ökat samarbete mellan tullmyndigheter och behöriga partnermyndigheter och utveckla interoperabla lösningar där detta är ändamålsenligt och lämpligt,
- förbättra arbetsmetoderna mellan de myndigheter som är involverade i internationell handel, för att möjliggöra mer automatiserade, elektroniska och integrerade processer för klarering av varor,
- fastställa en ram för harmonisering av uppgifter och möjliggöra återanvändning av de uppgifter i samband med fullgörande av olika formaliteter som krävs av tullmyndigheter och andra myndigheter när det gäller internationell handel.

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå?

De identifierade problemen är till sin natur gränsöverskridande, eftersom de rör gränsöverskridande varubefordran, och eventuella fel eller bedrägerier som äger rum i en enskild medlemsstat kan få konsekvenser för hela EU. EU är med tanke på sitt ansvar för tullunionen och de berörda icke-tullrelaterade kraven väl lämpad att samordna åtgärder, ta itu med fragmenteringen och skapa stordriftsfördelar. Befintliga och förväntade åtgärder har visat sig vara otillräckliga av följande skäl: i) En fortsatt fragmentering/brist på interoperabilitet skulle begränsa fördelarna med en gradvis digitalisering och modernisering. ii) De nationella initiativen skulle vara få på grund av resursbegränsningar och inte möjliggöra vissa nyckelfunktioner, såsom kvantitetsförvaltning på EU-nivå. iii) EU CSW-CERTEX (ett frivilligt initiativ) skulle tappa fart om det inte åtföljs av obligatoriska åtgärder.

B. Lösningar

Vilka alternativ, både lagstiftning och andra åtgärder, har övervägts? Finns det ett rekommenderat alternativ? Varför?

Åtta policyalternativ identifierades. Dessa utgör inte en förteckning från vilken ett enda alternativ skulle kunna väljas, utan är i stället indelade i tre breda kategorier, som i form av paket skulle kunna utgöra ett framtida policyval:

- Kategori I (alternativ 1–4; kombination av alternativ möjligt): alternativ för samarbete mellan olika länders myndigheter, som skulle göra det lättare för tullmyndigheter och behöriga partnermyndigheter att utbyta information. Varje alternativ har olika räckvidd. Alternativ 1 gör EU CSW-CERTEX obligatoriskt och täcker EU-rättsliga krav som hanteras på EU-nivå, och innebär att det skapas en funktion för automatiserad kvantitetsförvaltning. Alternativ 2 täcker EU-rättsliga krav som hanteras i nationella elektroniska system. Alternativ 3 täcker nationella rättsliga krav och alternativ 4 dokument från tredjeländer.
- Kategori II (alternativ 5–7; endast ett alternativ möjligt): alternativ för ett samarbete mellan företag och myndigheter som syftar till att förbättra de ekonomiska aktörernas interaktion med myndigheterna. Alternativ 5 inför en harmoniserad portal för näringsidkare för hantering av intyg på EU-nivå. Alternativ 6 inför en enda kontaktpunkt på nationell nivå för att ge ekonomiska aktörer harmoniserade åtkomstställen. Alternativ 7 inför en enda kontaktpunkt på EU-nivå.
- Kategori III (alternativ 8): ett övergripande alternativ för att rationalisera det sätt på vilket tullmyndigheter och behöriga partnermyndigheter identifierar ekonomiska aktörer. Det skulle bygga på en utökad användning av det befintliga Eori-systemet för registrering och identifiering av ekonomiska aktörer, antingen för registrering och validering (8i) eller enbart för validering (8ii).

Alternativen 1, 2, 6, 7 och 8ii valdes ut för en fördjupad analys på grundval av en granskning. I konsekvensanalysen identifierades liknande effekter av alla alternativ. Direkta ekonomiska effekter skulle inbegripa engångskostnader för genomförande och återkommande kostnader samt besparingar till följd av en minskad administrativ börda för tullmyndigheter, behöriga partnermyndigheter och ekonomiska aktörer vid efterlevnadskontrollen avseende EU-lagstiftningen och klareringen av varor. Vissa (icke kvantifierbara) handelsfördelar skulle också uppnås. Att förbättra samarbetet och underlätta informationsutbytet mellan myndigheter som ansvarar för klarering av varor skulle också förbättra riskhanteringsprocesserna och minska förekomsten av bedrägerier och mänskliga misstag. Detta skulle i sin tur medföra bättre efterlevnad av och efterlevnadskontroll i fråga om icke-tullrelaterad lagstiftning och därmed relaterade sociala och miljörelaterade fördelar.

Olika paket av alternativ jämfördes i fråga om ändamålsenlighet (dvs. kontroll av att relevanta rättsliga krav efterlevs och förenklade handelsprocedurer), effektivitet, samstämmighet med annan politik och proportionalitet, i syfte att identifiera det alternativ som föredras. Detta visade att de största fördelarna bara kunde uppnås från paket som omfattade alternativ från både kategori I och kategori II, medan alternativ 8ii tillför ett värde till alla paket. Alternativen 1 och 6 befanns vara kostnadseffektiva, samstämmiga och proportionerliga, medan alternativen 2 och (särskilt) 7 var högst problematiska i dessa avseenden. Det paket som föredras är därför alternativen 1 + 6 + 8ii.

Vem stöder vilka alternativ?

