

Europeiska unionens officiella tidning

C 44

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

femtionde årgången

27 februari 2007

Informationsnummer

Innehållsförteckning

Sida

IV *Upplysningar*

UPPLYSNINGAR FRÅN EUROPEISKA UNIONENS INSTITUTIONER OCH ORGAN

Revisionsrätten

2007/C 44/01

Särskild rapport nr 11/2006 om gemenskapens transiteringssystem samt kommissionens svar 1

SV

IV

(Upplysningar)

UPPLYSNINGAR FRÅN EUROPEISKA UNIONENS INSTITUTIONER OCH ORGAN

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT nr 11/2006

om gemenskapens transiteringssystem samt kommissionens svar

(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

(2007/C 44/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<i>Punkt</i>	<i>Sida</i>
FÖRKORTNINGAR		2
SAMMANFATTNING	I-IV	3
INLEDNING	1-13	4
Definitioner och risker	1-4	4
Korrigerande åtgärder som vidtagits till följd av problemen under 1990-talet	5-13	4
GRANSKNINGENS OMFATTNING OCH GRANSKNINGSMETOD	14-18	6
Granskningens viktigaste mål	14-15	6
Granskningsmetod	16-18	6
GRANSKNINGSRESULTAT	19-66	6
Införandet av det nya datoriserade systemet för transitering	20-25	6
Kommissionens samordning var lämplig	20-23	6
Brister som hör samman med medlemsstaternas IT-miljö	24-25	7
Kommissionens kontroller efter reformen av den rättsliga grunden	26-27	7
Brister i tillämpningen av de nya bestämmelserna	28-54	7
Medlemsstaterna tillämpar de ändrade bestämmelserna på olika sätt	28-49	7
Tullskuld vid ej avslutade transiteringar fastställs för sent	50-54	10
Nödvändigt förbättra bedrägeribekämpningen och riskhanteringen	55-66	10
Uppgifternas tillförlitlighet och fullständighet är begränsad	55-62	10

	Punkt	Sida
Brister i riskhanteringen och analysen av omständigheter i samband med bedrägerier	63–66	11
SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	67–74	11
Införandet av NCTS	69	11
Tillämpningen av de nya bestämmelserna	70–72	12
Bedrägeribekämpning och riskhantering	73–74	12
BILAGA I		14
BILAGA II		15
Kommissionens svar		16

FÖRKORTNINGAR

EG	Europeiska gemenskaperna
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EGT/EUT	Europeiska gemenskapernas/unionens officiella tidning
EU	Europeiska unionen
EWS	<i>Early Warning System</i> (systemet för tidig varning)
GD Budget	Generaldirektoratet för budget
GD Skatter och tullar	Generaldirektoratet för skatter och tullar
MCC	<i>Minimum Common Core</i>
NCTS	Det nya datoriserade transiteringssystemet
OLAF	Byrån för bedrägeribekämpning

SAMMANFATTNING

I. Bedrägerier i anslutning till transiteringssystemet ledde mellan 1990 och 1994 till förlorade inkomster på uppskattningsvis 320 miljoner ecu för gemenskapsbudgeten. Europaparlamentet, rådet och revisionsrätten rekommenderade då att transiteringsförfarandena skulle datoriseras, deras rättsliga grund reformeras och de fysiska kontrollerna skärpas med utgångspunkt från ett gemensamt system för riskanalys.

II. Som svar på dessa rekommendationer presenterade kommissionen 1997 en "åtgärdsplan för transiteringen i Europa". År 2001 upprättade kommissionen ett nytt regelverk och samordnade införandet fram till slutet av 2005 av ett nytt datoriserat transiteringssystem (NCTS) som gör det möjligt att utbyta elektroniska meddelande mellan tullkontor i alla medlemsstater.

III. Revisionsrätten undersökte tillämpningen av de nya bestämmelserna liksom införandet av NCTS i elva medlemsstater. Undersökningen gällde avslutandet av transiteringar, eventuell uppbörd av tillhörande tullskuld och åtgärder för bedrägeribekämpning. De viktigaste granskningsresultaten är följande:

- a) Kommissionen har samordnat införandet av NCTS och stöttat det på ett effektivt och bra sätt.
- b) Tillämpningen av de nya bestämmelserna om förenklade förfaranden, efterlysningförfaranden och uppbördsförfaranden vid ej avslutade transiteringar var ofta otillfredsställande i de granskade medlemsstaterna.
- c) Medlemsstaternas tillämpning av bestämmelserna om redovisningen av tullskuld vid ej avslutade transiteringar var inte enhetlig vilket ledde till förseningar när det gällde att ställa dessa tullskulder till gemenskapsbudgetens förfogande.
- d) I slutet av 2005 hade kommissionen ännu inte genomfört någon kontroll inriktad på transitering i medlemsstaterna för att utvärdera om de nya bestämmelserna tillämpades ändamålsenligt.
- e) I flertalet besökta medlemsstater visade sig riskhanteringen vid transitering vara rudimentär och de fysiska kontrollerna av transiterat gods få.
- f) De uppgifter om bedrägeri vid transitering som kommissionen har tillgång till är varken tillräckligt tillförlitliga eller fullständiga för att fastställa om reformen av bestämmelserna och NCTS-projektet verkligen har minskat bedrägerierna på transiteringsområdet.

