

Bryssel den 5.7.2018
COM(2018) 524 final

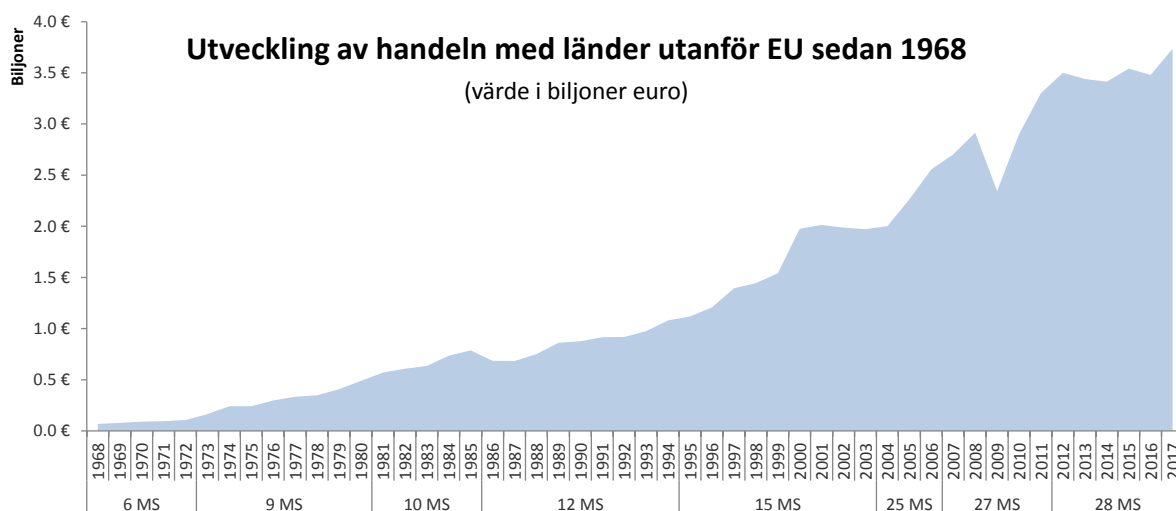
**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

**Första tvåårsrapporten om framstegen i utvecklingen av EU:s tullunion och dess
styrning**

1. INLEDNING

För drygt ett år sedan inledde kommissionen en diskussion¹ och lade fram fem möjliga scenarier för hur Europeiska unionen (EU) skulle kunna utvecklas under de kommande åren för att klara av de många utmaningar den står inför, vilka omfattar allt från globaliseringen till den nya teknikens inverkan på samhället, säkerhetsproblem och en ökande populism. Kommissionen anser att tullunionen², som i år fyller 50 år, har en viktig roll att spela när det gäller att klara av dessa utmaningar och att det därför är av avgörande betydelse att utveckla den vidare.

Tullunionen är en av EU:s tidigaste – och också en av dess största – framgångar. Tack vare tullunionen har EU inte bara kunnat ta bort de inre gränserna, utan också konkurrera med resten av världen. EU:s inre marknad, som gör det möjligt för alla företag i EU att sälja sina varor och göra investeringar i hela EU utan några inre gränser, skulle vara en omöjlighet utan den tullfrihet som tullunionen innebär och den roll den spelar vid övervakningen av import och export. Internationellt sett är EU nu det största handelsblocket i världen. EU står för 15 % av världshandeln³ och har således en långt starkare ställning vid handelsförhandlingar med tredjeländer än någon enskild medlemsstat skulle ha om den förhandlade ensam.



Tullunionen har utvecklats avsevärt under de senaste femtio åren och tullmyndigheterna utför i dag med framgång en rad olika uppgifter vid gränserna. Medlemsstaternas tullmyndigheter arbetar tillsammans för att underlätta handeln och minska den administrativa bördan, få in intäkter till de nationella budgetarna och EU:s budget⁴ samt skydda allmänheten mot hoten från terrorism, hoten mot hälsa och miljö och andra hot. Mot bakgrund av detta breda mandat är tullen nu i praktiken den ledande myndigheten på området för kontroll av varor vid EU:s yttre gränser.

Det finns emellertid många utmaningar framöver. Den nya utvecklingen och den nya tekniken – digitaliseringen, uppkopplingen, sakernas internet, dataanalyser, artificiell intelligens och

¹ COM(2017) 2025.

² Tullunionen består av Europeiska unionens 28 medlemsstater, vissa av Förenade kungarikets territorier, som inte är en del av Europeiska unionen, och Monaco.

³ Det totala statistiska värdet av handelsflödet i EU:s 28 medlemsländer uppgick år 2016 till 3,5 biljoner euro eller 9,5 miljarder euro per dag (källa: Eurostat).

⁴ Tullarna utgör 14 % av EU:s totala budget – 20 miljarder euro år 2016 av totalt 25 miljarder euro uttagna tullar och punktskatter.

blockkedjeteknik – innebär både möjligheter och hot. Nya affärsmodeller, såsom e-handel och optimering av leveranskedjor, utvecklas och måste underlättas. Samtidigt är de offentliga finanserna pressade, världshandelns volymer ökar⁵, bedrägerier och smuggling utgör ett ständigt växande problem⁶⁷ och det finns ständiga hot från den gränsöverskridande brottsligheten och säkerhetsrelaterade hot. Strategier som antas inom andra politikområden inverkar på och utvidgar tullens arbetsuppgifter. Resurser och finansiering behövs, framför allt för att utveckla och underhålla de elektroniska system som numera är av avgörande betydelse för tullunionens verksamhet. Samtidigt måste arbetet med de många tullrelaterade konsekvenserna av Förenade kungarikets utträde ur EU prioriteras. Allt detta ökar trycket på EU:s tullmyndigheter.

Under senare år har krav framförts på en mer enhetlig strategi för tullunionen och en effektivare och mer sammanhängande övergripande förvaltning för att hantera dessa utmaningar. Europaparlamentet⁸ har betonat risken för att medlemsstaternas olika elektroniska tullsystem kan skapa fragmentering, en ökad administrativ börda och förseningar, vilket hindrar varuflödet över gränserna. Europeiska revisionsrätten⁹ har konstaterat att ett ineffektivt genomförande av importförfarandena och brister i den rättsliga ramen påverkar EU:s ekonomiska intressen negativt. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén¹⁰ har bland annat anfört att en effektiv tillämpning av tullagstiftningen kräver ansträngningar för att minimera risken för att medlemsstaternas förvaltningar tolkar lagstiftningen olika.