Under det omfattande samrådet framförde medlemsstaternas myndigheter och ekonomiska aktörer följande synpunkter:

- Alternativ 1: Nästan enhälligt stöd, baserat på den bevisade framgången för dess föregångare EU CSW-CERTEX, stora förväntade fördelar och relativt begränsade genomförandekostnader.
- Alternativ 2: Endast begränsat stöd, på grund av dess komplexitet och höga genomförandekostnader, och begränsade fördelar.
- Alternativ 6: Måttligt till starkt stöd. De ekonomiska aktörerna uppskattade dess förmåga att underlätta handeln genom att helt och hållet förverkliga principen om en gemensam kontaktpunkt genom att tillhandahålla en enda åtkomstpunkt för hantering av varuklarering.
- Alternativ 7: Mycket begränsat stöd på grund av dess komplexitet och mycket höga kostnader. De ekonomiska aktörerna såg positivt på dess förmåga att rationalisera och harmonisera tullförfarandena i hela EU.
- Alternativ 8ii: Trots dess begränsade tillämpningsområde fick det stöd från nästan alla berörda parter som ett sätt att rationalisera processerna.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om ett sådant alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?

Det rekommenderade åtgärdspaketet med alternativen 1 + 6 + 8ii erbjuder flera relativa fördelar. Det fick det största stödet från berörda parter. Det förväntas också generera betydande direkta ekonomiska fördelar på totalt 209,4–311,5 miljoner euro per år när det är fullt operativt (dvs. efter ett successivt genomförande över sju år). Den totala ekonomiska vinsten är visserligen lägre än för de mest expansiva åtgärdspaketen, men valutan för pengarna från det rekommenderade åtgärdspaketet är nästan 1,5 gånger högre, vilket visar att det är proportionerligt. Detta resultat uppstår utöver de bredare handelsfördelar som sannolikt är betydande men som inte kan kvantifieras. När det gäller miljörelaterade och sociala konsekvenser skulle detta paket kombinera de stora fördelarna med alternativ 1 med ytterligare vinster från den ökade harmonisering av uppgifter och interoperabilitet som förväntas av alternativ 6 samt de tillkommande fördelarna med alternativ 8ii, som rör bättre identifiering av ekonomiska aktörer. Endast mindre fördelar skulle utebli om alternativ 2 inte togs med. Sammantaget kan sägas att detta paket maximerar EU:s förmåga att fungera som en katalysator för konceptet med en enda kontaktpunkt, genom att det tillhandahåller en ram för att genomföra EU:s politik på ett ändamålsenligt och proportionerligt sätt och uppnår valuta för pengarna.

Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om ett sådant alternativ finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?

Engångskostnader för genomförande och återkommande kostnader skulle bäras av Europeiska kommissionen och de nationella myndigheterna. Genomförandekostnader inbegriper it-utgifter och ledning, utbildning och stöd i samband med ändrade förfaranden, och förväntas fasas ut över en period på sju år. Därefter kommer återkommande kostnader att inbegripa underhåll, regelbundna uppdateringar, stöd och daglig drift. Kostnaderna beräknas till följande (i miljoner euro, intervall, utom för kommissionens kostnader):

Totalt för gradvist genomförande åren 1–7	Kommissionen	64,73	Årligt totalbelopp när systemet är fullt operativt, från och med år 8	Kommissionen	6,35
	Totalt för medlemsstaternas myndigheter	64,38–127,73		Totalt för medlemsstaternas myndigheter	5,91–11,75
	Totalt	129,11–192,46		Totalt	12,26–18,10

Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag?

De största problemen rör företagen, särskilt små och medelstora företag, och initiativet är därför inriktat på förenklade handelsprocedurer och minskade administrativa bördor, särskilt genom tidsbesparingar och en enklare och mer automatiserad klarering. Det rekommenderade åtgärdspaketet skulle uppskattningsvis leda till fördelar för ekonomiska aktörer på 494.1–688,4 miljoner euro under de sju år som genomförandet sker successivt, följt av årliga fördelar på 141,2–196,7 miljoner euro, utöver handelsfördelar som inte har kunnat kvantifieras. Eftersom företagen inte kommer att behöva köpa ny utrustning eller snabbt införa nya processer anses kostnaderna vara försumbara.

Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?

Initiativet tillvaratar kommissionens potential att skapa stordriftsfördelar. Det finns dock betydande kostnader för förvaltningarna när det gäller utgifter för it-hårdvara, programvara och ledning, utbildning och stöd i samband med ändrade förfaranden, såsom beskrivs ovan.

Uppstår andra betydande konsekvenser?

Omfattande samråd med berörda parter och granskning av liknande initiativ i andra medlemsstater visade inte på några konsekvenser utöver dem som identifierats. Även om frågor som rör skyddet av och säkerheten för ekonomiska aktörers uppgifter kan uppstå kommer dessa frågor att tas upp inom ramen för relevant EU-lagstiftning.

D. Uppföljning

När kommer åtgärderna att ses över?

Planer för regelbunden övervakning och utvärdering har utarbetats. Övervakningen kommer att bygga på källor på både EU-nivå (t.ex. it-resultat och statistik) och nationell nivå (t.ex. uppgifter om klareringstider). Utvärderingen kommer att äga rum sex år efter det att lagstiftningen har trätt i kraft och därefter vart tredje år.