

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ett åtgärdsprogram för tullfrågor i gemenskapen (Tull 2013)"

KOM(2006) 201 slutlig – 2006/0075 (COD)

(2006/C 324/26)

Den 22 juni 2006 beslutade rådet att i enlighet med artikel 95 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs presidium har beslutat att ge facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion i uppdrag att bereda ärendet.

Med hänsyn till ärendets brådskande karaktär utsåg Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Laure Batut till huvudföredragande vid sin 430:e plenarsession den 26 oktober 2006. Yttrandet antogs med 108 röster för och 4 nedlagda röster.

1. Inledning

1.1 Tullväsendet skyddar i alla länder nationens ekonomiska intressen. Det befattar sig av tradition med varor i rörelse och dess förfaranden bygger på ett omedelbart ingripande. Efter att en gemensam extern tariff införts på 1960-talet upphävdes kontrollen vid gränserna mellan EU:s medlemsstater i och med inrättandet av inre marknaden år 1993, vilket möjliggjorde fri rörlighet för varor och tjänster inom unionen. Handeln med varor inom unionen, som nästan har fördubblats sedan de inre gränserna avskaffades, utgör den största andelen av de enskilda medlemsstaternas handel.

1.2 De nationella tullförvaltningarna har under en lång tid varit i det närmaste oförändrade inom unionen. Organiseringen av tullens struktur och personal har uteslutande varit en nationell angelägenhet.

1.3 Emellertid har unionen, den digitala revolutionen och nätverken gjort att tullens verksamhet minskat i betydelse, och nätverken har inga gränser. I kommissionens förslag "Tull 2013" eftersträvar man en större harmonisering av tullförfarandena med beaktande av Lissabonmålen, utan att för den skull eftersträva en integrering av förvaltningarna, som fortfarande utgör ett nationellt ansvarsområde. Det är likväl unionens samt dess medborgares och konsumenters intressen som bör skyddas.

2. Bakgrunden till förslaget till beslut

2.1 Tull 2000

2.1.1 Redan år 1995 föreslog Europeiska kommissionen femårsprogrammet "Tull 2000", som efterföljdes av "Tull 2002". På sikt bör de nationella tullmyndigheterna börja fungera som "en enda förvaltning" vad gäller förfarandena. Inrättandet av ett handelsområde utan inre tullgränser bestående av de 15 EU-medlemsstaterna kräver att alla likvärdiga transaktioner omfattas av ett enhetligt tullförfarande överallt i området. Metoderna för

att åstadkomma detta är samarbete, en enhetlig tillämpning av tullkodexen inom unionen och vid dess gränser, ett kommunikationsnätverk som är tillgängligt för de ekonomiska aktörerna, en effektivisering av förvaltningarna och personalen samt en utveckling av datoriseringen och den datoriserade tullbehandlingen ⁽¹⁾.

2.2 Tull 2002

2.2.1 Genom "Tull 2002" inrättades gruppen för tullpolicyfrågor och Tull 2002-kommittén där kommissionens och medlemsstaternas företrädare kan diskutera sina ståndpunkter beträffande olika metoder, åtgärder, utvärderingar, investeringar, IT-plattformar och kontrollbestämmelser samt moderniseringen av förfarandena, samarbetet mot förfalskningar, stödet till kandidatländerna och tjänstemannautbyten.

2.2.2 EESK samtyckte till inrättandet av ett elektroniskt kommunikationssystem för tullmyndigheterna på EU-nivå där ekonomiska intressegrupper – t. ex. berörda företag, samman slutningar samt rådgivande kommittéer inom tullmyndigheterna och de ekonomiska och sociala råden – medverkar i den administrativa beslutsprocessen, vilket ökar den ömsesidiga förståelsen och gör det möjligt att undvika onödiga svårigheter vid genomförandet. Man bör även framhålla de möjligheter till förenkling som detta skulle medföra. Kommittén ansåg i detta skede att man bör undersöka möjligheten till en centralisering av informationen från kommissionens sida och inrättandet på medellång sikt av en europeisk enhet för bedrägeribekämpning ("Eurodouane" motsvarande Europol) liksom också kravet på en enhetlig utbildning på området tullbestämmelser och tullförfaranden för tulltjänstemännen i medlemsstaterna, varvid man utöver subsidiaritetsprincipen också bör beakta tulltjänstemännens karriärmöjligheter ⁽²⁾. De institutioner som fattade beslut i frågan följde dock inte kommitténs rekommendationer.

⁽¹⁾ EGT L 33, 4.2.1997 och EGT L 13, 19.1.2000.

⁽²⁾ EGT C 174/14, 17.6.1996.