IV. Bristen på uppgifter om bedrägeri och svagheter i medlemsstaternas riskhantering visar att det krävs samordnade åtgärder på Europainivå. Kommissionen bör få tillgång till de detaljerade uppgifterna i NCTS för att göra riskanalyser och utifrån bästa praxis sprida strategier för riktade fysiska kontroller av transiterat gods.

INLEDNING

Definitioner och risker

1. Tulltransitering underlättar den fria rörligheten för varor på gemenskapens territorium och förenklar tullformaliteter. Skatter och avgifter som läggs på varor som importeras till gemenskapen skjuts tillfälligt upp tills varorna anländer till sin slutdestination. Själva tullformaliteter sker inte heller vid den punkt där varorna passerar gränsen utan först vid den slutliga destinationen.

2. Gemenskapstransitering kan användas vid

- a) transport av icke-gemenskapsvaror och, i vissa specifika fall, gemenskapsvaror, så kallad extern gemenskapstransitering,
- b) transport av gemenskapsvaror mellan två platser inom gemenskapens tullområde som måste genomkorsa ett tredje land, när denna möjlighet ges genom en internationell överenskommelse, så kallad intern gemenskapstransitering.

3. Den största risken vid gemenskapstransitering är att icke-gemenskapsvaror på ett olagligt sätt undandras tullens övervakning och förs in på den inre marknaden utan att det betalas tullavgifter eller skatter, i synnerhet mervärdesskatt och punktskatter.

4. Eftersom en transitering innebär att tullbehandlingen tillfälligt skjuts upp har tullmyndigheterna en tendens att ge kontrollen av transiteringar lägre prioritet. För att kompensera för de ekonomiska riskerna omfattas transiteringar i allmänhet av en säkerhet som täcker betalningen av skatter och avgifter. Det kan vara antingen en individuell säkerhet för en enda transitering eller en samlad säkerhet som gäller för flera transiteringar (1).

Korrigerande åtgärder som vidtagits till följd av problemen under 1990-talet

5. I början av 1990-talet konstaterades en ökning av bedrägerierna i samband med transitering. Mellan 1990 och 1994 (2) beräknades förlusten till 320 miljoner ecu för gemenskapsbudgeten. Beräkningen tar inte hänsyn till medlemsstaternas senare återtagande ("clawback"), vilket gör förlusterna i nationella skatter ännu högre. Rådet (3) och Europaparlamentets tillfälliga

(1) Artikel 94.2 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, 19.10.1992, s. 1) i dess ändrade lydelse.

(2) Se KOM(95) 108 slutlig. Det har inte gjorts några beräkningar för senare perioder.

(3) Europaparlamentets och rådets beslut nr 210/97EG av den 19 december 1996 om antagandet av ett åtgärdsprogram för tullfrågor i gemenskapen ("Tull 2000") (EGT L 33, 4.2.1997, s. 24).

undersökningskommitté för gemenskapens transiteringssystem (4) betraktade då både datoriseringen av transitering och reformeringen av den rättsliga grunden som lika viktiga faktorer för bedrägeribekämpning – en synpunkt som också stöddes av revisionsrätten i årsrapporten för budgetåret 1994 (5).

6. Innan systemet datoriserades upprättades transitdeklarationerna på papper. Kopior av originaldeklarationerna, som förvarades på avgångstullkontoret, följde med varorna hela vägen till bestämmelsestullkontoret. Detta kontor skulle skicka ett dokument till avgångstullkontoret och meddela att varorna hade anlät och ange om man hade upptäckt några oriktigheter eller inte. Förfarandet var långsamt och innebar många risker.

7. Kommissionen lade därför 1997 fram en "åtgärdsplan för transiteringen i Europa" (6) och föreslog ett antal åtgärder för att bättre hantera risker i samband med transitering och göra systemet mindre sårbart för bedrägeri. Åtgärderna innebär införande av ett datoriserat transiteringssystem, uppföljning av transiteringars avslutande, förstärkning av kontrollverksamheten på alla nivåer och slutligen förbättring av samarbetet mellan tullmyndigheterna liksom mellan tullen och ekonomiska aktörer. Samtidigt började kommissionen se över bestämmelserna för transitering.

8. År 1999 antogs den rättsliga grunden för projektet NCTS (New Computerized Transit System). Det syftade till att ersätta det pappersbaserade förfarandet för gemenskapstransitering med ett utbyte av elektroniska meddelanden mellan tullkontoren och, i nästa skede, mellan de ekonomiska aktörerna och tullen.

9. Inom ramen för bedrägeribekämpning hade NCTS dubbla mål

- a) dels förebygga klassiska former av bedrägeri, till exempel användning av förfalskade stämplat eller förfalskade dokument,
- b) dels upptäcka i realtid att varor inte har nått bestämmelsestullkontoret och, i sådana fall, omedelbart inleda ett efterlysningförfarande.