I sitt meddelande från 2016 om utvecklingen av EU:s tullunion och dess styrning (nedan kallat *meddelandet om styrning*)¹¹ föreslog kommissionen lösningar på dessa utmaningar, bland annat en mer sammanhållen och enhetlig tillämpning av de gemensamma tullbestämmelserna genom förbättrade politiska och operativa strukturer baserade på partnerskap, ett bättre samarbete mellan tullmyndigheterna och andra gränsförvaltnings- och säkerhetsmyndigheter och en mer omfattande långsiktig strategi för utveckling och underhåll av elektroniska tullsystem. I mars 2017 välkomnade Europeiska unionens råd¹² meddelandet om styrning och uppmanade kommissionen att tillhandahålla en uppdatering i form av en tvåårsrapport, särskilt inom vissa områden som rådet ansåg krävde särskild uppmärksamhet.

Mot denna bakgrund görs i detta meddelande en översyn över tullunionens verksamhet fram tills nu och anges vilka frågor som behöver prioriteras framöver. Meddelandet syftar till att förbättra dialogen med alla aktörer, däribland medborgare, företag, medlemsstater, Europaparlamentet och andra EU-institutioner, vilkas bidrag är avgörande för att tullunionen ska fortsätta att fungera väl.

⁵ Världshandeln började återhämta sig kraftigt och stabilt under andra halvåret 2016, med en handelsökning på 4,5 % år 2017 jämfört med endast 1,5 % år 2016 – prognos våren 2018, anmärkning 1: ståndpunktsdokument (Generaldirektoratet för ekonomi och finans, Europeiska kommissionen).

⁶⁷ I rådets lägesrapport om kampen mot punktskattebedrägerier (11760/17 av den 8 september 2017) anges att enligt en försiktig uppskattning kostar smugglingen av tobaksvaror de nationella budgetarna och Europeiska unionens budget mer än 10 200 miljoner euro i förlorade offentliga intäkter varje år. Samtidigt har tullen en allvarlig brist på övervakningsutrustning och övervakningssystem vid EU:s gränsövergångsställen.

⁷ Siffror från studier som genomförts av Europol och Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet visar att upp till 5 % av all import till Europeiska unionen utgörs av förfälskade och piratkopierade varor, motsvarande ett värde av upp till 85 000 miljoner euro. De varumärken som är mest utsatta för immaterialrättsintrång är varumärken registrerade i Europeiska unionen (2017 *Situation Report on Counterfeiting and Piracy in the European Union*, Europol och Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet, juni 2017).

⁸ Resolution om hantering av utmaningarna i samband med genomförandet av EU:s tullkodex – 2016/3024.

⁹ Europeiska revisionsrättens särskilda rapport 19/2017.

¹⁰ INT/814.

¹¹ COM(2016) 813 final.

¹² Rådets slutsatser om utveckling av EU:s tullunion och dess styrning (dok. 7585/1/17 REV 1).

2. BAKGRUND

Tullens roll

Världen har förändrats dramatiskt under de femtio år som tullunionen har existerat, och så har även de nationella tullmyndigheternas roll. Under denna tid har tullmyndigheterna fortsatt att skydda EU:s och medlemsstaternas ekonomiska intressen, men dessutom fått ansvaret för att genomföra gränsaspekterna av flera andra av EU:s gemensamma politikområden, vilket de har gjort mycket framgångsrikt. Alla varor som kommer in till eller lämnar EU övervakas av tullen och kan bli föremål för tullkontroll.

Tullen har framför allt tagit en plats i frontlinjen i kampen mot terrorism och organiserad brottslighet. I efterdyningarna av attacken mot World Trade Centre i New York år 2001 införde EU en säkerhetsrelaterad ändring i tullagstiftningen¹³. Genom ändringen infördes gemensamma riskkriterier som tillämpas i hela EU för att på förhand analysera riskerna med olika laster och en gemensam ram för riskhantering¹⁴ för att hjälpa tullen att utbyta operativ riskinformation och operativa resultat, för att stödja snabba insatser vid eventuella krishändelser i leveranskedjan. Dessutom kontrollerar tullen enskilda resenärers in- och utförsel av stora kontantbelopp till och från EU, som en del av EU:s åtgärder för att bekämpa penningtvätt och terrorismfinansiering, och har ett nära samarbete med andra gräns- och säkerhetsmyndigheter för att bekämpa dessa hot.

Tullen i siffror¹⁵

Uppbörd av intäkter

- År 2016 upptäckte de nationella tullmyndigheterna obetalda tullar motsvarande ett belopp om 537 miljoner¹⁶ euro som undanhållits EU:s budget.

Kampen mot terrorism och organiserad brottslighet

- År 2016 beslagtogs tullen i EU närmare 6 300 skjutvapen, mer än 1 miljon patroner och mer än 1 500 explosiva varor.
- Under samma år beslagtogs tullen närmare 300 ton narkotika (med ökade beslag av kokain och syntetiska droger). Mängden narkotika i express- och postförsändelser som beslagtogs av tullen ökade med 23 % jämfört med 2015 och uppgick till totalt 13 ton.
- Tullen hanterar årligen i genomsnitt 100 000 anmälningar för kontroll av kontanta medel, motsvarande ett anmält belopp om totalt 60–70 miljarder euro. Samtidigt

¹³ Tullkodexen för gemenskapen, som nu har ersatts av unionens tullkodex. Enligt unionens tullkodex får riskbaserade kontroller utföras med avseende på en rad olika hot (däribland hot mot säkerheten samt hot mot miljön, människors hälsa eller konsumenterna) och tullen får i samband med befordran av varor vidta åtgärder för att upptäcka och förhindra grova brott och terrorism, oavsett om en överträdelse av tullagstiftningen föreligger.

¹⁴ Den gemensamma ramen för riskhantering har gett tullen nya gemensamma verktyg, bland annat ett tullriskhanteringssystem avsett för utbyte av operativ riskinformation och operativa resultat, som kan användas för att identifiera och vidta åtgärder mot den mycket rörliga gränsöverskridande brottsligheten och som underlättar snabba insatser vid eventuella krishändelser i leveranskedjan. På grundval av erfarenheterna från tullriskhanteringssystemet har nyckelområden som kräver förbättring identifierats. Europeiska unionens strategi och handlingsplan för riskhantering på tullområdet, som godkändes av rådet i december 2014, innehåller en omfattande agenda för förbättring av riskhanteringen inom sju områden.