2.3 Tull 2007

2.3.1 Därefter har ett nytt femårsprogram antagits, "Tull 2007" ⁽³⁾, som utgör en förlängning och utvidgning av det föregående programmet. Målet för detta program är inte enbart handeln och tullverksamheten, utan också det nödvändiga skyddet av unionens ekonomiska intressen och skapandet av en trygg och riskfri miljö för EU-medborgarna. Globaliseringen av världsekonomin fortsätter och medför djupgående förändringar. Tullmyndigheterna spelar här en viktig roll vid regleringen av handelsmiljön. Den digitala verksamhetens exponentiella tillväxt har gjort det möjligt att eftersträva en harmonisering av tullförfarandena. Målet för Tull-2007-programmet är en enhetlig och professionell tillämpning av gemenskapslagstiftningen beträffande tullpolitiken i unionens alla länder. Därmed har goda lösningar, tjänstemannautbyten, seminarier och uppföljningsåtgärder i och med den ökade datoriseringen fått en framträdande plats.

2.3.2 Kommittén rekommenderar att "kommissionen spelar en aktivare roll vid övervakningen av normerna för kontroll i medlemsstaterna" och anser att detta delvis skulle "kunna genomföras med hjälp av ett system med tullinspektörer som omfattar hela gemenskapen" ⁽⁴⁾.

2.3.3 EESK framhöll i sitt yttrande att en förstärkning av tullpolitiken kan ha som mål att främja ett konkurrenskraftigt företagsklimat, sysselsättningen och laglig handel. Kommittén ansåg att det måste finnas en metod för att utvärdera framstegen på ett tidigt stadium och vid behov åtgärda eventuella brister. Dessa rekommendationer har tagits i beaktande ⁽⁵⁾.

2.3.4 **Lägesrapporten** visade att de olika aktörerna allmänt sett var nöjda med Tull 2007-programmet, men att säkerhetskraven bör jämkas samman med unionens ambition att underlätta handeln, samt att det förekom en viss oro beträffande datoriseringen av tullverksamheten. Programmet bidrar på ett avgörande sätt till de nationella tullorganisationernas strävan att fungera som en enda förvaltning.

2.4 År 2006

2.4.1 År 2006 handlade tre omfattande EU-texter om tullen:

- Förslaget till förordning om "Moderniserad tullkodex".
- Förslaget till förordning om "En papperslös miljö för tull och handel".
- Det förslag till förordning som här behandlas av EESK.

2.4.2 Tullkodexen skall moderniseras genom Europaparlamentets och rådets förordning, och om detta har EESK utarbetat ett yttrande den 5 juli 2006. Denna tullkodex, som också är ett grundläggande bakgrundsdokument till programmet Tull 2013, är en uppdatering av texterna i förhållande till marknadens och teknikens utveckling och unionens successiva utvidgningar. Datoriseringen ökar, och förvaltningen måste finnas on-line.

⁽³⁾ KOM(2002) 26 slutlig – 2002/0029 (COD).

⁽⁴⁾ EGT C 241/8, 7.1.2002.

⁽⁵⁾ Se fotnot 4.

Enligt den nya kodexen är datoriserade förfaranden som tidigare funnits som frivilliga alternativ numera *obligatoriska*, vilket underlättar uppgiften för stora operatörer men försvårar för de små aktörerna. Dessutom har åtgärder som inte rör tullar blivit mycket viktiga, till exempel bekämpningen av förfalskningar, säkerhet, kontroll av olaglig invandring, penningtvätt och smuggling av droger, hygien, folkhälsa, miljö och konsumentskydd. Detta gäller även åtgärder som rör uppbörden av mervärdesskatt och punktskatter. Medlemsstaterna står fortfarande i centrum, de bekostar åtgärderna, bl.a. driftskompatibiliteten på datorområdet, och deras tullmyndigheter kan genomföra alla typer av kontroll, men kommissionen ökar sina egna befogenheter på lagstiftningsområdet (artikel 196 i förslaget till förordning) i förhållande till tullsystemen, medlemsstaterna och internationella avtal. Den moderniserade tullkodexen omdefinierar roller och inbördes förhållanden mellan alla aktörer i tullprocessen.

