

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen"

(KOM(2003) 452 slutlig – 2003/0167 COD)

(2004/C 110/13)

Den 4 augusti 2003 beslutade rådet i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget att rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda förslag

Sektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 2 februari 2004. Föredragande var John Simpson.

Vid sin 406:e plenarsession den 25–26 februari 2004 (sammanträdet den 26 februari 2004) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 67 röster för och en nedlagd röst:

1. Inledning

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) har redan tidigare visat stort intresse för gemenskapens tullbestämmelser avseende import, export och transiteringshandel och har ställt sig positiv till de förändringar som syftar till att stärka tullmyndigheternas roll samtidigt som tullen fullgör sitt ansvar. Kommittén anser det vara viktigt att ta fasta på fördelarna med den inre marknaden. Detta bör ske genom att man ser till att gemenskapens nya tullkodex tillämpas så snabbt som möjligt och med minsta möjliga negativa effekter (¹).

1.2 EESK stöder de ambitioner som kommissionen ger uttryck för i sitt meddelande med avseende på fördelarna med en enkel och papperslös miljö som syftar till att effektivisera tullens arbete.

1.3 Kommittén ställer sig också positiv till att kommissionen nu fäster större vikt vid ett strategiskt förhållningssätt i fråga om gemenskapens tullbestämmelser genom att i större utsträckning uppmärksamma de utmaningar som gemenskapen ställs inför när det gäller att tillämpa gemensamma tullbestämmelser vid ett antal nya yttre gränser efter unionens utvidgning. Kommittén inser också att tullens förutsättningar har förändrats på grund av att det har blivit viktigare att ta fasta på olika säkerhetsaspekter i syfte att skydda unionens medborgare, framför allt med hänsyn till de erfarenheter som gjorts på detta område i USA.

1.4 EESK välkomnar därför dessa meddelanden och godkänner de ändringar av gemenskapens tullkodex som föreslås genom ändringen av förordning nr 2913/92.

2. Meddelandet om en enkel och papperslös miljö

2.1 Av detta meddelande framgår att kommissionen kan spela en konstruktiv roll när det gäller att samordna och förbättra medlemsstaternas olika tullförfaranden. Varje medlemsstat kommer även fortsättningsvis att ansvara för

tullens verksamhet, samtidigt som medlemsstaterna kommer att kunna dra fördel av en rad logiska förfaranden som är utformade i syfte att underlätta samarbete över gränserna.

2.2 Kommittén anser att det vore idealiskt om förfarandena harmoniserades, i syfte att stärka den inre marknaden genom att avskaffa de inre gränserna och införa en överenskommen administrativ ram för tullen.

2.3 En sådan harmonisering är inte bara beroende av graden av samarbete inom förvaltningen och överenskommelser i fråga om olika kontrollmekanismer. Den kan också förbättras genom en standardisering av dokument och modernare överföringsmetoder.

2.4 Det är därför ingen överraskning att kommissionen fastställt principer för förenkling och tillämpat principerna för e-Europe när de nya metoderna för en bättre lagstiftning på tullområdet utarbetats.

2.5 En harmonisering av tullförfarandena innebär inte bara en förenkling av dokumentation och information. Det är också viktigt att betona att tullens nya ansvar ligger i att bedöma säkerhetsrisker orsakade av terrorism och handel med farliga, kränkande eller förfalskade varor. Tullen måste nu arbeta med riskanalyser när det gäller beslut om hur och i vilken omfattning övervakning skall genomföras för att upptäcka och förebygga försök att undgå tullkontroll. Man måste också identifiera material som innebär betydande säkerhetsrisker.

2.6 Tullen måste acceptera detta ansvar samtidigt som dess verksamhet bidrar till att underlätta handel såväl inom unionen, framför allt genom att hitta lösningar på de nya problem som uppstår i samband med att unionen utvidgas, som mellan unionen och dess övriga handelspartner. Ökad vaksamhet måste kompletteras med bättre arbetsmetoder för unionens samtliga medlemsstater.

(¹) Kommitténs yttrande om Tull 2007, EGT C 241/8 av den 7.10.2002.

Kommitténs yttrande om datorbehandling av uppgifter om förflyttningar och kontroller av punktskattepliktiga varor, EGT C 221/1 av den 17.9.2002.