¹⁵ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/facts_figures_en.pdf

¹⁶ Skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen – Årsrapport om bedrägeribekämpning 2016, SWD(2017) 266 final, 21.7.2017.

upptäcks kontanter som inte anmälts eller som anmälts felaktigt motsvarande ett belopp på i genomsnitt omkring 300 miljoner euro per år¹⁷.

Skydd av immateriella rättigheter – beslag av förfälskade varor och kulturföremål

- År 2016 beslagtogs tullen mer än 41 miljoner förfälskade varor till ett uppskattat värde av närmare 672 miljoner euro som innebar brott mot immateriella rättigheter (främst cigaretter, leksaker och livsmedel).
- Samma år avslöjade tullen 96 fall där bedragare försökte smuggla ut europeiska skatter från EU.

Hantering av handelsflödena över EU:s gränser

- Tullen i EU hanterar mer än nio tulldeklARATIONER per sekund, motsvarande ett värde av mer än 100 000 euro, och tar ut tullar motsvarande totalt 25 miljarder euro per år.
- Näringsidkarna i EU lämnar numera in 99 % av tulldeklARATIONERNA elektroniskt och kommer snart att kunna använda tullens elektroniska system för andra delar av sin affärsverksamhet, när de elektroniska system som föreskrivs i unionens tullkodex har genomförts fullt ut.
- Tullklareringen går numera mycket snabbt: till och med när tulldeklARATIONER lämnas in enligt standardförfarandet (dvs. när ett förenklat förfarande inte används) utförs klareringen i allmänhet inom 1 timme (93 % år 2016).

Rättslig ram

Tullagstiftningen antas på EU-nivå, men det åligger medlemsstaterna att tillämpa den via de nationella tullförvaltningarna. Unionens tullkodex, som antogs 2016, utgör en ny och omfattande rättslig ram för tullregler och tullförfaranden inom EU:s tullområde. Den är anpassad till moderna handelsrealiteter och globala standarder för att underlätta för EU:s företag i deras internationella verksamhet. Stora framsteg har gjorts när det gäller att göra alla tullförfaranden fullständigt elektroniska, såsom krävs enligt den nya tullkodexen¹⁸. Tullen tillämpar också mer än 60 rättsakter inom andra områden än tullar, som en del av sitt ansvar för att genomföra gränsaspekterna av EU:s andra politikområden. Vidare finns det lagstiftning och andra verktyg som gör det möjligt för tullmyndigheterna i EU att samarbeta med varandra för att bekämpa säkerhetsrisker och ekonomiska risker. Dessutom har internationella samarbetsavtal ingåtts med många tredjeländer.

Elektroniska system

Sedan 2008 har kommissionen och medlemsstaterna samarbetat kring utvecklingen och driften av elektroniska system som ska stödja tullverksamheten¹⁹. Dessa system täcker olika tullförfaranden, bland annat tulldeklARATIONER och befordran av varor, inklusive transiteringar genom EU, samt informationsflödet mellan förvaltningarna och med kommissionen²⁰. De innehåller också vissa gemensamma databaser, exempelvis rörande tulltaxor. Sjutton olika elektroniska system²¹ har utvecklats för att hantera de förfaranden som fastställs i unionens tullkodex. Detta är ett stort steg framåt mot att förverkliga strategin för e-tull och är helt

¹⁷ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – Konsekvensbedömning – Följedokument till förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen och om upphävande av förordning (EG) nr 1889/2005, SWD(2016) 470 final.

¹⁸ Rapport om genomförandet av unionens tullkodex – COM(2018) 39 final.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets beslut nr 70/2008/EG av den 25 januari 2008 om en papperslös miljö för tullen och handeln (EUT L 23, 26.1.2008, s. 21).

²⁰ Inbegripet, exempelvis, ett gränssnitt mot informationssystemet för bedrägeribekämpning (Afis), som är en samling applikationer som medlemsstaternas tullmyndigheter kan använda för att upptäcka och bekämpa tullbedrägerier.

²¹ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2016/578 av den 11 april 2016 om upprättande av ett arbetsprogram för utveckling och införande av de elektroniska system som föreskrivs i unionens tullkodex.

avgörande för att tullförvaltningarna ska kunna utföra sina uppgifter och samtidigt underlätta handelsflödena.

Underlättande av handeln

Tullens uppdrag²² grundar sig på en enkel övergripande princip, nämligen att tullkontrollerna ska balanseras mot underlättandet av den lagliga handeln, för att främja EU:s välbefinnande och utvecklingen av konkurrenskraftiga företag. Unionens tullkodex syftar till att uppnå denna balans genom att förenkla reglerna och förfarandena samtidigt som t.ex. obligatoriska garantier och förstärkta säkerhetsbestämmelser har införts.

Ett viktigt instrument för både tullens kontroller och underlättandet av handeln som infördes som en del av den förstärkta säkerheten är systemet med godkända ekonomiska aktörer²³. Godkända ekonomiska aktörer åtnjuter vissa fördelar (t.ex. färre gränskontroller, enklare rapportering, lägre riskklassificering osv.) i utbyte mot att de samarbetar nära tullmyndigheterna för att garantera säkerheten i leveranskedjan. Företag som vill delta i detta system måste genomgå en strikt certifieringsprocess som föreskrivs i EU-lagstiftningen och måste vara beredda att ta ytterligare steg för att kontinuerligt visa för tullmyndigheterna att de fullständigt kan uppfylla sina skyldigheter och aktivt kan bidra till de internationella leveranskedjornas säkerhet och skydd. I och med unionens tullkodex förstärktes systemets fördelar samtidigt som ytterligare strikta villkor infördes, vilka ska uppfyllas av företag som vill bli godkända ekonomiska aktörer. I slutet av 2016 fanns det närmare 16 000 godkända ekonomiska aktörer och samma år uppgick deras deltagande i leveranskedjan till 77 %.