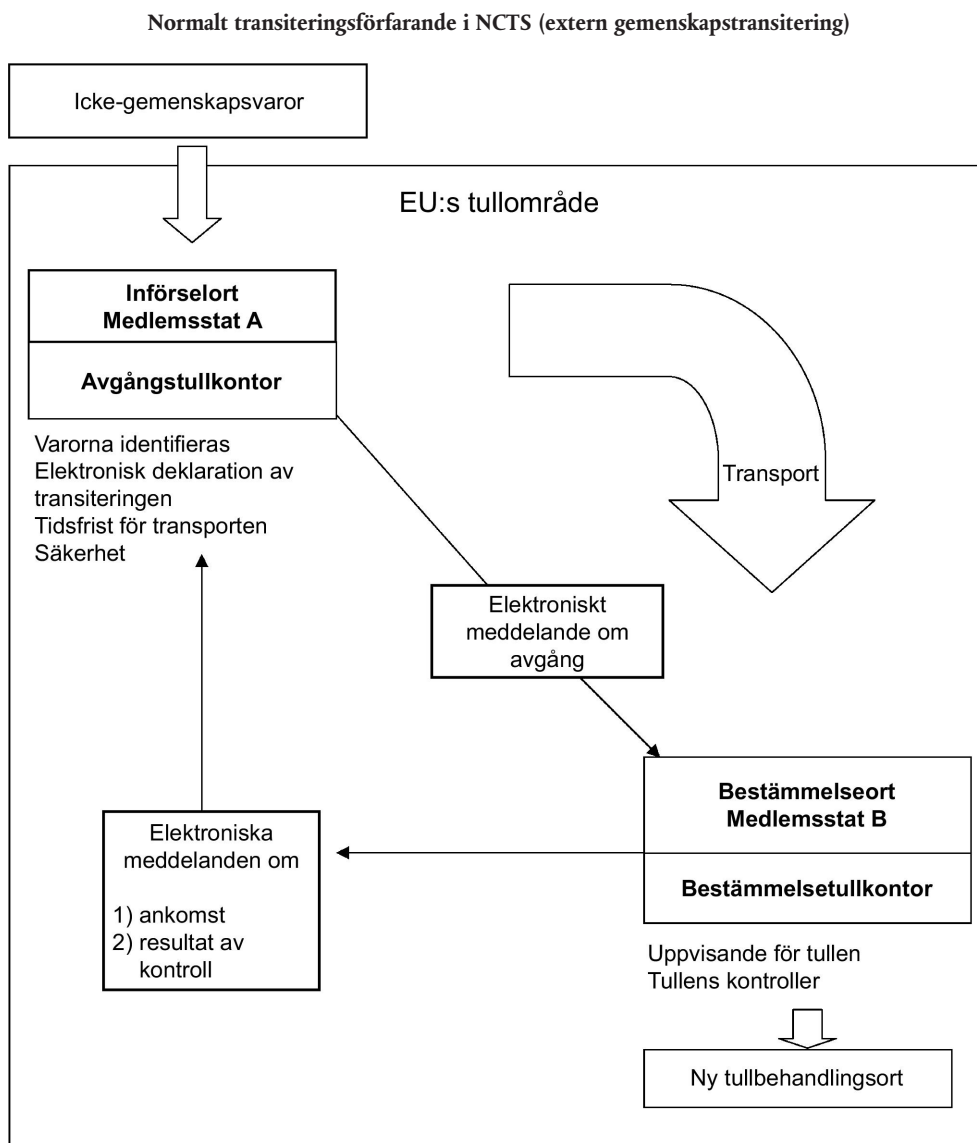
(4) Slutrapport (PE 220.895/slutlig) av den 20 februari 1997.

(5) Årsrapport för budgetåret 1994 samt institutionernas svar (EGT C 303, 14.11.1995, s. 1).

(6) KOM(97) 188 slutlig av den 10 juni 1997.

10. I diagram 1 visas ett normalt transiteringsförfarande inom ramen för NCTS.

Diagram 1



11. Parallellt med datoriseringen presenterade kommissionen 2001 en reform av den rättsliga grunden för transitering ⁽⁷⁾ med nya bestämmelser enligt följande:

a) Förtydliga skillnaden mellan normala och förenklade transiteringsförfaranden (andra metoder för tullkontroll i det senare fallet) och bättre definiera tillförlitlighetskraven för de ekonomiska aktörer som får utnyttja de förenklade förfarandena.

b) Basera systemet med säkerheter på de ekonomiska aktörernas tillförlitlighet och på de risker som är förknippade med varorna, samtidigt som ett begrepp för varor med högre risk införs (känsliga varor) ⁽⁸⁾.

c) Harmonisera efterlysnings- och uppbördsförfarandena vid ej avslutade transiteringar och förkorta tidsfristen för att inleda dessa förfaranden.

⁽⁷⁾ Främst kommissionens förordning (EG) nr 2787/2000 av den 15 december 2000 om ändring av förordning (EEG) nr 2454/93 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 330, 27.12.2000, s. 1).

⁽⁸⁾ Bilaga 44c i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 253, 11.10.1993, s. 1). Det gäller till exempel levande djur, cigaretter och vissa alkoholhaltiga drycker.