3. Kommissionens förslag avseende en enklare och papperslös miljö

3.1 Kommissionen uppmanar rådet och parlamentet att godkänna följande fem strategiska mål:

3.1.1 Att tullförfarandena revideras fullständigt, förenklas radikalt och baseras på modern teknik, inbegripet omfattande användning av IT och riskanalys.

3.1.2 Att tullens arbete organiseras så att näringsidkare kan dra nytta av den inre marknaden, dvs. att det inte skall ha någon betydelse var ett tullförfarande påbörjas och var det slutförs.

3.1.3 Att tullens ingripande sker med syftet att den inre marknaden fungerar korrekt och att det inte införs eller bibehålls några hinder, inklusive digitala sådana.

3.1.4 Att tullkontrollers omfattning och tillförlitlighet är likvärdig vid EU:s yttre gränser, i synnerhet när skyddet av samhället och dess säkerhet står på spel. Detta förutsätter en gemensam riskhantering.

3.1.5 Att de IT-tullsystem som drivs av medlemsstaterna över allt erbjuder samma möjligheter för näringsidkarna och är fullt kompatibla.

3.2 Dessa strategiska mål kan endast uppnås om samtliga 25 medlemsstater accepterar och tillämpar dem på ett enhetligt sätt.

3.2.1 Kommissionen framhåller det logiska i att snabbt införa en papperslös miljö eftersom dokument kan accepteras tack vare den utrustning som finns tillgänglig för e-handel och e-förvaltning.

3.2.2 Alla medlemsstater bör införa teknik som gör det möjligt att utbyta information på elektronisk väg. Denna teknik bör utformas så att skillnader i form av digitala hinder mellan medlemsstaterna förhindras. Systemen bör samordnas så att kompatibilitet och uppkopplings-möjligheter kan garanteras.

3.2.3 Kommissionen har också fastställt ett antal grundläggande principer som syftar till att förenkla tullens administration. Unionens gränskontroll bör begränsas till att i huvudsak avse säkerhetsaspekter. Andra kontroller bör flyttas till de tullmyndigheter som är behöriga i fråga om näringsidkarnas lokaler. Detta kommer att minimera risken för bedrägeri och överträdelse.

3.2.4 Kommissionen anser sig vara den pådrivande kraft som krävs för att utforma och genomföra dessa förändringar. En behovsanalys visar att den viktigaste frågan är att se till att systemen är kompatibla genom att initiativet e-Europe utvecklas ytterligare. Kommissionen anser också att det krävs förståelse för vikten av att genomföra initiativet för "bättre lagstiftning", vilket är ett av åtagandena i vitboken om styrelseformerna i EU.

3.3 De aktörer som kommer att dra nytta av en förbättrad tullverksamhet är bland annat

3.3.1 Samhället, som skyddas genom att tullen

— skyddar konsumenter mot dumpade, subventionerade eller varumärkesförfälskade varor,

— skyddar folkhälsan och miljön genom att förhindra import av hälsovådliga ämnen,

— agerar mot kriminell verksamhet såsom penningtvätt, olaglig vapenhandel och barnpornografi,

— upptäcker bedrägerier i form av skatteflykt med avseende på indirekt skatt,

— bidrar till den regionala integrationen genom att främja förmånliga handelsförbindelser.

3.3.2 Näringslivet, som kan dra nytta av en enklare och effektivare tullverksamhet

— genom effektivare tullmyndigheter,

— genom att det blir lättare att bedriva handel, framför allt när orten för införsel eller utförsel ligger långt från bestämmelse- eller ursprungsorten (eller på andra sidan gränsen),

— genom att tullbestämmelserna tillämpas på ett mer enhetligt sätt,

— genom att företagen kan vända sig till ett enda kontor för tulldeklarerationer och andra formaliteter (samtidigt som arbetet underlättas genom de nuvarande bestämmelserna avseende transitering från införsel- till bestämmelseorten),

— genom att förenkla och standardisera kraven på information och förenkla handläggningen,

— genom att minska behovet av fysiska kontroller tack vare korrekta riskanalysmetoder.