Ständiga mätningar görs för att ytterligare förbättra den övergripande förvaltningen av systemet och säkerställa en enhetlig strategi inom tullunionen. Detta system kan emellertid endast vara trovärdigt och effektivt om medlemsstaterna vidtar åtgärder för att säkerställa en sund kontroll av det, särskilt genom att snabbt vidta åtgärder när problem eller bristande efterlevnad upptäcks. Medlemsstaterna utbyter därför fortlöpande information om särskilda risker i alla skeden av förfarandet för godkända ekonomiska aktörer.

3. ÖVERSIKT AV TULLUNIONENS VERKSAMHET INOM PRIORITERADE OMRÅDEN

Trots allt det som har uppnåtts under de senaste femtio åren instämmer kommissionen med Europaparlamentet, revisionsrätten och rådet i att mer måste göras för att garantera att tullunionen även kan klara av kommande utmaningar. I detta kapitel redogörs för vad som har gjorts under de senaste åren för att förbättra tullunionens verksamhet, såsom kommissionen föreslog i meddelandet om styrning och rådet understödde i sina slutsatser från mars 2017. Detta kapitel fokuserar på de prioriterade områden som rådet identifierade i sina slutsatser. I kapitlet hänvisas också till arbete som pågår för att åstadkomma ytterligare framsteg inom vart och ett av områdena.

i. Genomförandet av unionens tullkodex

²² Artikel 3 i unionens tullkodex.

²³ Begreppet *godkänd ekonomisk aktör* infördes år 2005 genom Världstullorganisationens (WCO) ramverk av standarder för att säkra och underlätta världshandeln (Safe-ramverket) och erkänns internationellt som ett effektivt instrument som garanterar leveranskedjans säkerhet samtidigt som det underlättar den internationella handeln. Begreppet används allt mer som ett riktmärke vid inrättandet av program för betrodda näringsidkare inom andra områden, särskilt inom civil luftfartssäkerhet, sjöfartssäkerhet, exportkontroll av varor med dubbla användningsområden och beskattning.

Ett fullständigt genomförande av en modern och effektiv rättslig ram är av avgörande betydelse för att tullunionen ska kunna fungera väl. Kommissionen har nyligen rapporterat²⁴ om läget i genomförandet av unionens tullkodex, som har tillämpats sedan den 1 maj 2016. Bestämmelserna fungerar smidigt och regelbundna diskussioner förs med näringslivet och medlemsstaterna för att lösa eventuella problem rörande tolkningen eller tillämpningen. Under 2016 lanserade kommissionen dessutom femton moduler för e-lärande om tullkodexen för att stödja införandet och en enhetlig tillämpning av lagstiftningen. Vägledning som förklarar de praktiska aspekterna av tillämpningen av bestämmelserna är också viktiga för att tullkodexen ska genomföras korrekt. Medlemsstaterna och näringslivsföreträdare har samarbetat med kommissionen för att utarbeta alla de nödvändiga vägledningarna och fortsätter att samarbeta kring uppdateringar av dem allt eftersom behov uppkommer.

Den största delen av arbetet med att uppgradera eller skapa de elektroniska system som föreskrivs i tullkodexen (totalt sjutton stycken) kommer att ha slutförts 2020. Vissa system kommer emellertid att införas mer gradvis fram till 2025²⁵ och är beroende av finansiering genom nästa omgång av EU:s tullfinansieringsprogram. Att samtliga elektroniska system levereras är avgörande för att tullförvaltningarna ska kunna hantera ekonomiska risker och säkerhetsrisker och samtidigt underlätta handeln.

En viktig uppgift för medlemsstaternas tullförvaltningar är att göra en ny bedömning av många av de tillstånd som beviljades enligt den tidigare rättsliga ramen på tullområdet – tullkodexen för gemenskapen – vilket måste vara slutfört före maj 2019. Ekonomiska aktörer beviljas tillstånd för olika ändamål, oftast för att de ska kunna tillämpa vissa förenklade eller mindre betungande tullförfaranden. Ett bra exempel är det tillstånd som ger ställning som godkänd ekonomisk aktör. Eftersom villkoren för beviljande av tillstånd kan ha förändrats genom unionens tullkodex, och i vissa fall har blivit striktare och mer enhetliga, behöver en ny bedömning göras av de befintliga tillstånden för att säkerställa en strikt tillämpning av de nya reglerna.

Kommissionen bistår medlemsstaterna och näringslivets företrädare genom att tillhandahålla diskussionsforum för frågor som uppkommer under processen för ny bedömning av tillstånden fram till maj 2019. Processen för att genomföra unionens tullkodex och införa de nya bestämmelserna och it-systemen måste fortsätta att prioriteras under de närmaste åren.

ii. Utarbetandet av en övergripande strategi på lång och medellång sikt för tullsektorns it-system

Som kommissionen påpekade i meddelandet om styrning kommer kostnaden för att underhålla de allt mer sofistikerade EU-omfattande elektroniska tullsystemen under de kommande åren att vara betydande och lösningar behövs för att klara av detta. Dessutom föreligger långsiktiga frågor rörande hur dubbelarbete och resursduplicering kan undvikas vid uppdateringen av äldre elektroniska system i medlemsstaterna. Samtidigt är de elektroniska systemen absolut nödvändiga för att modernisera tullunionens verksamhet och för att den ska fungera effektivt.

²⁴ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om genomförande av unionens tullkodex och om utövandet av befogenheten att anta delegerade akter i enlighet med artikel 284 i tullkodexen – COM(2018) 39 final.

²⁵ COM(2018) 85 final, 2.3.2018.

Sedan meddelandet om styrning antogs har medlemsstaterna och kommissionen fört breda diskussioner för att försöka komma fram till en mer ändamålsenlig, kostnadseffektiv och rationaliserad strategi för förvaltningen av de elektroniska systemen. Vissa framsteg har gjorts för att identifiera möjliga lösningar med beaktande av den digitala agendan, potentialen för sektorsöverskridande interoperabla strategier och konsekvenserna av tekniska innovationer under de kommande åren.