2.4.3 Kravet på tillgång via Internet leder naturligtvis till att **pappersformatet avskaffas**.

2.4.3.1 Förslaget till beslut om elektronisk tull föreskriver en rad åtgärder och tidsgränser för hur och när tullsystemen i medlemsstaterna skall finnas i elektronisk form, inbördes förenliga, och för hur en gemensam och delad informationsportal skall inrättas. Kommunikationen mellan operatörer och tullmyndigheter skall enligt planerna ske mer effektivt, och informationsutbytet mellan myndigheterna kan ske snabbare. Pappersformatet bör bli ett undantag. Kommissionen planerar också inrättandet av "en enda kontaktpunkt" (Single Window) som gör det möjligt för aktörer som det finns förtroende för (de aktörer och "godkända operatörer" som omnämns i artiklarna 2, 4, 13 och 16 i den moderniserade tullkodexen) att endast ha kontakt med en instans, inte flera, vilket är fallet idag, med olika gränskontrollmyndigheter. Informationen, bl.a. vad avser tull, skulle på så vis inte översändas mer än en enda gång. Varorna skulle kontrolleras av tull och andra myndigheter (polis, gränsövervakningspersonal, veterinär- och miljömyndigheter) samtidigt och på samma ställe, enligt principen en "enda kontrollpunkt" (One-Stop-Shop).

2.4.4 I sitt yttrande av den 13 september 2006 ansåg EESK att gemenskapens förvaltning av tullen borde vara ett av unionens långsiktiga mål: "En sådan förvaltning skulle vara enklare, mer tillförlitlig och mindre kostsam och ge möjlighet till sammankoppling med andra system i EU och tredjeländer".

3. Tull 2013-programmet

3.1 Driftskompatibilitet, minskade kostnader, goda metoder: Tull 2013-programmet tycks vara en förlängning av de föregående program som omnämns ovan, och efterföljare till Tull 2007. Syftet är att inom en ram av skilda beståndsdelar som har stora likheter bidra till genomförandet av ett modernt

tullväsen som syftar till att påskynda och underlätta handeln samt öka frihandeln, samtidigt som kontrollen upprätthålls. Europeiska kommissionen ⁽⁶⁾ anser att handeln är det enda verktyg som möjliggör ett globalt och övergripande perspektiv på ekonomin. Situationen är mycket mer komplex än tidigare med ett flöde av personer och varor som samspekar. Att förvalta detta komplexa sammanhang kräver enligt dess företrädare flexibilitet i reaktionerna och i verktygen för att säkerställa de europeiska företagens konkurrenskraft på både inre marknaden och den globala marknaden.

3.1.1 Tillämpningsperioden för det nya programmet löper från 1.1.2008 till 31.12.2013, en period på sex år anpassad till den fleråriga finansieringsramen.

3.1.2 Programmets mål enligt artikel 4.1 i förslaget syftar till att stödja berörda parter på följande sätt:

- a) Tullverksamheten skall tillgodose den inre marknadens behov, bl.a. i fråga om försörjningstrygghet.
- b) Tullförvaltningarna skall utföra sina uppgifter och samverka så effektivt som om de vore en enda förvaltning.
- c) Säkerställa nödvändigt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen.
- d) Förbättra säkerhet och trygghet för befolkningen.
- e) Förberedelser inför utvidgningar av unionen, bland annat utbyte av erfarenheter och kunnande med de berörda ländernas tullförvaltningar.

3.1.3 Medlen är gemensamma åtgärder och datorisering.

Bland de medel som skall användas som stöd för programmet (art. 2) återfinns, i fördjupad form, de som inrättades genom Tull 2007 och omfattar två huvuddelar: utrustning (datorer och mjukvara) och personal (gemensamma åtgärder och utbildning):

- a) System för kommunikation och informationsutbyte.
- b) Metod- och resultatjämförelser.
- c) Seminarier och workshoppar.
- d) Projektgrupper och styrgrupper.
- e) Arbetsbesök.
- f) Utbildningsverksamhet.
- g) Uppföljningsåtgärder.
- h) Andra verksamheter som krävs för att programmets mål skall uppnås.

De syftar till utvecklingen av en EU-övergripande elektronisk tull.

3.1.4 **Deltagare** i åtgärderna (artikel 3) är i första hand medlemsstaterna, och dessutom i olika grad, på grund av tullverksamhetens roll i den internationella ekonomin, kandidatländerna, potentiella kandidatländer, vissa partnerländer som

omfattas av den europeiska grannskapspolitiken samt tredje länder.

3.1.5 De olika **aktörerna** definieras i flera olika artiklar i förslaget.

3.1.5.1 I skäl 6 ⁽⁷⁾ anges att det krävs "ökade kontakter mellan gemenskapens **tullförvaltningar** och med **ekonomiska, juridiska och vetenskapliga kretsar eller andra aktörer** som är verksamma på utrikeshandels område". Programmet Tull 2013 bör ge dem som representerar dessa kretsar eller enheter möjlighet att delta i programverksamheter där så är lämpligt.

