EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 28.10.2020
SWD(2020) 239 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus,

millega luuakse Euroopa Liidu tollivaldkonna ühtne teeninduskeskkond ja muudetakse määrust (EL) nr 952/2013

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

Kommenteeritud kokkuvõte

Mõjuhinnang ELi tollivaldkonna ühtse teeninduskeskkonna kohta

A. Vajadus meetmete järele

Miks? Mis on lahendamist vajav probleem?

Piiriülese kaubanduse sujuvaks toimimiseks on vaja tõhusat tollivormistust ja kontrollimenetlusi, millega tagatakse inimeste ja ettevõtete turvalisus ja julgeolek ELis. See saavutatakse osaliselt liidu tolliseadustikus sätestatud elektrooniliste süsteemide abil, kui paberipõhised protseduurid asendatakse elektroonilistega. Välispiiridel tuleb siiski jõustada enam kui 60 ELi ja siseriiklikku muud kui tollialast õigusakti (tervise ja ohutuse, keskkonnakaitse, põllumajanduse, rahvusvahelise kultuuripärandi, turujärelevalve jms valdkonnas). Sel juhul on tollideklaratsioonide asemel vaja esitada muid dokumente ning see mõjutab kuni 13 % igal aastal toimuvast umbes 300 miljonist kaubaveost, millest paljud hõlmavad väga tundlikku kaupa. Kuna ametiasutused töötavad sageli eraldi ning süsteemid ja protsessid ei ole ühtlustatud, siis käideldakse mitmeid kaupu ebatõhusalt, mis soodustab vigu ja pettusi. Näiteks lubatakse mõne loaga jagada kauba kogused mitme tollideklaratsiooni vahel ja need kehtivad kogu ELis. Kuigi ametiasutused peavad kasutatud kogused kinnitama, on käsitsi tehtav kontroll nii aeganõudev kui ka ebatäpne. Neid probleeme ei saa lahendada ilma ELi uute meetmeteta, osaliselt seetõttu, et need on seotud ELi formaalsustega. Samuti on liikmesriikide püüdlused sageli killustatud ning võivad koostalitlusvõime puudumise ja kaubanduse piiriülese laadi tõttu probleemi süvendada. Kõige asjakohasem ELi algatus selles valdkonnas – EU CSW-CERTEX – on saavutanud teatavat edu, kuid on üksnes vabatahtlik ja piiratud ulatusega.

Mida selle algatusega loodetakse saavutada?

Üldine eesmärk on parandada regulatiivsete nõuete täitmise tagamist, et parandada ELi kaitset ja hõlbustada rahvusvahelist kaubandust. Selle eesmärgi saavutamiseks tehakse algatusega järgmist:

- määratakse kindlaks juhtimisraamistik tõhustatud koostööks tolli ja pädevate partnerasutuste vahel ning töötatakse välja koostalitlusvõimelised lahendused olukordadeks, mille puhul need on kasulikud ja asjakohased;
- parandatakse rahvusvahelises kaubanduses osalevate reguleerivate asutuste vahelist töökorraldust, et kauba tollivormistuses saaks kasutada automaatseid, elektroonilisi ja integreeritud protsesse;
- määratakse kindlaks andmete ühtlustamise raamistik ning võimaldatakse andmete taaskasutamist tolli- ja muude asutuste poolt rahvusvahelise kaubanduse jaoks nõutavate erinevate formaalsuste täitmiseks.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus?

Kindlaks tehtud probleemid on olemuselt riikidevahelised, kuna need hõlmavad kauba piiriülest liikumist, ning ühes liikmesriigis esinenud vead ja pettused võivad mõjutada kogu ELi. Võttes arvesse ELi vastutust tolliliidu ja kõnealuste tolliväliste regulatiivsete nõuete eest, on ELil hea positsioon, et koordineerida meetmeid, võidelda killustatuse vastu ja luua mastaabisäästu. Olemasolevad ja eeldatavad meetmed on osutunud ebapiisavaks peamiselt järgmistel põhjustel: i) jätkuv killustatus ja koostalitlusvõime puudumine vähendaks järkjärgulisest digiteerimisest ja ajakohastamisest saadavat kasu; ii) riiklikke algatusi oleks piiratud ressursside ja teatavate põhifunktsioonide, näiteks ELi tasandi koguste haldamise puudumise tõttu vähe, ning iii) EU CSW-CERTEX (vabatahtlik algatus) kaotaks hoo, kui sellele ei järgneks kohustuslikku tegevust.

B. Lahendused

Milliseid seadusandlikke ja mitteseadusandlikke poliitikavariante on kaalutud? Kas on olemas eelistatud variant? Miks?

Määrati kindlaks kaheksa poliitikavarianti. Need ei moodusta loetelu, millest saaks välja valida ühe variandi, vaid pigem saab need edasise poliitilise valiku moodustamiseks rühmitada kolme suurde kategooriasse:

- I kategooria (variandid 1–4; võimalike variantide kombinatsioon): variandid valitsustevaheliseks koostööks, mis lihtsustab teabe vahetamist tolliasutuste ja pädevate partnerasutuste vahel. Igal variandil on erinev kohaldamisala. Variant 1 muudab EU CSW-CERTEXi kohustuslikuks ja hõlmab ELi tasandil hallatavaid regulatiivseid nõudeid, tagades automaatse koguste haldamise funktsiooni. Variant 2 hõlmab ELi regulatiivseid nõudeid, mida hallatakse riiklikes elektroonilistes süsteemides. Variant 3 hõlmab riiklikke regulatiivseid nõudeid ja variant 4 kolmandate riikide dokumente.
- II kategooria (variandid 5–7; võimalik on ainult üks variant): ettevõtte ja riigi vahelised variandid, mille puhul püütakse koostöö abil parandada ettevõtjate suhtlust ametiasutustega. Variandiga 5 luuakse ühtlustatud kauplejate portaal ELi sertifikaatide haldamiseks. Variandiga 6 luuakse riiklikul tasandil ühtsed teeninduskeskkonnad, et pakkuda ettevõtjatele ühtseid kontaktpunkte. Variandiga 7 luuakse ELi tasandil ühtne kontaktpunkt.
- III kategooria (variant 8): valdkonnaülene variant, millega ühtlustatakse viisi, kuidas tolliasutused ja pädevad partnerasutused ettevõtjaid identifitseerivad. See tugineks olemasoleva ettevõtjate registreerimise ja identifitseerimise (EORI) süsteemi laiendatud kasutamisele kas registreerimisel ja valideerimisel (8i) või üksnes valideerimisel (8ii).

Variandid 1, 2, 6, 7 ja 8ii valiti sõelumise teel välja süvaanalüüsiks. Mõjuanalüüsis tehti kindlaks, et kõigil variantidel on sarnane mõju. Otsene majanduslik mõju seisneks ühekordsetes rakenduskuludes ja korduvates kuludes ning tolliasutustele, pädevatele partnerasutustele ja ettevõtjatele ELi õigusaktide ja kauba tollivormistusega seoses tekkiva halduskoormuse vähendamisest tulenevas kokkuhoius. Saadakse ka teatavat (mittemõõdetavat) kaubanduslikku kasu. Koostöö tõhustamine

ja teabevahetuse hõlbustamine kauba tollivormistuse eest vastutavate asutuste vahel võimaldaks samuti parandada riskijuhtimist ning vähendada pettusi ja inimlikke eksimusi. See omakorda parandaks muude kui tollialaste õigusaktide järgimist ja jõustamist ning tooks seonduvat sotsiaalset ja keskkonnakasu.
Eri variantide kombinatsioone võrreldi tulemuslikkuse (st asjakohaste regulatiivsete nõuete täitmise tagamine ja kaubanduse hõlbustamine), tõhususe, asjaomase kombinatsiooni ja muude poliitikavaldkondade vahelise kooskõla ja proportsionaalsuse seisukohast, et teha kindlaks eelistatud variant. See näitas, et suurimat kasu oli võimalik saada nii I kui ka II kategooria variantidest koosnevatest kombinatsioonidest, samas kui variant 8ii täiendaks mis tahes kombinatsiooni. Leiti, et variandid 1 ja 6 on kulutõhusad, sidusad ja proportsionaalsed, samas kui variandid 2 ja (eelkõige) 7 olid selles osas väga problemaatilised. Eelistatud kombinatsioon on seega 1 + 6 + 8ii.

Kes millist varianti toetab?

Ulatuslike konsultatsioonide käigus väljendasid liikmesriikide ametiasutused ja ettevõtjad järgmisi seisukohti.

- Variant 1: peaaegu üksmeelne toetus, mis põhineb sellele eelnenud projekti EU CSW-CERTEX edul, oluline eeldatav kasu ja suhteliselt piiratud rakenduskulud.
- Variant 2: üksnes piiratud toetus selle keerukuse ja suurte rakenduskulude tõttu ning piiratud kasu.
- Variant 6: mõõdukas kuni tugev toetus. Ettevõtjad hindasid selle variandi suutlikkust hõlbustada kaubandust, võttes kasutusele ühtse teeninduskeskkonna, mis pakub tollivormistusnõuete täitmiseks ühtset kontaktpunkti.
- Variant 7: väga piiratud toetus selle keerukuse ja väga suurte rakenduskulude tõttu. Ettevõtjad suhtusid sellesse varianti positiivselt, kuna see aitab optimeerida ja ühtlustada tolliprotsesse kogu ELis.
- Variant 8ii: peaaegu kõik sidusrühmad toetavad seda protsesside optimeerimise vahendina, kuigi see on ulatuselt piiratud.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Eelistatud poliitikavariantide kombinatsioonil (1 + 6 + 8ii) on mitu suhtelist eelist. Sidusrühmad toetasid seda kõige rohkem. Sellega kaasneb eeldatavasti märkimisväärne otsene majanduslik kasu, mis on kokku 209,4 kuni 311,5 miljonit eurot aastas, kui see täielikult toimib (st pärast järkjärgulist rakendamist seitsme aasta jooksul). Kuigi majanduslik kogukasu on väiksem kui kõige ulatuslikuma variantide kombinatsiooni puhul, on eelistatud variantide kombinatsiooni hinna ja kvaliteedi suhe peaaegu 1,5 korda suurem, mis näitab selle proportsionaalsust. Kõnealune kasu lisandub ulatuslikumale kaubanduslikule kasule, mis on tõenäoliselt suur, kuid mida ei saa arvudes väljendada. Keskkonna- ja sotsiaalse mõju osas ühendaks see kombinatsioon variandi 1 suurima kasu, variandi 6 puhul suuremast andmete ühtlustamisest ja koostalitlusvõimest saadava täiendava kasu ning variandist 8ii saadava kasu, mis on seotud ettevõtjate parema identifitseerimisega. Kui variant 2 kõrvale jäetakse, siis jääb saamata üksnes väike kasu. Üldiselt võib öelda, et kõnealune kombinatsioon maksimeerib ELi võimet olla ühtse teeninduskeskkonna kontseptsiooni edendaja, luua raamistik ELi poliitika tõhusale ja proportsionaalsele rakendamisele ning tõendada majanduslikku tulusust.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Ühekordsete rakenduskulude ja korduvate kulude kandmise eest vastutaksid Euroopa Komisjon ja riikide ametiasutused. Rakenduskulud hõlmavad IT-kulutusi, protsesside muudatuste haldust, koolitust ja tuge ning need jaotatakse eeldatavasti seitsme aasta peale. Hiljem kuuluvad korduvate kulude alla hooldus, perioodilised uuendused, tugi ja igapäevategevused. Hinnangulised kulud on (miljonites eurodes, madalaim ja kõrgeim näitaja, v.a Euroopa Komisjoni kulud) on järgmised:

Järkjärgulise rakendamise aastatel 1–7 kokku	Euroopa Komisjon	64,73	Igal aastal kokku alates 8. aastast, kui süsteem täielikult toimib	Euroopa Komisjon	6,35
	Liikmesriikide ametiasutused kokku	64,38–127,73		Liikmesriikide ametiasutused kokku	5,91–11,75
	Kokku	129,11–192,46		Kokku	12,26–18,10

Milline on mõju ettevõtjatele, VKEdele ja mikroettevõtjatele?

Peamised probleemid mõjutavad ettevõtjaid, eriti VKEsid, ning seepärast keskendutakse algatuses kaubanduse hõlbustamisele ja halduskoormuse vähendamisele, eelkõige säästes aega ning muutes tollivormistuse lihtsamaks ja automaatsemaks. Hinnanguliselt annaks eelistatud variantide kombinatsioon ettevõtjatele seitsme järkjärgulise rakendamise aasta jooksul kasu 494,1 kuni 688,4 miljonit eurot ning seejärel igal aastal 141,2 kuni 196,7 miljonit eurot lisaks kaubanduslikule kasule, mida ei saa arvudes väljendada. Kuna ettevõtjad ei pea ostma uusi seadmeid ega võtma kiiresti kasutusele uusi protsesse, peetakse kulusid tühisteks.

Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?

Algatus toetub komisjoni potentsiaalile luua mastaabisäästu. IT riist- ja tarkvarale, protsesside muudatuste haldusele, koolitusele ja toele tehtavatest kulutustest tulevad ametiasutustele siiski märkimisväärsed kulud, nagu eespool kirjeldatud.

Kas on oodata muud olulist mõju?

Sidusrühmadega ulatuslik konsulteerimine ja liikmesriikide sarnaste algatuste uurimine näitas, et lisaks kindlaks tehtud mõjule puudub muu mõju. Kuigi ettevõtjate andmete kaitse ja turbega seoses võib tekkida probleeme, lahendatakse need vastavalt asjakohastele ELi õigusaktidele.

D. Järelmeetmed

Millal poliitika läbi vaadatakse?
Välja on töötatud regulaarse järelevalve ja perioodilise hindamise kavad. Esimesena mainitud kavad põhinevad nii ELi tasandi (nt IT-alased tulemused ja statistika) kui ka riikliku tasandi (nt andmed tollivormistusele kuluva aja kohta) allikatel. Hindamine tehakse kuus aastat pärast õigusakti jõustumist ja seejärel iga kolme aasta tagant.