Kommissionen har nyligen antagit en lägesrapport²⁶ om it-strategin för tullen i syfte att hjälpa till att fokusera den debatt som behöver föras under de kommande åren. I första hand bör en "katalysatorgrupp" av berörda medlemsstater och kommissionen inrättas för att undersöka de specifika frågor som anges i lägesrapporten. Syftet, som anges i lägesrapporten, skulle vara att fastställa ett realistiskt scenario på längre sikt och en väg att komma dit, däribland genom ytterligare "pilotprojekt" och ett noggrant arbete om synergieffekter med andra aktörer samt genom lämpliga rättsliga analyser och lönsamhetsanalyser. Kommissionen är beredd att delta aktivt i detta arbete.

iii. Utvecklingen av tullunionens styrning

Rådet och kommissionen är eniga om att det behövs en långsiktig övergripande politik och en gemensam vision för den operativa förvaltningen av tullunionen. Detta kommer att göra det möjligt att fatta nödvändiga beslut i partnerskap som inkluderar olika aktörer och olika politikområden, med beaktande av allas behov.

En av de grupper som kommer att användas för att uppnå denna gemensamma förvaltning av tullunionen är kommissionens rådgivande grupp för tullpolicyfrågor, som består av generaldirektörerna för tullförvaltningarna (nedan kallad *tullpolicygruppen*). Att tullpolicygruppen involverats i översynen av datumen för genomförande av de elektroniska system som föreskrivs i unionens tullkodex är ett exempel från senare tid på hur ett stärkt partnerskap mellan kommissionen och medlemsstaterna kan bidra till en effektiv hantering av prioriteringarna på tullområdet. Kommissionen föreslår att tullpolicygruppen ska ges en tydligare och mer specifik roll i arbetet med tullunionen.

Kommissionen har inlett processen med att omvandla tullpolicygruppen till en formell expertgrupp med tydliga uppgifter och en tydlig arbetsordning²⁷.

iv. Fortsatt utveckling av verktyget "tullunionens resultat"

Kontinuerlig policyövervakning, analys och bedömning av möjliga verkningar är väsentliga beståndsdelar i tullunionens styrning. Kommissionen har arbetat med att utveckla verktyget "tullunionens resultat", som kommer att vara till hjälp vid utformningen av politiken och det strategiska beslutsfattandet. Detta verktyg bör möjliggöra en systematisk bedömning av tullunionens resultat mot bakgrund av dess strategiska mål i fråga om effektivitet, ändamålsenlighet och enhetlighet, genom att analysera de viktigaste tendenserna och identifiera områden för förbättring. Det är ett oundgängligt verktyg för att öka medvetenheten om vad som åstadkommits genom tullunionen och det mervärde den har tillfört för de huvudsakliga aktörerna och den bredare allmänheten.

²⁶ COM(2018) 178 final.

²⁷ Hänvisning, om detta slutförts innan rapporten antas.

Med verktyget ”tullunionens resultat” kan en bedömning göras av hur tullunionen fungerar utifrån centrala resultatindikatorer inom en rad olika områden, såsom skydd av de ekonomiska intressena, säkerställande av EU-medborgarnas säkerhet och trygghet samt tullens betydelse för ökad tillväxt och konkurrenskraft i EU. Även om verktyget redan har visat sitt värde behöver det utvecklas ytterligare för att stärka ett datadrivet politiskt beslutsfattande, inklusive genom utveckling av de centrala resultatindikatorerna och förbättrad användning av systemet med referensvärden och ökad användning av moderna analysmetoder och analysverktyg. I detta arbete är det nödvändigt att bygga vidare på synergier mellan tullmyndigheterna, kommissionen, andra myndigheter med ansvar för gränsförvaltningen och internationella organisationer, för att möjliggöra återanvändning av datakällor och undvika eventuellt dubbelarbete.

Det kommande österrikiska ordförandeskapet har åtagit sig att stödja detta arbete och stärka den strategiska dimensionen av ”tullunionens resultat” genom att anordna ett högnivåseminarium om ämnet under hösten 2018. Kommissionen fortsätter att samråda med olika aktörer och undersöker huruvida det finns behov av en rättslig grund för att stödja projektet ”tullunionens resultat” och möjligheterna att inrätta en sådan, vilket redan angavs i meddelandet om styrning.

v. En enda kontaktpunkt

Kommissionen fortsätter arbetet med att skapa en miljö för en enda tullkontaktpunkt i EU, som skulle göra det möjligt för ekonomiska aktörer att i ett standardiserat format lämna in uppgifter som krävs för en rad olika tillsynssyften (t.ex. veterinära, sanitära och miljömässiga syften) till många olika mottagare och via harmoniserade åtkomstpunkter. En enda tullkontaktpunkt i EU skulle innebära många fördelar för såväl näringslivet som tillsynsmyndigheterna. Detta är ett komplext område där noggrannhet krävs för att undvika dubbelarbete och onödiga kostnader. Kommissionen och medlemsstaterna har därför enats om att miljön för tullkontaktpunkten ska införas stegvis. I ett första steg kommer verktyg att tillhandahållas för att koppla samman EU:s certifieringssystem med de nationella systemen i syfte att möjliggöra för medlemsstaternas tullmyndigheter att automatiskt godkänna elektroniska certifikat som utfärdats av andra myndigheter för vilka en databas upprättats på EU-nivå. I ett eventuellt andra steg skulle man kunna sikta på att tillhandahålla en ram för att stödja inrättandet av en integrerad och enhetlig miljö för tulltjänster via en enda kontaktpunkt i EU.

Kommissionen fortsätter arbetet med att skapa en miljö för enda tullkontaktpunkt i EU och kommer därefter att överväga eventuella ytterligare steg.

vi. Förbättringar av tull- och skattesamarbetet

Det är absolut nödvändigt att samarbetet mellan tull- och skattemyndigheterna förbättras, särskilt som tullen säkerställer att korrekt moms och punktskatter tas ut på import av varor. Fördelarna med samarbete, som många gånger har betonats av rådet, Europaparlamentet, Europeiska revisionsrätten och kommissionen, är bl.a. att en bättre balans kan erhållas mellan kontrollerna och underlättandet av handeln, att oförenlighet mellan reglerna kan undanröjas, att kampen mot bedrägerier kan underlättas och att förvaltningen kan rationaliseras. Under det senaste året har det skett en betydande utveckling på detta område.

Medlemsstaterna enades i december 2017²⁸ om att inrätta enklare och mer effektiva momsregler för företag som säljer varor på internet till konsumenter och att upphäva den nuvarande momsbefrielsen för import av småförsändelser från länder utanför EU, vilken leder till illojal konkurrens och en snedvridning som skadar företagen i EU. Diskussioner pågår med tull- och skattemyndigheterna, eftersom tullen kommer att ha ett betydande ansvar när det gäller att tillämpa moms på import i enlighet med de nya reglerna.

