

Bryssel den 8.6.2018
SWD(2018) 322 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

**Förslag till
EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING**

om inrättande av ett tullprogram för samarbete i tullfrågor

{COM(2018) 442 final} - {SEC(2018) 295 final} - {SWD(2018) 321 final}

Sammanfattning

Konsekvensbedömning av ett förslag till förordning om inrättande av ett tullprogram för samarbete i tullfrågor.

A. Behov av åtgärder

Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?

Under de senare åren har resultatet av tullens arbete påverkats av **trender** som globalisering, med exponentiellt ökande varuvolymer – och motsvarande uppgiftsvolymer – och kontinuerligt ökande säkerhetshot och internationell brottslighet. Som ett svar på detta har en modernisering av tullunionen genom unionens tullkodex initierats¹, vilket kräver flera nya europeiska elektroniska system. Snabbt föränderlig teknik (digitalisering, uppkoppling, sakernas internet och blockkedjeteknik), nya affärsmodeller (e-handel, optimering av leveranskedjan) och minskade offentliga medel har inneburit ytterligare nya utmaningar för tullförvaltningarna.

Mot denna bakgrund motverkas tullunionens funktion av ett problem med otillräcklig enhetlighet och bristande effektivitet hos tullförvaltningarna. Detta problem har tre grundorsaker: olika kapacitet hos tullförvaltningarna, olika tolkning och genomförande av lagstiftningen (unionens tullkodex och annan lagstiftning) och hinder för samarbete mellan tullförvaltningar och andra intressenter.

Effekten av detta är att tullunionen inte har nått sin fulla potential, vilket i sin tur äventyrar den inre marknadens funktion och undergräver den sociala rättvisan och EU:s konkurrenskraft.

Vad förväntas initiativet leda till?

1. Programmets allmänna mål är att stödja tullunionen och tullmyndigheterna när det gäller att skydda unionens och medlemsstaternas budgetintressen och ekonomiska intressen, garantera säkerhet och skydd i unionen och skydda unionen mot illojal och olaglig handel samtidigt som legitim affärsverksamhet underlättas.

2. Programmets särskilda mål är att stödja utarbetande och enhetligt genomförande av tulllagstiftning och tullpolitik, tullsamarbete, uppbyggnad av administrativ kapacitet, däribland personalens kompetens, och utveckling och drift av de europeiska elektroniska systemen.

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå?

Även om tullen omfattas av exklusiv befogenhet med en hög grad av harmoniserad EU-lagstiftning ligger genomförandet helt och hållet hos enskilda medlemsstater, vilket innebär att tullunionen inte kan bli starkare än sin svagaste länk. Varken EU som enskild aktör eller enskilda medlemsstater kan anta de globala och transeuropeiska utmaningarna på ett effektivt och europeiskt samstämmigt sätt. Det behövs samarbete och operativ integrering mellan de nationella tullförvaltningarna. Mervärdet uppstår framför allt på it-området, där programmet möjliggör utveckling och drift av en serie gemensamt fastställda europeiska elektroniska system till en lägre kostnad än om det hade skett på nationell nivå.

B. Lösningar

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

Olika alternativ övervägdes, huvudsakligen på grundval av vilken politisk ambition programmet skulle ha. Huvudalternativen är "alternativ 2 – kritisk massa" och "alternativ 3 – kontinuitet plus lite till" (det föredragna alternativet):

- Alternativ 2 – Kritisk massa: Detta alternativ syftar till att finansiera samtliga elektroniska system inom ramen för unionens tullkodex och vissa nya elektroniska system utanför tullkodexens ram, vilket skulle säkerställa att EU:s tullverksamhet fortsätter och att de nya skyldigheterna enligt EU-tullagstiftningen efterlevs. Utan någon annan ambition än att fullborda genomförandet av unionens tullkodex och redan föreslagna lagstiftning innebär detta scenario att EU:s ambitioner på tullområdet måste omprövas i grunden.
- Alternativ 3 – Kontinuitet plus lite till: Detta alternativ strävar efter att på ett ändamålsenligt sätt ta itu med de nuvarande och framtida utmaningarna för tullunionen. Det syftar till att möjliggöra de åtgärder som krävs för att stärka tullförvaltningarnas i EU verksamhet. Konkret skulle it-kapacitetsuppbyggnad säkerställa att nya it-projekt på tullområdet som inte ingår i unionens tullkodex skulle kunna initieras och innovationer möjliggöras. Samarbetet skulle öka och förbättras med tanke på att förstärka tullförvaltningarnas förmåga att samarbeta med andra myndigheter, att säkerställa efterlevnad av reglerna, att bekämpa bedrägeri och öka säkerheten, att arbeta mer i kluster på tematisk eller geografisk grund och hänga med i den djupare integrering som den nya it-miljön innebär. Med begränsade ytterligare medel skulle detta alternativ avsevärt höja programmets övergripande mervärde på EU-nivå.