3.1.5.2 Aktörerna kommer i första hand att vara nationella förvaltningar (artikel 2) som definieras som "de offentliga myndigheter och andra organ som ansvarar för tullförvaltning och tullrelaterad verksamhet i de deltagande länderna", och därefter gemenskapsorgan, **kommissionen, biträdd av "Tull 2013-kommittén" (artikel 19) och gruppen för tullpolicy-frågor**, bestående av ansvariga på nationell nivå, sedan, enligt artikel 14, **"företrädare för internationella organisationer, tredjeländers förvaltningar samt ekonomiska aktörer eller deras organisationer"** som "får delta i programverksamheter närhelst detta är nödvändigt" för att uppnå programmets mål (enligt artiklarna 4 och 5), och slutligen kommissionen, som "får göra systemen för kommunikation och informationsutbyte tillgängliga för **andra offentliga organ** för tulländamål eller andra ändamål, förutsatt att dessa bidrar finansiellt till programmet" (artikel 7.6). Sammanlagt är det ett mycket stort antal aktörer, även med tanke på att tullen har en reglerande roll i den internationella handeln.

3.1.5.3 Vid det framtida genomförandet av detta gemenskapssprogram "skall tjänsteleverantörer anlitas med hjälp av avtal för tekniskt och administrativt stöd" ⁽⁸⁾, vilket skulle kunna medföra administrativa problem i vissa medlemsstater. Kommissionen förbehåller sig möjligheten att undersöka om vissa uppgifter inom ramen för genomförandet av detta program kan anförtros åt ett genomförandeorgan.

3.1.6 Budgeten

3.1.6.1 Driftskompatibiliteten kommer att möjliggöra informationsutbyte mellan förvaltningarna i olika länder. Genom gränssnitt med de kommersiella operatörerna skall Tull 2013 bidra till genomförandet av de två förordningarna "Moderniserad tullkodex" och "En papperslös miljö för tull och handel". När det nya datoriserade systemet är fullt operativt kommer det att bidra till enheten på inre marknaden, vars enda gränser är de yttre gränserna. Tull 2013-programmet beaktar marknadens globala dimension och förbindelserna med tredje land, som kan vara "deltagare" och stödberättigade.

⁽⁶⁾ Hearing den 18.09.2006 med GD Skatter och tullar – A/2 – Direktionen för skatte- och tullfrågor, Europeiska kommissionen.

⁽⁷⁾ KOM(2006) 201 slutlig, s. 11.

⁽⁸⁾ Motiveringsdelen, 4: Budgetkonsekvenser.

3.1.6.2 Huvudansvaret för att målen för detta program uppnås ligger på de deltagande länderna (skäl 11). Gemenskapsbudgeten skall stå för sammanlagt 323,8 miljoner euro (motivationsdelen punkt 4 och artikel 16.1), men detta motsvarar inte de sammanlagda kostnaderna, som till stor del får bäras av medlemsstaterna. Det stöd som skall ges inom ramen för Tull 2013-programmet utgör i teorin två miljoner euro per medlemsstat och år under sex år, men de deltagande länderna är fler än de 27 medlemsstaterna.

3.1.6.3 Fördelningen mellan unionen och de deltagande länderna sker på följande sätt (artikel 17):

— ”2. Gemenskapen skall stå för följande:

- a) Kostnader för inköp, utveckling, installation, underhåll och löpande drift av de gemenskapsdelar av systemen för kommunikation och informationsutbyte som avses i artikel 7.3.”

Till detta kommer kostnader för organisation av det sammanträde som de gemensamma åtgärderna kräver.

— ”6. De deltagande länderna skall stå för följande:

- a) Kostnader för utveckling, inköp, installation, underhåll och löpande drift av icke-gemenskapsdelarna av systemen för kommunikation och informationsutbyte enligt artikel 7.4.
- b) Kostnader för grundutbildning och vidareutbildning av landets egna tjänstemän, inbegripet språkutbildning.”

3.1.7 Personal

3.1.7.1 I förslaget betonas **behovet av solid utbildning** och kompetens för att helheten skall fungera. Personalen i de nationella tullförvaltningarna beaktas i detta hänseende i artikel 12. Det är genom ett ”strukturerat” samarbete mellan nationella tullmyndigheters utbildningsorgan som kedjereaktionen skall uppstå: Program och ”utbildningsnormer” skall fastställas på gemenskapsnivå, ”i syfte att skapa en för tjänstemän gemensam grundläggande utbildning som täcker alla regler och förfaranden på tullområdet så att tjänstemännen får den yrkeskompetens och fackkunskap som krävs” (artikel 12 a). Även tjänstemän från andra länder kan få tillgång till utbildningen (artikel 12 b) och det centrala delarna av instrumentets skall vara helt integrerade i de nationella utbildningsprogram som anordnas och bekostas av de nationella tullmyndigheterna (artikel 12.2), som också skall ”se till att deras tjänstemän får nödvändig grund- och vidareutbildning för att uppnå den gemensamma yrkeskompetens och fackkunskap som avses i de utbildningsprogrammen”, samt språkutbildning (artikel 12.2).