I november 2017 antog kommissionen ett förslag²⁹ för att göra momssystemet mer bedrägerisäkert och bekämpa storskaliga momsbedrägerier. Förslaget syftar till att förbättra samarbetet mellan tullen och skattemyndigheterna vad gäller uppbörden av moms på import från länder utanför EU i syfte att förhindra missbruk av tullförfarande 42, som är en åtgärd för underlättande av handeln. Förslaget är avsett att åtgärda de svagheter som påtalats av Europeiska revisionsrätten och som framkommit vid utredningar som utförts av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning avseende genomförandet av nämnda tullförfarande.

Förhandlingar om förslaget pågår i rådet och enighet om detta initiativ är en viktig del av agendan på tullområdet för de närmaste åren. Lagstiftningsåtgärderna bör åtföljas av ett konkret åtagande av medlemsstaternas skatte- och tullmyndigheter att inrätta nödvändiga samsarbetskanaler.

Vidare kommer den framtida Europeiska åklagarmyndigheten³⁰ att få befogenhet att utreda och väcka åtal för bedrägerier i EU och för andra brott som påverkar unionens ekonomiska intressen, inklusive tullbedrägerier och grova momsbedrägerier. Genom PIF-direktivet³¹, som antogs den 5 juli 2017, har definitionerna, påföljderna och preskriptionstiderna avseende nämnda brott harmoniserats.

Kommissionen och medlemsstaternas tullmyndigheter måste fortsätta att arbeta intensivt med förberedelserna inför 2021, då den nuvarande momsbefrielsen³² för varor som är värda mindre än 22 euro och kommer från länder utanför EU kommer att upphöra, vilket innebär att tullen kan behöva uppbära moms på ett större antal importerade varor.

vii. Fortsatt involvering av näringslivet i arbetet med EU:s tullagstiftning

Näringslivet fortsätter att spela en avgörande roll när det gäller att säkerställa att tullförfarandena och tullreglerna fungerar smidigt och att kraven från legitima näringsidkare på lämpligt sätt balanseras mot effektiva kontroller. Kommissionen har vidareutvecklat mekanismen för att stärka bidragen från näringslivet i olika stadier av förfarandet, genom att se över instruktionerna för det huvudsakliga rådgivande organet: gruppen för näringslivskontakter. Utöver denna huvudplattform främjar kommissionen också gemensamma diskussioner mellan tullmyndigheter och näringsliv i olika skeden av arbetet med att utarbeta och genomföra lagstiftningen.

²⁸ <http://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2017/12/05/vat-on-electronic-commerce-new-rules-adopted/>

²⁹ COM(2017) 706 final.

³⁰ Rådets förordning 2017/1939, EUT L 283, 31.10.2017, s. 1.

³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (EUT L 198, 28.7.2017, s. 29).

³² Direktiv (EU) 2017/2455 av den 5 december 2017.

Reviderade instruktioner för gruppen för näringslivskontakter antogs och offentliggjordes 2017³³. Ett proaktivt tillvägagångssätt från näringslivet kommer att vara nödvändigt för att säkerställa att mesta möjliga kan uppnås genom detta närmare samarbete. Kommissionen å sin sida kommer att använda det nya samarbetsarrangemanget för att fortsätta att anordna regelbundna samråd med näringslivsföreträdarna.

viii. Ökad samordning av tullmyndigheternas verksamhet och förvaltning

Kommissionen anser att ett fördjupat operativt samarbete mellan de nationella tullmyndigheterna är av avgörande betydelse. Vad gäller EU:s gemensamma ram för riskhantering vid tullkontroller måste särskild uppmärksamhet fästas vid den organisatoriska samarbetsförmågan, så att bästa möjliga resultat erhålls av investeringarna i nya data, system och regler.

Även om det är de enskilda medlemsstaternas ansvar att genomföra tullagstiftningen åligger det tullunionen som helhet att se till att den genomförs enhetligt. Tull 2020-programmet tillhandahåller den organisatoriska och metodologiska ramen samt budgetramen för samarbetet mellan de nationella tullmyndigheterna och är avsett att möjliggöra en fördjupad samordning på operativ nivå. Mervärdet är störst inom området elektroniska system, där programmet möjliggör utveckling och drift av de transeuropeiska systemen. Men programmet har också ett betydande mervärde genom sin samlingsverksamhet i t.ex. projektgrupper, varav många har levererat värdefulla resultat för tullunionen³⁴.

En nyhet i Tull 2020-programmet är expertgrupperna, som är utformade för att uppnå resultat genom ett mer intensivt samarbete mellan ett begränsat antal länder rörande en viss fråga. Flera expertgrupper som inrättades 2016 levererade lovande resultat under 2017, såsom nationella tulllaboratorier som slår samman sin expertis och sin utrustning för att analysera prover och utbyta resultat samt Celbet – se rutan nedan. Trots dessa lovande resultat har vissa av expertgrupperna inte använts till sin fulla potential. En undersökning som utfördes sommaren 2017 visar att skälen till detta bland annat kan vara den tunga administrativa börda som det innebär att inrätta och driva expertgrupper.

Celbet (Tullexpertgruppen för östra landgränsen³⁵)

I denna expertgrupp, som samfinansieras av EU under 18 månader till en kostnad av 927 000 euro, deltar 11 medlemsstater med landgräns mot öst eller sydost³⁶. Bland de lovande resultaten kan följande nämnas:

- Riskhantering: riskprofiler har skapats gemensamt och har utvärderats efter

³³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/customs-trade-consultations_en

³⁴ – Analyser av trafik, hot och resurser över externa landgränser.

– Inrättande av expertnätverk, t.ex. för lufttransport, sjötransport och landtransport, som utbyter god praxis och granskar operativa/tekniska frågor som en grund för riskanalyser.

– En gemensam prototyp-tjänst som stödjer tullens riktade aktioner mot sjöcontainrar.

– Programmet för reform av importkontrollsystemet, som tillhandahåller en ny plattform för samarbete mellan tullen och andra brottsbekämpande funktioner avseende förhandsriskanalys av laster, vilken syftar till att förbättra kvaliteten på deklarerade uppgifter och möjliggöra utbyte i realtid av deklarerade uppgifter och riskrelevant information (inklusive kontrollresultat).