12. Införandet av NCTS skedde i flera steg. Huvuddelen ⁽⁹⁾ avslutades den 30 juni 2003 i UE-15 och kommissionen fortsatte att stödja införandet av NCTS i de anslutande länderna. Senare faser gällde datoriseringen av handläggningen av säkerheter och därefter begäran om efterlysning. Dessa avslutades i januari 2006.

13. Sedan den 1 juli 2005 är i allmänhet deklARATIONERNA för gemenskapstransiteringar datoriserade ⁽¹⁰⁾. Kommissionens statistik visar en ökning av det antal transiteringar som handlagts i NCTS från omkring 5,5 miljoner 2004 till över 7,5 miljoner 2005.

GRANSKNINGENS OMFATTNING OCH GRANSKNINGSMETOD

Granskningens viktigaste mål

14. Syftet med revisionsrättens granskning var att uppnå säkerhet om att medlemsstaterna tillämpade de ändrade bestämmelserna korrekt, att kommissionen hade samordnat de nya transiteringsförfarandena väl och att medlemsstaterna hade infört dem så att EU:s ekonomiska intressen skyddas på ett effektivt sätt.

15. Revisionsrätten ville även bedöma genomförandet av de åtgärder som Europaparlamentet, rådet och revisionsrätten hade rekommenderat och då särskilt åtgärderna i kommissionens åtgärdsplan. Särskild uppmärksamhet ägnades åt att undersöka hur sårbart det nya systemet är för bedrägeri och hur kommissionens avdelningar har följt upp detta.

Granskningsmetod

16. För att samla in aktuella uppgifter om transitering skickade revisionsrätten ett frågeformulär till samtliga medlemsstater. Mellan maj 2005 och januari 2006 genomfördes granskningsbesök i elva medlemsstater som svarade för nära 80 % av transiteringarna i NCTS ⁽¹¹⁾.

17. Vid granskningsbesöken behandlades följande punkter:

- Förvaltningen som helhet liksom IT-relaterade aspekter av NCTS i de besökta medlemsstaterna.
- Beviljandet av förenklade transiteringsförfaranden (godkända mottagare/avsändare och användning av samlade säkerheter).
- Efterlysnings- och uppbördsförfaranden för transiteringar som inte avslutats inom den angivna tidsfristen.

⁽⁹⁾ Huvuddelen: datorisering av scenarier för förfaranden för gemenskapstransitering för vilka enhetsdokumentet användes.

⁽¹⁰⁾ Rådets förordning (EG) nr 837/2005 av den 23 maj 2005 om ändring av kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EUT L 139, 2.6.2005, s. 1).

⁽¹¹⁾ Belgien, Tyskland, Spanien, Frankrike, Italien, Lettland, Ungern, Nederländerna, Polen, Slovenien och Sverige.

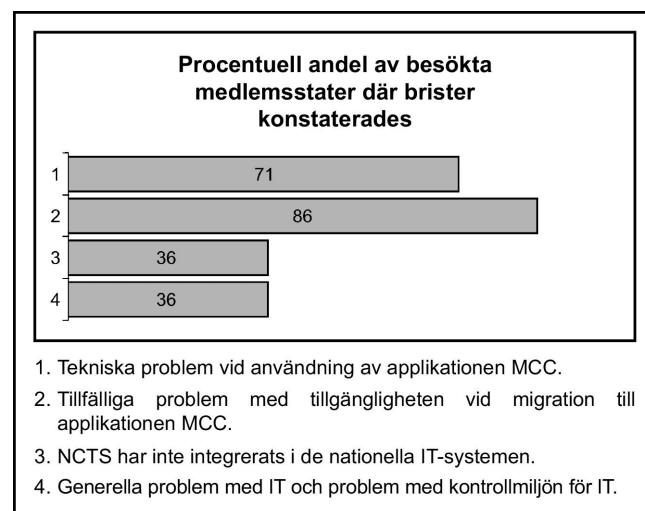
Sammanlagt undersöktes 620 ärenden och 26 transiteringsdeklARATIONER vid granskningen.

18. Vidare analyserades den roll kommissionens avdelningar spelar och särskilt den samordning och förvaltning som utförs av Generaldirektoratet för skatter och tullar (GD Skatter och tullar), den kontrollverksamhet som bedrivs av Generaldirektoratet för budget (GD Budget) när det gäller transitering och OLAF:s förebyggande verksamhet och bedrägeribekämpning.

GRANSKNINGSRESULTAT

19. I *bilaga I* redovisas de viktigaste brister som konstaterades i de besökta länderna.

Införandet av det nya datoriserade systemet för transitering



Kommissionens samordning var lämplig

20. Kommissionen har samordnat införandet av NCTS i medlemsstaterna och gjort stora ansträngningar för att införa en stödfunktion och uppföljningsverktyg. Kommissionen har även utvecklat en standardapplikation för NCTS kallad MCC (*Minimum Common Core*) som den också underhåller. MCC-applikationen används av 15 medlemsstater. De tio övriga medlemsstaterna har valt att utveckla egna nationella applikationer för transitering.