3.1.7.2 Skolan kommer således inte att vara gemenskapsövergripande, men innehållet kommer att vara det. Kommissionen

väljer en trädstruktur men menar att man måste ”utveckla, vid behov, nödvändig infrastruktur och nödvändiga redskap för gemensam utbildning i tullfrågor och hantering av tullfrågor” (artikel 12.1 c).

3.1.7.3 Å andra sidan sägs i förslaget att man för att säkerställa komplementariteten (något som EESK redan påpekat) skall ”överväga möjligheterna att utforma utbildningsverksamhet tillsammans med andra offentliga organ” (artikel 12 d). Kostnader för inköp, utveckling, installation och underhåll av utbildningssystem och utbildningsmoduler, i den mån dessa är gemensamma för alla deltagande länder, kan finansieras genom programmet (artikel 17 d).

3.1.8 Kommissionens roll

3.1.8.1 Kommissionen står i centrum av strukturen. Det finns ingen gemenskapsstruktur, men kommissionen är den centrala aktören. Kommissionen fastställer själv vilka operatörer som skall vara godkända, enligt kriterier som ännu inte är fastställda (artikel 196 i den moderniserade tullkodexen), vilka offentliga organ förutom tullen som kan få tillgång till uppgifterna för andra ändamål än tulländamål, eller få delta i utbildningar, och vilka nya operatörer från den privata sektorn som skulle kunna involveras (från rättslig och vetenskaplig miljö).

4. Allmänna kommentarer

4.1 Kommittén beklagar att kommissionen under 2006 lagt fram ovanstående frågor i spridd ordning, trots att de så tydligt hänger samman och att de har så stor betydelse för såväl förvaltningarna som för de män och kvinnor som arbetar inom dem. Frågorna är varken brådsakande eller helt nya, men är däremot kopplade till varandra.

4.2 Vi beklagar därför än mer att vi för att utarbeta det aktuella yttrandet har tvingats forcera vårt arbete på grund av tidsplanen för det pågående budgetarbetet, trots att det, som påpekats, rör sig om ett förslag som utgör en del av ett omfattande område vars konsekvenser för budgetförfarandet var helt och hållet förutsägbara.

4.3 EESK anser att tullunionen, som har varit spjutspetsen i EU:s ekonomiska integration, inte utan men i dag skulle kunna sacka efter gentemot den internationella handeln som den förväntas reglera och som ständigt förändras. IT-verktyget är naturligtvis ett av tullens verktyg och de exponentiella möjligheter som det erbjuder måste ställas till förfogande för såväl operatörerna som kontrollmyndigheterna. Kommittén ställer sig följaktligen bakom programmet Tull 2013 och de utökade budgetmedel som gör det möjligt att fortsätta stödja de deltagande länderna, bland annat att modernisera deras verktyg, göra aktörerna mer ansvarstagande och utbilda deras tjänstemän.

4.4 Kunskapsutbyte, gemensamma insatser och uppföljning gagnar såväl en välfungerande kompatibilitet som aktörernas kunskap om varandra, men kommer att vara förbehållna ett litet antal anställda vid tullförvaltningarna.

4.5 Vi noterar att man har inrättat en utvärdering, ett önskemål som framförts i samband med de föregående programmen. Detta är glädjande, men vi beklagar likväl att det för närvarande inte ges några antydningar om vilka indikatorer som skall användas.

4.6 Kommittén har emellertid följande invändningar:

4.6.1 "Tullens arbete behöver framför allt inriktas på att förbättra kontroller och bedrägeribekämpning" men samtidigt på att "minimera de ekonomiska aktörernas kostnader för att följa tullagstiftningen, säkerställa en effektiv förvaltning av varukontrollen vid de yttre gränserna och skydda EU:s medborgare med avseende på trygghet och säkerhet i den internationella leveranskedjan" (skäl 3).