³⁵ I Celbets projektrapport av den 26 september 2017 om arbetspaket 3.1, *Making an inventory of currently deployed control and detection equipment*, rapporteras om resultaten från deluppgift 3.2.1, gapanalys för varje gränsövergångsställe. Slutsatsen var följande (s. 15 i rapporten): "Det viktigaste konstaterandet från inventeringen [av 174 gränsövergångsställen till lands längs EU:s yttre gräns] är att situationen i fråga om utrustning och infrastruktur inte är idealisk. Den mest oroande aspekten av analysen är att 53 % av gränsövergångsställena saknar automatiska system för igenkänning av nummerplåtar/containernummer (ANPRS) som skulle utgöra en solid bas och ett effektivt verktyg för riskhantering. Vidare saknar 46 % av gränsövergångsställena scannrar för att kontrollera lastbilar och godsvagnar och deras last och vid 51 % av gränsövergångsställena finns inte ens handhållna utrustning."

³⁶ Estland (samordnare), Finland, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Ungern, Rumänien, Bulgarien, Grekland och Kroatien.

användning.

- Operativa kontroller: icke-kommersiella gränsövergångsställen har kartlagts, gemensamma intensifierade aktioner har genomförts vid utvalda gränskontrollstationer till lands.
- Utrustning och upphandling: en inventering har gjorts av all tillgänglig kontrollutrustning vid gränskontrollstationerna, typologianalys och gapanalys har genomförts.
- Utbildning: gapanalys av utbildningen har genomförts och utbildningsmaterial för gränsbevakningen och tullen håller på att sammanställas.
- Utvärdering/resultatmätning: arbete med centrala resultatindikatorer för gränsövergångsställen.
- Samarbete med gränsbevakningen och angränsande länder: rekommendationer om hur informationsutbytet kan förbättras i arbetet vid gränsövergångsställen till lands.

Tullunionens funktion och den vidare samordningen med de nationella tullmyndigheterna är fortfarande fullständigt beroende av tullprogrammet. Med hänsyn till de utmaningar som världen, Europeiska unionen och tullunionen står inför är det av avgörande betydelse att tullprogrammet fortsätter efter 2020.

Kommissionen har nyligen lagt fram förslag om inrättande av i) ett nytt tullprogram som är avsett att utgöra en solid grund för hanteringen av de utmaningar som tullunionen står inför, särskilt genom att de nuvarande samarbetsmekanismerna och kapacitetsbyggandet fördjupas, och ii) en fond för tullkontrollutrustning, som syftar till att stödja likvärdiga tullkontroller.

4. PRIORITERADE FRÅGOR FRAMÖVER

Tullunionen kan inte vara statisk. Marknader, handel och teknik är dynamiska och tullunionen måste stödja denna utveckling. För att göra detta måste medlemsstaternas tullförvaltningar göra framsteg inte endast inom de områden som anges i föregående kapitel, utan måste också överväga strategier för framtida utveckling, nya tillvägagångssätt och olika sätt att arbeta, särskilt med beaktande av den press som minskade resurser och ett eventuellt större ansvarsområde i framtiden innebär. Mot denna bakgrund har kommissionen lagt fram följande förteckning över prioriterade frågor som i en nära framtid ska behandlas i olika tullpolitiska forum:

a) Hanteringen av Brexit. När Förenade kungariket lämnar unionen och tullunionen och således blir ett tredjeland kommer detta att inverka avsevärt på alla tullprocesser. Arbetet med att säkerställa ett ordnat utträde ur EU och genomföra förändringar, exempelvis ändringar av tullförfarandena, kommer att påverka kommissionens och medlemsstaternas resurser, särskilt med hänsyn till den betydande osäkerhet som är kopplad till själva utträdet. Kommissionen håller på att granska tullprocesserna och tullförfarandena i nära samarbete med medlemsstaterna, för att identifiera rättsliga och informationstekniska aspekter samt eventuella andra aspekter som måste åtgärdas i samband med Förenade kungarikets utträde ur EU. Det står klart att tullens it-system kommer att behöva anpassas, vilket kan medföra ytterligare kostnader och ett ökat behov av resurser och samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen samt mellan medlemsstaterna själva. Också de ekonomiska aktörerna kommer att behöva göra anpassningar. Som ett första steg för att informera aktörerna har ett meddelande offentliggjorts om följderna av att Förenade kungariket lämnar tullområdet och om relevanta aspekter rörande indirekt beskattning (moms och punktskatter).

b) Förstärkning av kontrollerna och bekämpning av bedrägerier. Eftersom kringgåendet av tullar och moms måste kompenseras genom högre bidrag från medlemsstaterna till EU:s budget och således sist och slutligen bärs av EU:s skattebetalare, är det absolut nödvändigt att medlemsstaterna försöker förbättra kontrollernas effektivitet. För att säkerställa en gemensam strategi för tullens hantering av finansiella risker inom hela EU antog kommissionen nyligen ett beslut om gemensamma kriterier och standarder avseende finansiella risker³⁷. Med hänsyn till den gränsöverskridande verksamhetens volym kan det vara nödvändigt att införa nya och annorlunda sätt att kontrollera varorna, om bedrägerierna ska kunna bekämpas framgångsrikt, till exempel genom optimerad användning av it-systemen så att kontrollerna bättre kan inriktas på risktransaktioner och genom större tilltro till betrodda näringsidkare och deras uppgifter, utan att för den skulle glömma bort beprövade och tillförlitliga kontrollmetoder i situationer där dessa är lämpliga.

c) Ökad övervakning av EU:s tullagstiftning. Ett enhetligt genomförande av tullagstiftningen i medlemsstaterna är nödvändigt, eftersom bedragare som utnyttjar svagheter vid en extern gräns kan skapa problem för hela tullunionen. Kommissionen förväntas övervaka medlemsstaternas genomförande av de gemensamma tullreglerna och vid behov vidta åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av dem. Även om överträdelseförfarandena är ett viktigt verktyg i detta sammanhang, måste de ses som en sista utväg. Detta är skälet till att kommissionen också genomför samarbets- och kapacitetsuppbyggnadsverksamhet i medlemsstaterna, inklusive inbördes kontroll, i syfte att främja bästa praxis och öka den övergripande medvetenheten om tullreglerna. Kommissionens nuvarande politik för övervakning av tullunionen är föremål för en översyn, i syfte att uppnå en bättre förståelse för processen hos alla parter och en bättre användning av resurserna.