4. Allmänna kommentarer från EESK om meddelandet om en enklare och papperslös miljö för tullen

4.1 EESK godtar till fullo de strategiska mål som formuleras av kommissionen i syfte att förbättra den miljö där tullen verkar.

4.2 Det finns ett inbyggt motsatsförhållande mellan åtgärderna för att förenkla handeln och behovet av att förbättra kontrollen av att lagstiftningen efterlevs, vilket är förståeligt. Detta motsatsförhållande innebär att målsättningarna måste förtydligas. Riskbedömningen bör bidra till ett korrekt underlag för beslut om huruvida det krävs fler eller färre kontroller. Det är också viktigt att se till att gemensamma normer tillämpas vid unionens samtliga gränsstationer.

4.2.1 Efter händelserna i USA den 11 september 2001 inser kommittén att tullen inte bara bör ha som uppgift att förhindra överträdelse av handels- och tullbestämmelser, utan också måste ansvara för ett ökat säkerhetsskydd i syfte att förhindra terrorism.

4.3 Kommittén noterar att kommissionen presenterat ett antal detaljerade administrativa förslag som skall diskuteras med representanter för medlemsstaterna i samband med att en handlingsplan utarbetas.

4.4 De grundläggande principerna är logiska och önskvärda. Kommittén noterar i synnerhet att följande punkter kommer att uppmärksammas:

- Tullen kommer (de facto) att agera som en enda förvaltning i hela gemenskapen.
- Tullen kommer att dela med sig av riskrelaterad information.
- De gemensamma bestämmelserna och IT-kraven skall vara så omfattande som möjligt.
- Ett europeiskt enhetstillstånd kommer att införas i syfte att slå samman suspensiva arrangemang.
- Dagens 13 olika tullbehandlingar (förfaranden och handläggning) kommer att minskas till 3 (import, export inklusive återexport, samt suspensiva arrangemang).
- Information kommer att kunna delas elektroniskt.
- En tidtabell kommer att fastställas för övergången från pappersbaserade till elektroniska förfaranden.
- Kompatibiliteten mellan de nationella systemen kommer att öka.
- Snabbare frigörande av varor för näringsidkare efter överenskomna förfaranden för anmälan (och anmälan i förväg).
- Näringsidkarnas och transportörernas rättigheter och skyldigheter fastställs.

4.5 Kommittén har tagit del av de sex åtgärdsförslagen inom ramen för programmet för elektronisk tull och välkomnar den ambitiösa tidsplan som fastställts för diskussion och framtida genomförande.

4.6 Kommittén vill göra kommissionen uppmärksam på två effekter som dessa principer medför. För det första välkomnar kommittén att tyngdpunkten läggs vid användningen av ny teknik (IT) och föreslår att kommissionen beslutar om att utvidga IDA-projekten till att även omfatta tullen⁽²⁾. För det andra ställer sig kommittén av försiktighetsskäl tveksam till att vissa uppgifter förmedlas elektroniskt. Särskild hänsyn bör tas till näringslivets behov av konfidentiell behandling av person- och företagsuppgifter.

5. Meddelandet om tullens roll i den integrerade förvaltningen av de yttre gränserna

5.1 I detta andra meddelande begär kommissionen att rådet, Europaparlamentet och EESK godkänner en rad åtgärder som syftar till att förbättra den integrerade förvaltningen av unionens yttre gränser. Dessa förslag utvecklar den strategi för tullunionen som antogs genom rådets resolution i juni 2001⁽³⁾. Meddelandet utgör en fortsättning på kommissionens meddelande från maj 2002 om framtida en integrerad förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser⁽⁴⁾.

⁽²⁾ I EESK:s yttrande om driftskompatibla alleuropeiska e-förvaltningstjänster för offentliga förvaltningar framhåller kommittén fördelarna med ett informationsutbyte mellan myndigheter, företag och medborgare (jfr TEN/154).

⁽³⁾ EGT C 171, 15.6.2001.

⁽⁴⁾ KOM(2002) 233, 7.5.2002.