4.7 EESK anser emellertid följande:

4.7.1 Att förslaget om målet "Genom deras verksamhet får gemenskapens medborgare och ekonomiska aktörer dessutom ett likvärdigt skydd oberoende av var i gemenskapens tullområde tullklaringsförmåliteter genomförs" (se skäl 2) är lovvärt men otillräckligt för skattskyldiga, operatörer och framför allt allmänheten, såvida inte "likvärdigt" är synonymt med "utomordentligt", högsta tänkbara. Säkerheten kan exemplifieras med teddybjörnen som har kunnat kontrolleras i enlighet med gemenskapsnormerna och därför fått tas in i gemenskapen, eftersom tulltjänstemännen konstaterat att ögonen inte går att slita bort och därför inte innebär någon kvävningrisk för barnet. Förslaget framhåller i princip målet om kontroll och säkerhet utan att gå in på detaljer. Detta mål bör vara likvärdigt över hela gemenskapen och dessutom vara det bästa tänkbara.

4.7.2 Målet om minskade förvaltningsbördor genom automatisering av uppgifterna med hjälp av kostsamma IT-system kan, om medlemsstaternas budgetmyndigheter samtidigt är skyldiga att respektera de nivåer för underskott och offentliga skulder som medges i fördragen, få de nationella förvaltningarna att minska sin personal – och detta oberoende av varandra – och därmed försvåra samarbetet, och/eller att lägga ut sina kostnader genom en viss grad av privatisering, vilket hos operatörer och allmänhet kan skapa rättslig osäkerhet vad gäller vilka åtgärder som en tullförvaltning med omfattande befogenheter kommer att vidta.

4.7.3 Att den underlättade handel som eftersträvas skulle kunna leda till ökade bedrägerier (lagliga handelsvaror) och smuggling (olagliga varor) om antalet kontroller skulle minska. Det hade varit värdefullt att visa huruvida kampen mot bedräge-

rier genom elektroniska kontrollsystem med få anställda kan fungera effektivt och under likvärdiga former i samtliga deltagande länder. Kommittén anser att kontrollnivån alltid är beroende av politiska beslut och av det samband som eftersträvas mellan handelsfrihet och allmänhetens säkerhet, men är medveten om att det är på tjänstemännen och deras åtgärder som det kommer an hur besluten skall genomföras. Det finns för övrigt ingen balans mellan frihet och säkerhet om viljan att underlätta handeln genom att faktiskt minska antalet kontroller och den personal som utövar dem är starkare än kravet på säkerhet som, vilket kommittén kan konstatera, inte är särskilt utvecklat i förslaget. Unionen fastställer tullpolitiken, men det är de nationella förvaltningarna som inrättar sina egna strukturer som de med fördel skulle kunna ge en ny inriktning utan att montera ner dem.

4.7.3.1 EESK betonar att kommittén vid två tillfällen i samband med de föregående texterna rörande tullen som nämns ovan har förordat en viss grad av centralisering av verksamhet och strukturer. Kommissionen har sedan 2005⁽⁹⁾ emellertid tagit ställning för ett nätverkskoncept som bygger på ett förstärkt samarbete mellan de nationella tulldatasystemen, eftersom man anser att detta skulle medföra förstärkta kontroller samtidigt med förenklade rutiner. De kompatibla och papperslösa förfarandena kräver i själva verket omfattande omstruktureringar av tullen i medlemsstaterna. Följden blir nedläggelse av de tullkontor som står till deklaranternas förfogande liksom minskade möjligheter för tullen att ingripa vid hälsorisker (galnakosjukan) eller vid säkerhetsrisker (terrorism) samt stora omvälvningar för personalen.

4.7.3.2 Kommittén vill också än en gång framföra en kritik som framförts i samband med de föregående texterna⁽¹⁰⁾ vad gäller "bristen på en verklig medvetenhet om de olika offentliga myndigheternas ömsesidiga beroende i kampen mot brottsligheten" även om den här kan mildras av att det ges en möjlig öppning mot andra offentliga organ (artikel 7.6).

4.7.3.3 Erkännandet av den centrala roll som tullunionen och de nationella förvaltningar som är dess förlängda arm spelar inom regleringen av den internationella handeln borde rent allmänt ha förmått kommissionen att precisera att denna roll endast kan tillfalla offentliga myndigheter.

4.7.3.4 Delutvärderingsrapporten om Tull 2007 har satt fingret på de språkproblem som lägger hämsko på tulltjänstemännen i deras gränsöverskridande verksamhet. EESK anser att man i 2013-programmet inte i tillräcklig grad har beaktat denna fråga som överläts på de deltagande länderna när den i själva verket borde vara en EU-angelägenhet.

⁽⁹⁾ Meddelande från kommissionen – Gemenskapens Tull 2013-program och Fiscalis 2013-program KOM(2005) 111 slutlig, 6.4.2005.

⁽¹⁰⁾ KOM(2005) 608 slutlig.