21. Arbetet har i stor utsträckning lagts ut på entreprenad i enlighet med bestämmelserna för anbudsinfordran. Kommissionens internrevisionstjänst undersökte 2005 hur NCTS-projektet hade organiserats, planerats och förvaltats och bedömde det som mycket tillfredsställande. Däremot kritiserade internrevisionstjänsten att det inte hade slutits några operativa avtal mellan kommissionen och medlemsstaterna om hanteringen av krissituationer som kan påverka tillgängligheten och kontinuiteten i NCTS.

22. Eftersom det i bestämmelserna anges att datoriseringen av transiteringar är ett allmänt mål för gemenskapens tullpolitik betonade ⁽¹²⁾ kommissionen sin roll som samordnare av NCTS-projektet och att den praktiska uppföljningen av projektets införande var medlemsstaternas ansvar.

23. Kommissionens samordningsverksamhet har inneburit att man regelbundet besökt medlemsstaterna för att bistå med tekniskt stöd.

Brister som hör samman med medlemsstaternas IT-miljö

24. Trots kommissionens tester och kontroller kunde vissa problem med anknnytning till kontrollmiljön för IT inte undvikas.

25. Fem av de besökta medlemsstaterna, varav fyra använde MCC-applikationen, hade haft stora kompatibilitetsproblem när de försökte integrera NCTS i sin nationella IT-miljö, till exempel för att kontrollera att alla avslutade transiteringar hade lett till annan godkänd tullbehandling, eller för att använda befintliga riskprofiler. Fyra medlemsstater föredrog till slut att låta NCTS förbli ett separat system och kopplade inte samman det med sina nationella IT-system för tull.

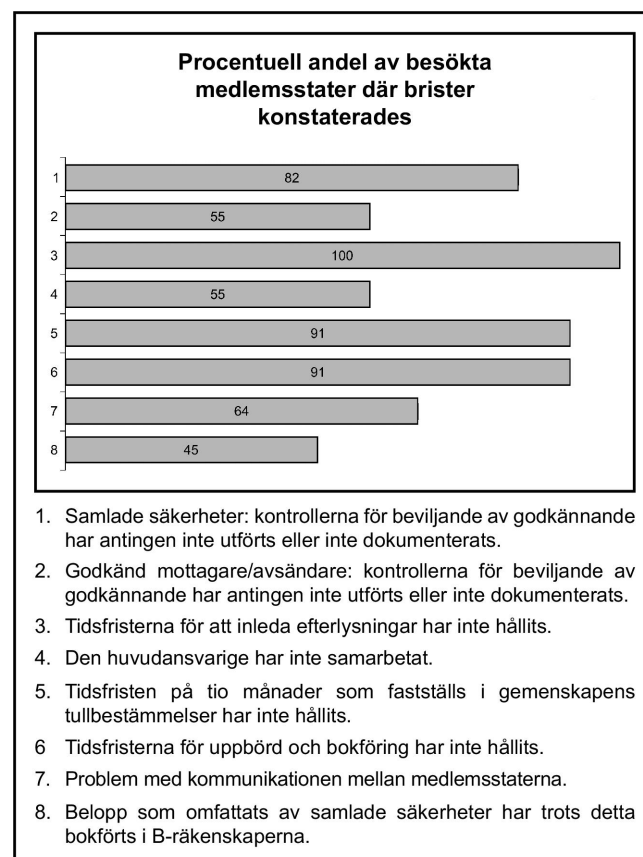
Kommissionens kontroller efter reformen av den rättsliga grunden

26. GD Skatter och tullar övervakar att de nationella förvaltningarna tillämpar gemenskapens tullbestämmelser på ett enhetligt sätt. Vid sina regelbundna kontroller avseende traditionella egna medel kontrollerar GD Budget att gällande tullbestämmelser efterlevs. GD Budget har också ett nära samarbete med GD Skatter och tullar i tullpolitiska frågor som kommer upp i samband med kontrollerna.

27. Det genomfördes ingen kontroll av traditionella egna medel med specifik inriktning på transitering mellan 2001 och 2005 eftersom kommissionen har beslutat att vänta tills NCTS är helt genomfört innan man inleder någon fördjupad undersökning. Införandet av NCTS:s huvuddel skedde trots allt i juni 2003 (se punkt 12) och de viktigaste delarna i reformen av den rättsliga grunden trädde i kraft 2001. Transitering är huvudtema i GD Budgets kontrollprogram för 2006.

⁽¹²⁾ Till exempel Europaparlamentets och rådets beslut nr 210/97/EG och nr 105/2000/EG av den 17 december 1999 (EGT L 13, 19.1.2000, s. 1).

Brister i tillämpningen av de nya bestämmelserna



Medlemsstaterna tillämpar de ändrade bestämmelserna på olika sätt

28. Till följd av reformen av den rättsliga grunden (se punkt 11) preciserade kommissionen bestämmelserna för transitering i en handbok som togs fram gemensamt med de nationella förvaltningarna och som finns på 19 gemenskapspråk, "transiteringshandboken" ⁽¹³⁾.

29. Granskningen visade att medlemsstaterna ännu var dåliga på att tillämpa de ändrade bestämmelserna: i 392 av de 620 ärenden som kontrollerades konstaterades avvikelser (vissa av dem formella) i förhållande till de gällande bestämmelserna.