5.2 Meddelandet syftar till att "tullen och övriga myndigheter som ansvarar för kontrollen av varor vid den yttre gränsen skall tillhandahålla de resurser som de behöver för att tillsammans bekämpa alla slag av hot mot säkerheten och tryggheten i gemenskapen".⁽⁵⁾

5.3 Kommissionen söker stöd för sina förslag, så att dessa kan genomföras så snabbt som möjligt, och framhåller att man försöker fungera som en katalysator för åtgärder i hela gemenskapen. Kommissionen understryker också att det kommer att krävas ekonomiska åtaganden på gemenskapsnivå för att genomföra förslagen och anpassa förvaltningssystemen i kompatibilitetshänseende, framför allt med hänsyn till de nya medlemsstaternas behov.

5.4 Riktlinjerna för diskussionen om dessa förändringar bygger på fem olika förslag som syftar till att

- i. rationalisera tullkontrollen vid gränsstationerna,
- ii. inrätta en gemensam riskstrategi för varor och börja tillämpa den genom en gemensam mekanism för samordning och samarbete,
- iii. garantera tillräckliga personalresurser och tillräcklig utrustning vid de yttre gränserna,
- iv. säkerställa en rättslig ram och ett regelverk som inbegriper tullarbetets säkerhetsdimension och
- v. förstärka samarbetet med polisen, gränsbevakningen och övriga myndigheter vid de yttre gränserna.

6. Allmänna kommentarer om meddelandet om en integrerad förvaltning av de yttre gränserna

6.1 De två första riktlinjerna (i punkt 5.4) ligger i linje med de målsättningar som diskuterats tidigare (se ovan) när det gäller att införa en enklare och papperslös miljö för tullen.

6.1.1 EESK noterar att kommissionen använder ordet "rationalisera" med hänvisning till antalet tullstationer. Med hänsyn till de olika prioriterade uppgifter som analyseras rekommenderar kommittén att kommissionen försöker hitta ett optimalt antal tullstationer i stället för att inta ett förhållningssätt som tycks vara mindre känsligt för föränderliga behov.

6.2 De övriga tre riktlinjerna leder in diskussionen på frågor som även omfattar andra myndigheter vid sidan om tullen. Nya arbetsmetoder som syftar till en förstärkt förvaltning av unionens yttre gränser föreslås också.

6.3 Kraven på tillräckliga resurser i fråga om personal och utrustning är logiska, men de detaljerade förslagen kommer att innebära extra kostnader som blir en särskilt tung börda för de nya medlemsstaterna. Ett särskilt finansiellt gemenskapsinstrument vore önskvärt om gemenskapen vill att den yttre gränskontrollen skall förbättras. Detta öppnar i sin tur dörren för frågan om var gränsen går för gemenskapens ansvar.

⁽⁵⁾ KOM(2003) 452, 24.7.2003, s.37.

6.4 Det finns starka skäl som talar för att gemenskapen bör anslå extra resurser för politiska åtgärder som påverkar de nya medlemsstaterna. Kommissionen föreslår också att man arbetar vidare med fortbildning av tullpersonal, fastställer bästa arbetsmetoder i fråga om säkerheten vid de yttre gränserna och inför en särskild styrka för akuta ingripanden vid oväntade risker.

6.5 Dessa behov, och möjligheter, visar att det finns goda skäl att stärka kommissionens inflytande över dessa frågor på gemenskapens vägnar. Kommittén är i synnerhet positiv till att det införs gemensamma inspektioner för att säkerställa att tullsamarbetet vid unionens yttre gränser är effektivt.

6.6 Behovet av ytterligare samarbete och ökat ansvar för de olika gränsstationerna sträcker sig utöver tullens grunduppdrag. EESK uppmanar kommissionen att identifiera dessa behov, men konstaterar samtidigt att en bättre fungerande tull i huvudsak förutsätter korrekta arbetsmetoder mellan enheter med delat ansvar som lyder under olika nationella myndigheter och vilkas ansvar skiljer sig åt i förhållande till tullen.

6.7 EESK stöder förslaget att kommissionen bör främja avtal om delat ansvar för dessa viktiga enheter, med utgångspunkt i deras ömsesidiga intresse.