d) Förbättring av tullförvaltningarnas effektivitet. Ett ökat samarbete mellan de operativa avdelningarna på fältet och även mellan skatte- och tullförvaltningarna skulle kunna möjliggöra en mer effektiv användning av knappa resurser. De nuvarande Tull 2020-projekten har visat att samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen inom detta område skapar ett stort mervärde och därför bör eftersträvas, t.ex. i syfte att utforska ny dataanalysteknik, testa samarbetsmetoder och identifiera eventuella kapacitetsbehov, för att stödja medlemsstaterna i deras arbete för inriktning på transnationella risker vid arbetet med klarering och kontroll efter frigörande.

e) Exploatering av innovation. Den nya digitala verkligheten med nya affärsmodeller och arbetssätt, automatisering, fragmentering och ändringar i värdekedjan påverkar EU:s konkurrenskraft, den sunda konkurrens som EU försöker uppnå samt tryggheten och säkerheten i EU. Det är absolut nödvändigt att hålla sig uppdaterad om och exploatera ny teknik, särskilt dataanalys och den nya blockkedjetekniken, vilket kommissionen redan har diskuterat med medlemsstaterna vid flera tillfällen. Sektorsöverskridande samarbete och interoperabilitet är nyckelkrav som all teknisk utveckling grundar sig på. Nya europeiska och internationella standarder kan också bli nödvändiga.

³⁷ Hänvisning, om detta slutförts innan rapporten antas.

f) Optimering av tullens elektroniska system och deras användning. Ett ökat samarbete mellan medlemsstaterna inom området elektroniska system är avgörande för att minska de totala kostnaderna och undvika en dubblering av kostnaderna för utveckling, underhåll och drift av systemen. Medlemsstaterna har redan framfört starka önskemål om att samarbetslösningar och mer centraliserade system ska undersökas, såsom det anges i kommissionens rapport om it-strategin för tullen³⁸. Enligt nämnda rapport kommer kommissionen att inom kort aktivt analysera olika alternativ inom detta område.

g) Hantering av e-handeln. De utmaningar som e-handeln innebär för tullen är numera välkända. Nuförtiden måste tullen hantera en enormt ökad volym av varor som köps via internet från länder utanför EU. Varorna ska kontrolleras och tillämpliga tullar uppbäras. Framför allt ökar volymen av varor med ringa värde som importeras till EU med 10–15 % varje år. Samtidigt som tullen tillämpar effektiva kontroller för att som en prioritet bekämpa bedrägerier och tar ut tillämpliga tullar på import av dessa varor måste den stödja och underlätta utvecklingen av denna handelsform, som innebär stora fördelar för företagen och medborgarna. Kommissionen har aktivt stött näringsidkarna med deras förberedelser för att de senast 2020 ska kunna lämna in information elektroniskt före varornas ankomst i syfte att öka säkerheten och skyddet, såsom föreskrivs i unionens tullkodex.

h) Utnyttjande av tullunionen för att förbättra EU:s säkerhet. Som en åtgärd för att förbättra EU:s säkerhet måste man undersöka hur den gemensamma politiken inom områdena polisiärt arbete, gränsförvaltning och tull kan fås att samverka bättre för att stödja kampen mot grov och organiserad brottslighet och terrorism och framför allt för att förbättra skyddet vid EU:s yttre gränser. Man bör också närmare undersöka på vilka områden praktiskt samarbete på operativ nivå kan genomföras med gränsbevakningen och Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån. Som den främsta myndigheten när det gäller att övervaka varuhandeln över de yttre gränserna, med ett särskilt ansvar för förhandsriskanalys av laster, är tullen en nyckelpartner för säkerhetsmyndigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna i kampen mot gränsöverskridande hot.

i) Fortsatt arbete med internationella förbindelser. År 2017 uppgick importen till EU från tredjeländer till 1 879 miljarder euro och exporten från EU till tredjeländer uppgick till 1 859 miljarder euro³⁹. Den externa handelns volym växer hela tiden. Därför behövs ett fortsatt och ökat samarbete mellan EU och tredjeländer för att förbättra efterlevnaden av tullagstiftningen samtidigt som EU:s handel med världen utanför underlättas. Samarbetet måste åtföljas av arbete inom ramen för Världstullorganisationen för att skapa robustare leveranskedjor på internationell nivå genom att ytterligare stärka statusen som godkänd ekonomisk aktör. Det är också nödvändigt att vidareutveckla det ömsesidiga erkännandet av program för godkända ekonomiska aktörer med partnerländerna, såsom redan skett med Förenta staterna, Kina, Japan, Schweiz och Norge, i syfte att uppmuntra ett mer utbrett införande av statusen som godkänd ekonomisk aktör.

³⁸ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om it-strategin för tullen – COM(2018) 178 final.

³⁹ Tullunionens resultat – Årsrapport 2016.

5. SLUTSATS

Tullunionen står vid ett vägskäl. Vi har en ny rättslig ram, nya arbetsmetoder och nya it-verktyg. Alla dessa måste under de närmaste åren tillämpas på ett samstämmigt sätt som uppmuntrar efterlevnaden av tullreglerna och inriktas på riskområdena, samtidigt som andra politikområden involveras, framför allt säkerhetspolitiken, för att stärka EU:s gemensamma politik.

Utvecklingen av tullunionen är en dynamisk process och under de senaste åren har framsteg gjorts inom många områden för att förbättra tullunionens förvaltning. Arbetet inom dessa områden måste fortsätta. Samtidigt anser kommissionen emellertid att tullen i EU måste ta sig an nya prioriterade frågor för att klara av de framtida utmaningarna. Utmaningarna är följande:

- Hanteringen av Brexit.
- Förstärkning av kontrollerna och bekämpning av bedrägerier.
- Ökad övervakning av EU:s tullagstiftning.
- Förbättring av tullförvaltningarnas effektivitet.
- Exploatering av innovation.
- Optimering av tullens elektroniska system och deras användning.
- Hantering av utmaningarna med e-handeln.
- Utnyttjande av tullunionen för att förbättra EU:s säkerhet.
- Fortsatt arbete med internationella förbindelser.

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att stödja denna rapport och ser fram emot att aktivt samarbeta med dessa institutioner kring uppföljningen.