Förenklade förfaranden

30. När Europeiska unionens ekonomiska aktörer väljer att använda förenklade förfaranden är det i allmänhet för att utnyttja samlad säkerhet och sin ställning som godkänd avsändare/mottagare. I artikel 373 i tillämpningsföreskrifterna för gemenskapens tullkodex anges de allmänna villkor som gäller för alla som önskar utnyttja dessa förenklings (se *bilaga II*).

⁽¹³⁾ "Transiteringshandboken" tillkännagavs i åtgärdsplanen och utarbetades av GD Skatter och tullar. Den innehåller detaljerade bestämmelser om alla aspekter av transitering med tillämpning av gemenskapens tullbestämmelser och är daterad den 1 maj 2004.

31. Med samlad säkerhet är det möjligt att täcka in ett stort antal transiteringar med ett enda instrument. Säkerheten täcker upp till ett genomsnittligt belopp för tullar och skatter som kallas referensbelopp⁽¹⁴⁾ och som varje år skall granskas av det berörda tullkontoret.

32. En godkänd avsändare med samlad säkerhet kan genomföra transiteringar utan att visa upp varorna för tullen. På samma sätt kan en godkänd mottagare avsluta en transitering utan att visa upp varorna för tullen.

33. När aktören ansöker om nedsättning av säkerhetsbeloppet eller befrielse från att ställa säkerhet, eller vill transitera känsliga varor, är tillförlitlighetskraven striktare. I *textruta 1* visas vilka kriterier som skall uppfyllas vid ansökan om samlad säkerhet för normala och känsliga varor⁽¹⁵⁾.

34. Tullmyndigheterna är inte skyldiga att göra kontroller efter det att godkännandet har beviljats, förutom den årliga kontrollen av referensbeloppet. Tillståndshavaren är dock skyldig att anmäla allt som kan påverka tillståndets bibehållande eller innehåll⁽¹⁶⁾.

Textruta 1

Kriterier för nedsättning av belopp för samlad säkerhet eller för befrielse från att ställa säkerhet

Kriterier	Normala varor				Känsliga varor			
	100 %	50 %	30 %	Befrielse	100 %	50 %	30 %	Befrielse från att ställa säkerhet ej tillåten
1. Sund ekonomisk ställning		✓	✓	✓	✓	✓	✓	
2. Tillräcklig erfarenhet (år) (*)		1	2	3	1	2	3	
3. Mycket nära samarbete med den behöriga myndigheten	— (**)	—	✓	✓	✓ (***)	✓	✓	
4. Kontroll över transporten		—	—	✓	✓ (***)	✓	✓	
5. God ekonomisk ställning som räcker till för att uppfylla den huvudansvariges åtaganden		—	—	✓	—	—	✓	

(*) Perioden förkortas med ett år när den huvudansvarige lämnar transiteringsdeklarationen i elektronisk form.

(**) Inga ytterligare villkor.

(***) Antingen kriterium 3 eller 4 måste uppfyllas.

35. I sex medlemsstater kunde tullen inte styrka att den hade kontrollerat att alla krav för att bli godkänd avsändare/mottagare var uppfyllda innan tillståndet beviljades. I fem av dessa medlemsstater hade tullen inte kontrollerat att tillståndshavaren fortfarande uppfyllde kraven när tillståndet väl hade beviljats.

36. När det gällde utnyttjandet av samlade säkerheter var situationen oroande: i nio medlemsstater hade tullen inte tillräckliga uppgifter för att styrka att tillståndshavarna uppfyllde de ställda kraven när tillståndet beviljades. I fyra medlemsstater hade tullen godtagit de referensbelopp som aktörerna hade beräknat i

stället för att göra den angivna årliga granskningen. I en medlemsstat kunde aktörerna fortsätta att vara befriade från att ställa säkerhet och utnyttja samlad säkerhet till nedsatt belopp trots att tullmyndigheterna hade inlett indrivningsförfaranden mot dem.

Efterlysningförfaranden

37. När en transitering inte har avslutats inom tidsfristen skall avgångslandet göra en efterlysning för att fastställa om transiteringen har avslutats på normalt sätt och om en tullskuld har uppstått. I de ändrade tillämpningsföreskrifterna för gemenskapens tullkodex har tidsfristerna för att underrätta den huvudansvarige⁽¹⁷⁾ och inleda en efterlysning kortats betydligt när datoriserade förfaranden används.

⁽¹⁵⁾ Artiklarna 380 och 381 i förordning (EG) nr 2454/93 i dess ändrade lydelse.

⁽¹⁶⁾ Artikel 377 i förordning (EEG) nr 2454/93 i dess ändrade lydelse.

⁽¹⁷⁾ Den huvudansvarige är den ansvarige när det gäller förfarandet för gemenskapstransitering – artikel 96 i förordning (EEG) nr 2913/92 i dess ändrade lydelse.

⁽¹⁴⁾ Artikel 379.2 i förordning (EEG) nr 2454/93 i dess ändrade lydelse.