6.8 EESK välkomnar rådets beslut av den 5 november 2003 om att godkänna kommissionens förslag att stärka tullens roll när det gäller hanteringen av säkerhetsfrågor vid unionens yttre gränser, och noterar rådets begäran att kommissionen skall föreslå hur detta kan bli verklighet samtidigt som särskild hänsyn tas till behovet av ökat informationsutbyte mellan samtliga förvaltningar och aktörer som arbetar med internationell handel. ⁽⁶⁾

7. Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen

7.1 Kommissionens två meddelanden följs av ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen.

7.2 EESK välkomnar de flesta föreslagna ändringarna av den nuvarande förordningen, eftersom en formell ändring av tullkodexen ligger i linje med de viktigaste förslagen i de två meddelandena och eftersom kommittén ställer sig positivt till syftet med dessa förslag.

7.3 Tillämpningen av gemenskapens tullbestämmelser i hela unionen kommer att bli ännu mer konsekvent och effektiv tack vare dessa bestämmelser. Kommittén noterar att lagstiftningsförslagen kommer att innebära

— ett förtydligande av den mer övergripande principen som innebär att tullens ansvar utvidgas till övrig lagstiftning för import och export av varor och samordning av åtgärder med andra myndigheter,

— mer exakta definitioner av begreppet "aktör",

— att kommissionen får ansvar för att införa ett gemensamt regelverk för riskanalys,

— ett förtydligande av utbytet av konfidentiella uppgifter och användningen av dessa uppgifter.

7.4 Den viktigaste nyheten i förslaget till förordning är kravet att tulldeklARATIONER skall inges innan varorna ankommer. Detta ligger i linje med principen att varor skall tullklareras där näringsidkaren bedriver sin verksamhet, dvs. i närheten av den angivna bestämmelseorten i stället för vid unionens yttre gränser.

7.5 Kommittén vill dock invända mot grundregeln att deklARATIONER före ankomst måste inges 24 timmar innan varorna uppvisas för tullen. Kommissionen har inte tagit hänsyn till att handeln med vissa typer av varor kan försenas. Förslaget får mycket negativa konsekvenser för vissa företag om en dylik bestämmelse införs, till exempel företag som handlar med varor som transporteras under en kortare tid än 24 timmar.

7.6 Den föreslagna formuleringen av artikel 36a i tullkodexen gör det möjligt att införa förfaranden som fastställer undantag från 24-timmarsregeln. Kommittén föreslår att bestämmelserna avseende 24-timmarsregeln bör förtydligas innan tullkodexen ändras, så att man kan fastställa de många områden där handeln påverkas negativt och införa andra förfaranden för dessa företag, i stället för att tillämpa tillfälliga undantag från grundregeln. Ett generellt exportundantag bör emellertid framför allt beviljas godkända företag, eftersom deras rutiner redan kontrollerats i samband med att de fått sitt tillstånd beviljat.

8. Sammanfattning

8.1 Meddelandena från kommissionen och förslaget till ny förordning gör det möjligt att tillämpa gemenskapens tullbestämmelser på ett enhetligt sätt i hela unionen.

8.2 Förslaget till ändring av gemenskapens tullkodex ligger i linje med de principer som anges i de båda meddelandena endast under förutsättning att det sker ett enhetligt genomförande, också av de elektroniska systemen.

8.3 Principerna för en enklare och papperslös miljö för tullen och handeln är logiska och praktiska. De är också nödvändiga för att unionens inre marknad skall kunna fungera utan onödiga handikapp.

⁽⁶⁾ ECOFIN-rådets slutsatser, 5.11.2003.

8.4 Principerna för att införa gemensamma tullnormer vid unionens yttre gränser kan härledas ur unionens karaktär av enhetligt handelsområde.

8.5 Kommittén välkomnar också att kommissionen tagit fasta på behovet av samarbete när det gäller att effektivisera medlemsstaternas tull, gränspolis, säkerhetskontroll och gemensamma riskanalys.

8.6 EESK vill att de föreslagna förbättringarna genomförs så snart som möjligt.

8.7 Eftersom gemenskapen inte ansvarar för den praktiska tullverksamheten innebär dessa förändringar att gemenskapens bestämmelser närmar sig ett regelverk med en enda tullmyndighet. Detta kan leda till att gemenskapen fungerar på ett bättre sätt.

Bryssel den 26 februari 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Roger BRIESCH