4.7.3.5 Mot bakgrund av en globaliserad ekonomi skulle kommissionen ha kunnat ta upp utbildningsinsatser i tredje land och betonat förebyggande åtgärder och utbildning av myndigheter i vissa länder som är kända för att underhålla bedrägliga element (bl.a. förfalskningar) så att de kan inse hur mycket detta skadar deras egen ekonomi och för att lära dem hur man hanterar detta fenomen genom interna kontroller.

5. Särskilda kommentarer

5.1 Artikel 3 i förslaget: Deltagande i programmet

5.1.1 Enligt kommissionens förslag skall åtgärder genomföras vid unionens såväl gamla som nya gränser samt i vissa partnerländer som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken. Dessutom skall samarbetet öka med länder utanför gemenskapen, som kan engageras i vissa åtgärder under vissa villkor. Detta anser kommittén vara betydelsefullt för att man så snabbt som möjligt skall uppnå respekt för principen om likabehandling innan dessa länder ansluter sig till unionen. Villkoren för att länderna skall vara stödberättigade under Tull 2013 fastställs emellertid inte i detalj i texten.

5.2 Artikel 5.1.i: Förbättring av samarbetet

5.2.1 Kommissionen förespråkar med all rätt att man bör "verka för en fortsatt utbyggnad av internationellt tullsamarbete mellan EU:s tullförvaltningar och tredjeländers tullmyndigheter". Här hade man kanske kunnat nämna Världstullorganisationen bland de internationella organisationer som skulle kunna delta i programmet (artikel 14).

5.3 Artiklarna 3, 10, 14 och 19 samt skäl 6

5.3.1 Här definieras de aktörer som skall vara verksamma i programmet i förlängningen av de åtgärder som redan vidtagits, tillsammans med kommissionen, Tull 2013-kommittén (artikel 19) och de nationella förvaltningarna. I texten preciseras inte hur de skall bidra och vilket förhållande som skall råda mellan dem. Vissa av dem skall tillhandahålla sakkunskap, men förblir ändå "skattskyldiga" användare. De deltagande länderna står inte alla på samma nivå. Företrädare för internationella organisationer, tredjeländers förvaltningar samt ekonomiska aktörer eller deras organisationer (artikel 14) får delta i programverksamheter, men endast medlemsstaterna får delta i "arbetsuppgifter, och styrgrupper med uppgift att svara för samordningsfunktioner" (artikel 10).

5.3.2 Bristen på precision i texten innebär att kommissionen får bestämmanderätt. Genom tillämpningen av den moderniserade tullkodexen kan kommissionen bestämma villkoren för att bli godkänd operatör, genom att tillämpa dess artikel 194 kan kommissionen ensam bestämma om förändringar i normerna

för driftskompatibiliteten mellan tullsystemen, och själv fastställa i vilka fall medlemsstaterna skall uppmanas att ändra sina beslut. Kommissionen bestämmer vilka offentliga och privata tjänster som skall delta i Tull 2013 och dra nytta av dess databank (mot betalning eller gratis) samt villkoren för att vara berättigad till programmets stöd (deltagande länder).

5.3.3 Kommittén inser behovet av effektiv ledning, men ställer sig emellertid frågande till medborgarnas möjligheter att kontrollera det integrerade systemet. EESK önskar att genomförandet sker på ett sådant sätt att man undviker ett slutresultat som innebär ett nätverk i händerna på rena tekniker som omvandlar strukturen till ett gytter som medborgarna och dess företrädare inte längre kan "kontrollera". Kommittén anser vidare att avskiljandet av tulluppgifterna till förmån för oberoende eller privata organ av olika slag eller till underleverantörer innebär ytterligare en risk.

5.4 Artikel 17: Budgeten

5.4.1 Huvudansvaret för att målen för detta program uppnås ligger på de deltagande länderna (skäl 11). Gemenskapsbudgeten skall stå för sammanlagt 323,8 miljoner euro (motiveringsdelen punkt 4 och artikel 16.1), men som nämnts ovan motsvarar detta teoretiskt sett bara 2 miljoner euro per medlemsstat och år under sex år. Medlemsstaterna, som förvaltar personal och infrastruktur, kommer att få betala en mycket större andel av det slutliga genomförandet av en integrerad europeisk tull, om man ser till de offentliga och privata sektorerna sammantagna.

5.4.2 Kommittén noterar att den tekniska fördelningen av medlen inte preciseras i texten – i studien *Impact Assessment* ⁽¹⁾ (konsekvensanalys) anges summan uppgå till 259,6 miljoner euro för IT-utrustning och endast 57,4 miljoner euro till åtgärder inriktade mot personalen.