38. När tidsfristen för att uppvisa varorna vid bestämmelsekontoret har löpt ut ⁽¹⁸⁾ och bestämmelsekontoret inte har skickat ett "ankomstmeddelande" skall hädanefter ⁽¹⁹⁾ den huvudansvarige underrättas samtidigt som ett efterlysningssystem inleds. Detta krav uppfyllades inte i någon av de besökta medlemsstaterna.

39. I de nationella bestämmelserna tolereras i allmänhet två veckors försening innan efterlysningssystemet inleds.

40. Tio av de elva besökta medlemsstaterna hade dock inte följt sina egna bestämmelser utan inlett efterlysningar med betydligt mer än två veckors försening. I vissa medlemsstater samarbetar inte aktörerna med tullen på ett tillfredsställande sätt vilket yttrade sig i för sent avslutade transiteringar, vilket i sin tur leder till för sent uppburen tullskuld.

41. I årsrapporten för budgetåret 1994 underströk revisionsrätten att uppbördsförfarandena borde förbättras genom att de åter fokuseras på den huvudansvariges skyldigheter. Revisionsrätten rekommenderade också att det införs ett strängare system med harmoniserade straffavgifter.

42. Före införandet av det datoriserade förvaltningssystemet för efterlysningar skickade avgångslandet en efterlysningssblankett (TC 20) till bestämmelselandet för att få nödvändiga detaljuppgifter ⁽²⁰⁾. Tullmyndigheterna i bestämmelsemedlemsstaten var skyldiga att besvara sådana efterlysningar utan dröjsmål ⁽²¹⁾. I nio av de granskade medlemsstaterna hade tullmyndigheterna varit sena med att reagera på efterlysningarna eller inte vidarebefordrat nödvändiga uppgifter. I sju av dem hade efterlysningssåtgärderna inletts med flera månaders försening eftersom det av de lämnade uppgifterna inte framgick om tullskulden slutligen hade uppburits. Dessa brister hade försenat uppbörden av tull.

43. De flesta besökta medlemsstaterna bedömde att införandet i NCTS av modulen för handläggning av efterlysningar ⁽²²⁾ skulle lösa dessa kommunikationsproblem, något som revisionsrättens granskning inte kunde bekräfta eftersom modulen infördes så nyligen.

⁽¹⁸⁾ Artikel 366 i förordning (EEG) nr 2454/93 i dess ändrade lydelse.

⁽¹⁹⁾ Artikel 365.1a och artikel 366.1 i förordning (EEG) nr 2454/93 i dess ändrade lydelse.

⁽²⁰⁾ De särskilda bestämmelser som skall tillämpas för efterlysningssystemet i pappersform (till exempel kommunikation mellan medlemsstater, blanketter som skall användas och administrativa instanser i varje medlemsstat) anges i del IV i transiteringshandboken.

⁽²¹⁾ Artikel 366.3 och 366.4 i förordning (EEG) nr 2454/93 i dess ändrade lydelse.

⁽²²⁾ I början av 2006 hade NCTS-projektets modul för handläggning av efterlysningar (fas 3.2.2) införts i så gott som samtliga medlemsstater. Den ersätter efterlysningssystemet i pappersform.

Uppbördsförfaranden

44. Efter avslutade efterlysningssystemet finns i allmänhet den information som behövs för att fastställa om det finns en tullskuld och vilket land som skall uppbära den. De nya bestämmelserna anger att skulden i tveksamma fall skall anses ha uppkommit i avgångs- eller införsellandet senast tio månader efter det att varorna fördes in i transiteringssystemet ⁽²³⁾.

45. De tidigare bestämmelserna om uppbördsförfaranden hade redan varit problematiska att tillämpa i två medlemsstater. Kommissionen väckte talan mot dessa stater inför Europeiska gemenskapernas domstol och fick rätt ⁽²⁴⁾.

46. Medlemsstaterna har inte alltid tolkat och tillämpat de nya bestämmelserna på samma sätt. I tio av de elva besökta medlemsstaterna hölls sällan tidsfristen på tio månader och ofta var förseningarna stora. I två medlemsstater hade tullmyndigheterna väntat till slutet av tiomånadersperioden för att fastställa skulden trots att de nödvändiga villkoren var uppfyllda långt tidigare. I en av de tio nya EU-staterna hade 18 månader efter anslutningen knappast någon uppbördsåtgärd inletts för denna typ av ärenden vid de tullkontor som besöktes.

47. I gemenskapslagstiftningen anges ingen tidsfrist för när ett uppbördsförfarande skall inledas i transiteringens bestämmelseland. Så snart tullmyndigheten får kännedom om att en ej avslutad transitering har lett till att det har uppkommit en tullskuld i deras land och den kan fastställa vem som är gäldenär och beräkna tullbeloppet, har den dock högst två veckor på sig för att bokföra skulden ⁽²⁵⁾.

48. I de besökta medlemsstaterna hade dessa ärenden sällan handlagts med nödvändig skyndsamhet vilket fördröjde uppbörden av egna medel. I tre medlemsstater hade tullmyndigheterna, trots att varumottagarna själva hade informerat dem och begärt att tull skulle uppbäras, inte inlett uppbördsförfarandena förrän flera månader för sent.