¹ Unionens tullkodex utgör som en del av tullens modernisering den nya ramförordningen med regler och förfaranden för tullens verksamhet i hela EU. Dess materiella bestämmelser trädde i kraft den 1 maj 2016.

Vem stöder vilka alternativ?
Samtliga intressenter föredrar alternativ 3. Europaparlamentet, rådet och revisionsrätten uttryckte stöd för ett ambitiöst tullprogram på EU-nivå som bidrar till ett bättre och mer enhetligt genomförande av tullunionen. Samråden med intressenterna inriktades främst på tullförvaltningarna som programmets direkta biståndsmottagare. Även de stödde starkt en fortsättning av detta väl fungerande program och ansåg att exponentiellt ökande fördelar kunde vinnas genom att marginellt stärka programmets åtgärder enligt alternativ 3.
C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser
Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om ett sådant finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?
Tullförvaltningarna är programmets direkta biståndsmottagare. Enligt alternativ 3 kommer programmet att tillhandahålla dem den nödvändiga samarbetsramen (ur operativ och organisatorisk synvinkel och metod- och budgetmässigt). Administrativ kapacitetsuppbyggnad, även på it-området och i fråga om personal, kommer att hjälpa dem att utvecklas ytterligare mot moderna förvaltningar med förmåga att hantera det ökande antal kärnuppgifter som de måste utföra. Det föredragna alternativet skulle förbättra tullunionens och tullmyndigheternas funktion genom att väsentligt stärka samarbetet mellan medlemsstaterna och med tredjeländer, och genom att förbättra resultatet av tullförvaltningarnas arbete i hela EU. Detta alternativ skulle också möjliggöra att it-kapaciteten utvecklas i linje med EU:s tullpolitik över tiden. En förbättring av tullens arbete med hjälp av gemensamma it-lösningar och samarbete påverkar direkt flödet av de legitima varor som förs in i eller ut ur unionens territorium, genom att tullen på ett bättre och snabbare sätt kan upptäcka och stoppa osäkra och olagliga varor vid gränsen. Privatpersoner och företag gynnas till största delen indirekt av de åtgärder som genomförs inom ramen för programmet, genom att kommunikationsnät och europeiska elektroniska system möjliggör informationsutbyte och samarbete mellan tullförvaltningarna. Till följd av en brist på heltäckande kvantitativa uppgifter bedömdes nyttan huvudsakligen på grundval av insamlade kvalitativa uppgifter.
Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om ett sådant finns, annars anges för huvudsakliga alternativ)?
Inga specifika negativa ekonomiska, sociala och miljömässiga effekter väntas uppstå.
Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag?
Programmet innehåller ingen åtgärd som direkt inriktas på företagen eller små och medelstora företag och mikroföretag. Vissa indirekta fördelar för företagen kommer att uppstå genom gemensamma portaler, tillgängliga utbildningsverktyg och framsteg mot en enda kontaktpunkt.
Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?
Programmet syftar till att finansiera åtgärder till förmån för tullförvaltningarna. Utgifter uppstår huvudsakligen genom offentlig upphandling för utveckling och drift av europeiska elektroniska system. Eftersom dessa system inte är helt centraliserade kommer investeringar för att inrätta dem även att krävas på nationell nivå.
Uppstår andra betydande konsekvenser?
Det finns inga andra betydande konsekvenser.
D. Uppföljning
När kommer åtgärderna att ses över?
För att underlätta utvärderingen av programmet kommer en ram för övervakning av programmets resultat att inrättas. Fullständig öppenhet med regelbunden rapportering om övervakning och utvärdering till Europaparlamentet och rådet kommer att säkerställas. Det kommer att genomföras en interimsvärdering där programmets måluppfyllelse, effektivitet och mervärde på europeisk nivå bedöms. En slutlig utvärdering kommer att behandla programmets långsiktiga inverkan och hållbarhetseffekter.