EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 28.10.2020
SWD(2020) 239 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning

om oprettelse af Den Europæiske Unions kvikskrankemiljø på toldområdet og om ændring af forordning (EU) nr. 952/2013

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

Resumé

Konsekvensanalyse af initiativet om et EU-kvikskrankemiljø på toldområdet

A. Behov for handling

Hvorfor? Hvad er problemstillingen?

Den jævne strøm af grænseoverskridende handel gør det nødvendigt at have effektive fortoldnings- og kontrolprocedurer, der opretholder sikkerheden for mennesker og virksomheder i EU. Dette opnås til dels ved hjælp af de elektroniske systemer, der er fastsat i EU-toldkodeksen, som erstatter papirbaserede procedurer med elektroniske procedurer. Der er imidlertid 60 ikke-toldrelaterede EU-retsakter samt national ikke-toldrelateret lovgivning (inden for sundhed og sikkerhed, miljø, landbrug, fiskeri, international kulturarv, markedsovervågning osv.), som også skal håndhæves ved de ydre grænser. Dette kræver andre dokumenter end toldangivelser og berører op til 13 % af de næsten 300 mio. varebevægelser hvert år, hvoraf mange er meget følsomme. Da myndighederne ofte arbejder i siloer med ikke-tilpassede systemer og processer, håndteres mange varer på en måde, der er ineffektiv og kan føre til for fejl og svig. For nogle bevillinger må varemængder godt fordeles på flere toldangivelser, og de er gyldige i hele EU. Selv om myndighederne skal kontrollere de anvendte mængder, er manuelle kontroller både tidskrævende og ikke tilstrækkeligt nøjagtige. Disse problemer kan ikke løses uden en ny EU-indsats, til dels fordi de vedrører EU-formaliteter. Den nationale indsats er også ofte fragmenteret og kan gøre problemet værre på grund af manglende interoperabilitet og handel på tværs af grænserne. Det mest relevante EU-initiativ på dette område, EU CSW-CERTEX, er forløbet godt, men er kun frivilligt og har et begrænset anvendelsesområde.

Hvilke resultater forventes der af initiativet?

Det overordnede mål er at forbedre håndhævelsen af lovkravene for at forbedre sikkerheden i EU og lette den internationale handel. For at opfylde dette mål vil initiativet:

- definere en forvaltningsramme for øget samarbejde mellem toldmyndighederne og de kompetente partnermyndigheder og udvikle interoperable løsninger, hvor det er nyttigt og hensigtsmæssigt
- forbedre arbejdsmetoderne mellem de tilsynsmyndigheder, der er involveret i international handel, for at muliggøre mere automatiserede, elektroniske og integrerede processer i forbindelse med toldbehandlingen af varer
- fastlægge en ramme for harmonisering af data og muliggøre genanvendelse af data for at opfylde de forskellige formaliteter, som toldmyndigheder og ikke-toldrelaterede myndigheder kræver i forbindelse med international handel

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

De identificerede problemer er i sagens natur tværnationale, da de indebærer grænseoverskridende varebevægelser, og enhver form for fejl eller svig, der finder sted i en bestemt medlemsstat, kan påvirke hele EU. EU er i kraft af sit ansvar for toldunionen og de øvrige ikke-toldrelaterede lovkrav bedst egnet til at koordinere indsatsen, tackle fragmenteringen og skabe stordriftsfordele. Eksisterende og forventede foranstaltninger har vist sig at være utilstrækkelige, fordi: i) Fortsat fragmentering/manglende interoperabilitet vil begrænse fordelene ved gradvis digitalisering og modernisering. ii) Der er kun få nationale initiativer på grund af ressourcemæssige begrænsninger, der hindrer visse nøglefunktioner som f.eks. mængdemæssig forvaltning på EU-plan. og (iii) EU CSW-CERTEX (et frivilligt initiativ) vil miste sin dynamik, hvis det ikke følges op af en obligatorisk foranstaltning.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige løsningsmodeller overvejes der? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

Der blev identificeret otte løsningsmodeller. De udgør ikke en liste, hvorfra der kan vælges én bestemt løsningsmodel, men falder derimod ind under tre brede kategorier, der kan sammensættes med henblik på at skabe et fremtidigt politisk valg:

- Kategori I (løsningsmodel 1-4, kombination af mulige løsningsmodeller): løsninger, der indebærer mellemstatsligt samarbejde, hvilket vil gøre det nemmere for toldmyndigheder og kompetente partnermyndigheder at udveksle oplysninger. Hver løsningsmodel har forskelligt omfang. Løsningsmodel 1 gør EU CSW-CERTEX obligatorisk og dækker EU's lovkrav, som forvaltes på EU-plan, og som giver mulighed for automatisk mængdemæssig forvaltning. Løsningsmodel 2 dækker EU's lovkrav, der forvaltes i de nationale elektroniske systemer. Løsningsmodel 3 omfatter nationale lovkrav, og løsningsmodel 4 dokumenter for tredjelande.
- Kategori II (løsningsmodel 5-7, kun én mulig løsningsmodel): muligheder for samarbejde mellem myndigheder og erhvervsliv med henblik på at forbedre de økonomiske operatørers samspil med myndighederne. Løsningsmodel 5 etablerer en harmoniseret portal for EU's certifikatforvaltning. Løsningsmodel 6 opretter kvikskranker på nationalt plan for at give de økonomiske operatører harmoniserede kontaktpunkter. Løsningsmodel 7 indfører et fælles kontaktpunkt på EU-plan.
- Kategori III (løsningsmodel 8): en tværgående løsningsmodel for at strømline den måde, hvorpå toldmyndigheder og kompetente partnermyndigheder identificerer økonomiske operatører. Den vil gøre øget brug af det eksisterende system til registrering og identificering af økonomiske operatører (EORI), enten til registrering og validering (8i) eller udelukkende til validering (8ii).

Løsningsmodel 1, 2, 6, 7 og 8ii blev udvalgt til en indgående analyse baseret på en screening. Konsekvensanalysen identificerede tilsvarende virkninger for alle løsningsmodeller. Direkte økonomiske virkninger vil omfatte

engangsgennemførelsesomkostninger og løbende omkostninger samt besparelser som følge af en reduceret administrativ byrde for toldmyndigheder, kompetente partnermyndigheder og økonomiske operatører, når de håndhæver EU-lovgivningen og beskæftiger sig med toldbehandling af varer. Der vil også kunne opnås visse (ikke-kvantificerbare) handelsfordele. Forbedring af samarbejdet og fremme af informationsudvekslingen mellem de myndigheder, der er ansvarlige for toldbehandlingen af varer, vil også forbedre risikostyringsprocesserne og mindske tilfælde af svig og menneskelige fejl Dette vil føre til en bedre overholdelse og håndhævelse af den ikke-toldrelaterede lovgivning og generere dertil knyttede sociale og miljømæssige fordele.

Forskellige løsningsmodeller blev sammenlignet med hensyn til effektivitet (dvs. håndhævelse af relevante lovkrav og lettelse af samhandelen), effektivitet, sammenhæng med andre politikker og proportionalitet for at finde den foretrukne løsning. Dette viste, at de største fordele kom fra pakker, som omfattede løsningsmodeller af både kategori I og II, mens løsningsmodel 8ii kan bruges som et supplement til enhver anden pakke. Løsningsmodel 1 og 6 viste sig at være omkostningseffektive, sammenhængende og forholdsmæssige, mens løsningsmodel 2 og (navnlig) 7 var meget problematiske i den henseende. Den foretrukne pakke er således løsningsmodel 1 + 6 + 8ii.

Hvem støtter hvilken løsning?

Under den omfattende høring gav medlemsstaternes myndigheder og økonomiske operatører udtryk for følgende synspunkter:

- Løsningsmodel 1: Næsten enstemmig støtte på baggrund af den dokumenterede succes med dens forgænger, EU CSW-CERTEX, store forventede fordele og relativt begrænsede gennemførelsesomkostninger.
- Løsningsmodel 2: Kun begrænset støtte på grund af dens kompleksitet, store gennemførelsesomkostninger og begrænsede fordele.
- Løsningsmodel 6: Moderat til stærk støtte. De økonomiske operatører værdsatte, at den kan lette samhandelen under udnyttelse af kvikskrankekonceptet ved at stille et fælles adgangssted til rådighed til håndtering af krav til toldbehandling.
- Løsningsmodel 7: Meget begrænset støtte på grund af dens kompleksitet og meget høje omkostninger. De økonomiske operatører anså det for positivt, at den kan bruges til at strømline og harmonisere toldprocedurerne i hele EU.
- Løsningsmodel 8ii: Om end anvendelsesområdet er begrænset, støttes den af næsten alle interessenter som en måde at strømline processerne på.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Den foretrukne løsningsmodel 1+6+8ii giver flere relative fordele. Den modtog mest støtte fra interessenterne. Den forventes også at skabe væsentlige direkte økonomiske fordele på i alt 209,4 mio. EUR til 311,5 mio. EUR om året, når det er fuldt operationelt (dvs. efter en gradvis gennemførelse over syv år). Den samlede økonomiske fordel er mindre end for de mest omfattende pakkeløsninger, men den foretrukne pakkeløsning giver 1,5 gange så meget værdi for pengene, hvilket viser, at den står i et rimeligt forhold til målet. Dette er ud over de bredere handelsfordele, der sandsynligvis vil være betydelige, men som ikke kan kvantificeres. Med hensyn til de miljømæssige og sociale virkninger kombinerer denne pakke hovedfordelene ved løsningsmodel 1 med yderligere gevinster fra den øgede dataharmonisering og interoperabilitet, der forventes af løsningsmodel 6, samt øgede fordele fra løsningsmodel 8ii med hensyn til identifikation af økonomiske operatører. Der gives kun afkald på mindre fordele, hvis løsningsmodel 2 ikke inkluderes. Samlet set kan det siges, at denne pakke maksimerer EU's evne til at fungere som katalysator for kvikskrankekonceptet og udgør en ramme for gennemførelsen af EU's politik på en effektiv og forholdsmæssig måde med påvisning af god værdi for pengene.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Engangsomkostninger og løbende omkostninger afholdes af Kommissionen og de nationale myndigheder. Gennemførelsesomkostningerne omfatter IT-udgifter, forvaltning af procesændringer, uddannelse og støtte og forventes at blive afviklet over en syvårig periode. Senere vil de løbende omkostninger omfatte vedligeholdelse, regelmæssige opdateringer, støtte og daglig drift. De anslåede omkostninger er (i mio. EUR, lave og høje værdier, bortset fra Kommissionens omkostninger):

I alt for gradvis gennemførelse, år 1-7	Kommissionen	64,73	I alt pr. år, når det er fuldt operationelt, fra og med år 8	Kommissionen	6,35
	I alt medlemsstaternes myndigheder	64,38 til 127,73		I alt medlemsstaternes myndigheder	5,91 til 11,75
	Samlet antal	129,11 til 192,46		Samlet antal	12,26 til 18,10

Hvordan påvirker den foretrukne løsningsmodel virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomheder?

De største problemer berører virksomhederne, især SMV'erne, og initiativet handler derfor først og fremmest om at lette samhandelen og mindske de administrative byrder, navnlig ved at spare tid, forenkle toldbehandlingen og gøre den mere automatiseret. Det skønnes, at den foretrukne løsningsmodel vil udgøre en fordel for de økonomiske operatører på mellem 494,1 mio. EUR og 688,4 mio. EUR i løbet af de syv års trinvise gennemførelse efterfulgt af en årlig fordel på mellem 141,2 mio. EUR og 196,7 mio. EUR ud over de handelsfordele, som det ikke har været muligt at kvantificere. Da virksomhederne ikke vil være forpligtet til at købe nyt udstyr eller hurtigt indføre nye processer, anses omkostningerne for at være ubetydelige.

Vil der være væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Initiativet udnytter Kommissionens potentiale til at skabe stordriftsfordele. Der er imidlertid betydelige omkostninger for myndighederne med hensyn til udgifter til IT-hardware og -software, håndtering af ændringsstyring, uddannelse og støtte som beskrevet ovenfor.

Vil der være andre væsentlige virkninger?

Omfattende høringer af interesserede parter og undersøgelse af lignende initiativer i andre medlemsstater afdækkede ikke flere virkninger end dem, der allerede var konstateret. Om end der kan opstå problemer med hensyn til beskyttelse af økonomiske operatørers data, vil sådanne tilfælde blive behandlet i henhold til den relevante EU-lovgivning.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Der er udarbejdet regelmæssig overvågning og periodiske evalueringsplaner. Førstnævnte vil være afhængig af kilder på både EU-plan (f.eks. IT-produkter og statistikker) og nationalt plan (f.eks. godkendelsestidspunkter). Evalueringen finder sted seks år efter lovgivningens ikrafttræden og derefter hvert tredje år.