5.5 Artikel 8 och 12.d: Utbildningsverksamhet

5.5.1 Enligt EESK kommer personalen i företagen, hos operatörerna och i tullmyndigheterna i medlemsstaterna att arbeta i en miljö som reformeras i snabb takt (vissa reformer har redan inletts), och vid sidan av utbildningsmöjligheterna bör personalen, inbegripet vissa tjänstemän, under en övergångsperiod som är anpassad efter den tidpunkt i historien då programmet genomförs (40-talisternas uttag från arbetsmarknaden) ha rätt till personalåtgärder i de fall de inte kan anpassa sig till omstruktureringen.

5.5.2 Å andra sidan sägs i förslaget för att säkerställa komplementariteten att man skall "överväga möjligheterna att utforma utbildningsverksamhet tillsammans med andra offentliga organ". Kommissionen borde ha preciserat vilka tjänster det rör sig om och från vilka programdeltagare.

⁽¹⁾ Kommissionens arbetsdokument *Customs 2013 – Impact Assessment*, s. 30 – dokument SEK(2006) 570.

5.6 Artikel 13: Uppföljningsåtgärder

5.6.1 Om samtalspartnern i de gränsöverskridande förbindelserna är välkänd så att större förtroende och effektivitet möjliggörs anser kommittén att de gemensamma besöken i stor utsträckning bör genomföras av tjänstemän, inte bara av tullmyndigheterna som var fallet i det gamla Mattheus-programmet.

6. Kommitténs rekommendationer

6.1 Enligt kommissionens meddelande från år 2005 om programmet "Tull 2013" bör "i det framtida programmet samfinansiering från program inom ramen för både den första och den tredje pelaren medges" eftersom det är omöjligt att begränsa åtgärderna på området till en särskild pelare. Detta är dock inte fallet i Tull 2013. Detta förefaller emellertid att stå i strid med uppgiften att bekämpa omfattande smuggling och säkerställa unionens och dess medborgares trygghet, som även ålagts tullen på området för rättsliga och inrikes frågor. Kommittén önskar att denna finansieringsmöjlighet, som också grundar sig på den tredje pelaren, skall undersökas för att underlätta komplementariteten mellan olika enheter som bekämpar bedrägerier och för att undvika dubbla kostnader.

6.2 EESK anser det nödvändigt att undersöka hur de rättsliga begreppen på tullområdet kan utvecklas – om gemenskapslagstiftningens begrepp inte anses tillräckliga – tillsammans med nya tullkonstellationer, i synnerhet vad gäller begreppen databedrägeri, pirattillverkning och sanktioner. Unionen kommer att ha en enda marknad, en driftskompatibel datorplattform för tullen, enhetligt fungerande förvaltningar och gemensamma brottsrubriceringar men däremot tullsanktioner som fortfarande skiljer sig åt. Detta kan endast leda till en omläggning av

handeln och därmed till olika behandling beroende på införselorten, vilket i sin tur står i strid med målet för hela rättsakten.

6.3 Ersättandet av Mattheus-programmet med arbetsbesök visar att man övergett begreppet "utbytbarhet" av tjänstemän inom unionen, vilket motiverade det tidigare programmet. Numera sker rörligheten med hjälp av nätverket, men kommittén anser att arbetsbesöken inte bör vara kortare än de tidigare utbytarna och att de bör praktiseras i stor omfattning av alla tjänstemän i syfte att öka kunskapen om människorna och metoderna.

6.4 EESK anser att man bör utreda hur programmet skulle kunna bidra till att det under övergångsperioden 2008–2013 kan införas stöd till personer som berörs av den "omstrukturering" som föranleds av att medlemsstaterna definitivt datoriserar tullen, och detta bör om nödvändigt ske med hjälp av planer som kan likställas med planer för personalåtgärder.

6.5 Kommittén vill att man i programmet Tull 2013 klargör följande punkter för medborgarna:

- a) Tullåtgärdernas inriktning, med en precisering av de offentliga tjänster som kan ha tillgång till handelsuppgifter och övriga uppgifter, antingen kostnadsfritt eller mot ersättning.
- b) Tullens ställning i förhållande till andra tullsystem i världen (när det gäller säkerhetsfrågor).
- c) Graden av förväntat samarbete (kvalitativt och kvantitativt) med potentiella kandidatländer, gränsländer och tredjeländer, samt den budgetandel som kommer att avsättas för detta.
- d) Den karaktär och roll som internationella organisationer med rätt att delta i verksamhet som anordnas inom ramen för programmet förväntas ha.

Bryssel den 26 oktober 2006

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS