

Bryssel 17.5.2023
SWD(2023) 141 final

Tulliuudistus

**KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA
TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA**

[\[...\]](#)

Oheisasiakirja

**Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset
unionin tullikodeksista, Euroopan unionin tulliviranomaisen perustamisesta ja
asetuksen (EU) N:o 952/2013 kumoamisesta**

{COM(2023) 258 final} - {SEC(2023) 198 final} - {SWD(2023) 140 final}

Tiivistelmä
Vaikutustenarviointi unionin tullilainsäädännön tarkistamisesta
A. Toimenpiteen tarve
Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?
Nykyinen järjestelmä ei ole tyydyttävä, sillä EU menettää tuloja. EU:hun saapuu laittomia ja vaatimustenvastaisia tuotteita, jotka vaarantavat EU:n kansalaisten turvallisuuden. <i>Tullilla on vaikeuksia suojella unionin taloudellisia etuja ja yhä lukuisampia alakohtaisissa politiikoissa (kuten tuoteturvallisuus, turvatoimet, ihmisten, eläinten, kasvien terveyden ja ympäristön suojelu) asetettuja ei-taloudellisia vaatimuksia. Tulliviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välinen yhteistyö ei ole riittävää.</i> <i>Nykyiset tulliprosessit edellyttävät, että kaupan alan toimijat antavat toimitusketjussa tavaroista monta kertaa samat tiedot eri viranomaisille käyttäen useita tietoteknisiä järjestelmiä, jotka eivät aina ole yhteentoimivia. Tämä aiheuttaa hallinnollisia rasitteita laillisille toimijoille.</i> <i>Nykyinen tullimalli ei sovellu sähköiseen kaupankäyntiin, jonka valtava kasvu on muuttanut kaupan luonnetta. Aiemmin EU:hun tuotiin kerralla suuria tavaralasteja, mutta tätä nykyä tuonti tapahtuu miljoonina pieninä lähetyksinä suoraan yksittäisille kuluttajille. Tullilla ei ole resursseja selviytyä tavaroiden ja ilmoitusten määrän kasvusta.</i> <i>Datan laatu, käyttöoikeus ja analysointi ovat rajallisia. Vaikka tulliprosesseja digitalisoidaan, tullivalvontaan, riskianalyysiin ja tarkastuksiin tarvittava data on hajanaista ja päällekkäistä useissa järjestelmissä tullin hajautetussa tietoteknisessä infrastruktuurissa. Tämä käy tulliviranomaisille kalliiksi, sillä järjestelmä ei ole joustava vaan häiritsee datan tehokasta käyttöä.</i> <i>Tarkastuskäytäntöjen ja -menetelmien operatiivisessa täytäntöönpanossa on merkittäviä eroja jäsenvaltioiden välillä. EU:lla ei ole sopivaa riskianalyysiä kauppavirtojen asianmukaista valvontaa ja vaatimustenvastaisen kaupan havaitsemista varten.</i>
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
Komissio haluaa viedä tulliliiton seuraavalle tasolle: Yleisenä tavoitteena on, että jäsenvaltioiden tulliviranomaiset toimivat yhtenä kokonaisuutena pysäyttääkseen vaatimustenvastaiset tavarat, kantaakseen enemmän tulleja ja tehdäkseen asianmukaisia tarkastuksia aiheuttamatta kohtuutonta rasitetta viranomaisille ja kaupan alan toimijoille. Erityistavoitteina ovat: - EU:n tullialan riskienhallinnan vahvistaminen taloudellisten ja muiden riskien osalta tarkastelemalla toimitusketjua koko EU:n näkökulmasta ja analysoimalla sitä reaaliajassa. - Kaupan alan toimijoiden, kuluttajien ja tulliviranomaisten hallinnollisen taakan keventäminen ja niiden menettelyjen yksinkertaistaminen vaarantamatta kuitenkaan tehokasta tullivalvontaa. - Tasapuolisten toimintaedellytysten varmistaminen sähköisen kaupankäynnin ja perinteisen kaupan välillä tullialalla alv-sääntöjen mukaisesti. - Tullidatan saatavuuden ja käytön parantaminen strategisissa toimitusketjussa tullivalvonnan parantamiseksi ja yhdenmukaisen riskienhallinnan varmistamiseksi. - Tulliliiton toiminnan mahdollistaminen yhtenä kokonaisuutena varmistamalla tehokas EU:n laajuinen suoja riippumatta siitä, missä tavara ylittää ulkorajan.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?

Toimet on toteutettava EU:n tasolla. Tulliliitto kuuluu yksinomaiseen toimivaltaan, ja se on olennainen osa sisämarkkinoiden asianmukaista toimintaa. Kansalliset toimet eivät ratkaisisi ongelmaa tehokkaasti.

B. Ratkaisut

Millä vaihtoehtoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei, miksi?

Havaittuun ongelmaan voidaan puuttua neljällä eri vaihtoehdolla:

1. *Yksinkertaisemmat prosessit:* toimijoiden vastuiden selkeyttäminen, tuontimenettelyjen tarpeettomien vaiheiden poistaminen sekä sähköistä kaupankäyntiä koskevien toimenpiteiden toteuttaminen ja lisäetuuksien myöntäminen avoimesti toimiville kaupan alan toimijoille nykyisen digitalisointimallin ja tullialan hallinnointirakenteen mukaisesti. Prosessien yksinkertaistaminen jakamalla vastuut selkeästi lisää tehokkuutta.
2. *EU:n tulliviranomainen:* edellä mainittujen toimien lisäksi perustetaan EU:n tulliviranomainen koordinoimaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä riskienhallinnassa, määrittelemään yhdenmukaiset täytäntöönpanosäännöt ja hallinnoimaan tulliohjelmia.
3. *Komission hallinnoima EU:n tullidatakeskus:* keskitetyssä tietoteknisessä mallissa yksinkertaistetaan toimijoiden tulliprosesseja ja selkeytetään niiden vastuuta. Datakeskus helpottaisi tietojen keräämistä eri toimijoilta, niiden käsittelyä EU:n tullialan riskienhallintaa varten ja niiden vaihtoa muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa.
4. *Koordinoinnista ja operaatioista vastaava EU:n tulliviranomainen, joka hallinnoi EU:n tullidatakeskusta:* yksinkertaisemmat tulliprosessit toteutetaan EU:n tulliviranomaisen hallinnoiman EU:n tullidatakeskuksen kautta; EU:n tulliviranomainen vastaa (vaihtoehdon 2 lisäksi) operatiivisten riskien hallinnasta, tiedonhallinnasta ja yksinkertaistettujen prosessien toteuttamisesta.

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on 4. Sen kolme osatekijää (uudistetut tulliprosessit, jotka toteutetaan EU:n tulliviranomaisen hallinnoimassa EU:n tullidatakeskuksessa) vahvistavat toisiaan parempien tulosten ja synergioiden luomiseksi koko EU:ssa. Tämä on tehokkain vaihtoehto, sillä investoinnit keskusrakenteisiin vähentävät merkittävästi jäsenvaltioille ja yrityksille aiheutuvia kustannuksia.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Sidosryhmät ovat pitkälti yhtä mieltä siitä, että tulliviranomaisten on toimittava yhtenä kokonaisuutena, tulliprosesseja on yksinkertaistettava liittämällä kuhunkin vaiheeseen selkeä vastuu, tulliviranomaisten ja muiden viranomaisten välistä yhteistyötä on tehostettava ja datan toimittamista on yksinkertaistettava EU:n tullialan tietoteknisessä ympäristössä. Mitään tulliuudistuksessa ehdotettua osatekijää ei vastusteta merkittävästi.

Tulliviranomaiset suhtautuvat enimmäkseen myönteisesti uudistetun kumppanuuden perustamiseen kaupan alan toimijoiden kanssa datan saatavuuden parantamiseksi, mutta niillä on erilaisia näkemyksiä tietotekniikan kehittämisen ja hallinnon uudistamisen aiheuttamista lisämenoista.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

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

- **Tullivalvontaa tehostetaan.** Datan parempi saatavuus ja käsittely EU:n tullidatakeskuksen kautta tehostaa EU:n riskienhallintaa ja parantaa tullin valmiuksia havaita petoksia profiloimalla EU:n tasolla toimivia riskialttiita toimijoita. Se tuottaa lisätuloja unionille ja sen jäsenvaltioille. Datan parempi saatavuus ja tehostunut koordinointi viranomaisten välillä parantavat tullin valmiuksia havaita ja pysäyttää sellaiset tavarat, jotka eivät täytä unionin vaatimuksia, mikä hyödyttää kansalaisia ja kuluttajia.

- **Hallinnollinen taakka ja säännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset vähenevät laillisessa kaupassa.** Tarkistetut prosessit ovat yksinkertaisempia, ja tiedot kerätään vain kerran oikeasta lähteestä EU:n tullidatakeskuksen yhden käyttöliittymän kautta.
- **Toimintojen (tietotekniikka, data ja riskienhallinta) keskittäminen** EU:n tulliviranomaiselle johtaa merkittäviin säästöihin jäsenvaltioiden tietoteknisissä tullimenoissa. **EU:n tulliviranomainen huolehtii** kansallisten tulliviranomaisten ja muiden viranomaisten välisestä koordinoinnista.
- **Sähköisen kaupankäynnin ja perinteisen kaupan toimintaedellytykset ovat tasapainossa.** Tarkistetut prosessit antavat sähköisen kaupankäynnin toimijoille mahdollisuuden toimittaa taloudellisia ja muita tietoja yksinkertaisemmin ja asettaa toimijat vastuuseen niistä. Kuluttajat hyötyvät hintojen ja maksujen avoimuuden lisääntymisestä, veromuodollisuuksiin liittyvien toimitusketjussa esiintyvien häiriöiden vähenemisestä ja paremmasta suojasta haitallisia tavaroita vastaan.
- **Tulliliitto toimii yhtenä kokonaisuutena.** EU:n tulliviranomainen toteuttaa tarkistetut prosessit EU:n tullidatakeskuksen kautta helpottaakseen yhdenmukaista täytäntöönpanoa kaikissa jäsenvaltioissa ja välttääkseen eroavuudet.

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

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon unionin talousarvioon aiheuttamat kustannukset johtuvat seuraavista:

- **EU:n tullidatakeskuksen kehittäminen.** EU:n jäsenvaltiot investoivat 15 vuoden aikana 559 miljoonaa euroa enemmän kuin perusskenaariossa (ensimmäisten seitsemän vuoden aikana tarvitaan suurempia kertaluonteisia investointeja) ja 2 miljardia euroa tullidatakeskuksen ylläpitoon. Kustannusten keskittäminen johtaisi merkittäviin taloudellisiin säästöihin jäsenvaltioiden tietotekniikkamenoissa.
- **EU:n tulliviranomaisen perustaminen** lisäisi kokoaikavastaavina (FTE) ilmaistavia EU:n tasolla aiheutuvia nettokustannuksia 230 miljoonaa euroa 15 vuoden aikana. Viranomainen perustetaan asteittain kahdeksan vuoden aikana. Täysi toimintavalmius on tarkoitus saavuttaa yhdeksäntenä vuonna, jolloin henkilöstön kokonaismääräksi arvioidaan noin 250 kokoaikaista työntekijää.

Kustannukset arvioidaan käypinä hintoina ajoituksen, siirtymän ja muiden esitettyjen oletusten perusteella.

Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?

Aloitteella ei odoteta olevan kielteisiä vaikutuksia pk-yrityksiin. Sen keskeiset osatekijät ovat pk-yritysten odotusten ja painopisteiden mukaisia ja helpottavat pk-yritysten mahdollisuuksia harjoittaa ulkomaankauppaa. Merkittävimmän vaikutuksen pk-yrityksiin aiheuttaa tulliprosessien uudistus, joka luo hyötyjä kaikille kaupan alan toimijoille yksinkertaistusten muodossa. Pk-yritykset hyötyvät toimenpiteistä, joilla pyritään vähentämään EU:n sääntöjen ja vaatimusten vastaisten tuontituotteiden aiheuttamaa epäreilua kilpailua.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Vaihtoehdossa 4 ehdotettu keskittäminen vähentää jäsenvaltioiden tietotekniikka- ja henkilöstökustannuksia.

Jäsenvaltioiden arvioidaan säästävän 15 vuoden aikana tietotekniikan alalla yhteensä noin 21 miljardia euroa, ja lisäksi nykyisistä tehtävistä vapautuu 1 miljardin euron suuruiset työaika vastaat kustannukset. Kyseiset kustannukset arvioidaan käypinä hintoina ajoituksen, siirtymän ja muiden esitettyjen oletusten perusteella.

Suhteellisuusperiaate

Parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa ei ylitä sitä, mikä on tarpeen kaikkien ongelmien ratkaisemiseksi, kun otetaan huomioon tulliliiton haasteiden laajuus ja vakavuus.

D. Seuranta

EU:n tullidatakeskus helpottaa seurantaa ja arviointia, jotka toteutetaan mittaamalla tulliliiton suorituskykyä aiempaa tehokkaammin.