49. Som revisionsrätten påpekade redan i sin årsrapport för budgetåret 1994 och i sin särskilda rapport nr 8/99 om säkerheter och borgensförbindelser ⁽²⁶⁾ uppgav medlemsstaterna att den sena uppbörden ofta berodde på att gemenskapslagstiftningen inte kräver att varornas värde och varukod alltid anges i transiteringsdeklarationerna. I två medlemsstater krävde dock myndigheterna att aktörerna lämnade denna information innan en transitering inleddes.

⁽²³⁾ Se artikel 450a i förordning (EEG) nr 2454/93 i dess ändrade lydelse och artikel 215.1 tredje strecksatsen i förordning (EEG) nr 2913/92 i dess ändrade lydelse.

⁽²⁴⁾ Mål C-460/01 och C-104/02 av den 14 april 2005 (EUT C 132, 28.5.2005, s. 1 och 2).

⁽²⁵⁾ Artikel 218.3 och artikel 219 i förordning (EEG) nr 2913/92 i dess ändrade lydelse.

⁽²⁶⁾ Särskild rapport nr 8/99 om säkerheter och borgensförbindelser enligt gemenskapens tullkodex för att skydda uppbörden av traditionella egna medel, samt kommissionens svar (EGT C 70, 10.3.2000, s. 1).

Tullskuld vid ej avslutade transiteringar fastställs för sent

50. Som alltid när tullskuld fastställs i efterhand anger tullkodexen ⁽²⁷⁾ att när skulden gäller ej avslutade transiteringar skall den skrivas in i redovisningen (bokföras) inom två dagar från det att beloppet och gäldenären är kända. Tidsfristen kan förlängas till 14 dagar i särskilda fall som anges i tullkodexen ⁽²⁸⁾.

51. I tio av de elva besökta medlemsstaterna konstaterades förseningar i bokföringen som överskred tidsfristen på 14 dagar. Förseningarna berodde på att efterlysningsförfarandena var otillräckliga. I fem medlemsstater hade andra förseningar påverkat bokföringen till följd av komplexa uppbördsförfaranden. I 110 av de 194 ärenden som undersöktes vid granskningen hade bokföringen skett för sent.

52. Medlemsstaterna skall föra en detaljerad redovisning i enlighet med förordningen om egna medel ⁽²⁹⁾. De skall sammanställa alla uppgifter från bokföringsposterna i A-räkenskaperna och ställa alla konstaterade tullar till kommissionens förfogande, med avdrag för uppbördskostnader, under den andra månaden efter den månad då anspråken fastställdes. Undantagsvis behöver tull som är obetald och för vilken ingen säkerhet har ställts, eller för vilken det har ställts säkerhet men som har överklagats, inte göras tillgänglig förrän den verkligen uppbärs. Om medlemsstaterna använder denna möjlighet skall det aktuella tullbeloppet redovisas i särskilda räkenskaper (B-räkenskaperna) ⁽³⁰⁾.

53. Medlemsstaterna har olika metoder för att redovisa de egna medel som skall uppbäras när transiteringar inte har avslutats. I en medlemsstat hade tullskuld efter ej avslutad transitering som täcktes av en individuell säkerhet bokförts i B-räkenskaperna. Tre medlemsstater ansåg att det verkliga belopp som täcks av en samlad säkerhet inte är känt då betalningskravet utfärdas varför inget belopp kan bokföras i A-räkenskaperna. Dessa medlemsstater hade bokfört hela det aktuella tullbeloppet i B-räkenskaperna, det vill säga de hade handlagt tullbeloppet som om det inte fanns någon säkerhet alls. Samma tillvägagångssätt konstaterades vid tullkontor i två andra medlemsstater.

⁽²⁷⁾ Artikel 218.3 i förordning (EEG) nr 2913/92 i dess ändrade lydelse.

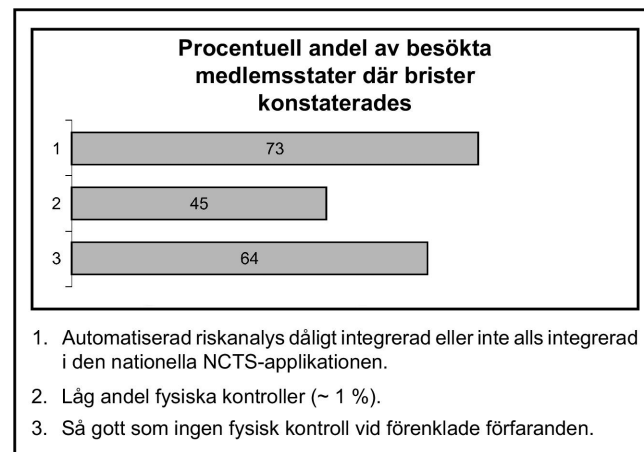
⁽²⁸⁾ Artikel 219.1 i förordning (EEG) nr 2913/92 i dess ändrade lydelse.

⁽²⁹⁾ Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000 av den 22 maj 2000 om genomförande av beslut 94/728/EG, Euratom om systemet för gemenskapernas egna medel i dess ändrade lydelse (EGT L 130, 31.5.2000, s. 1).

⁽³⁰⁾ Artikel 6 i förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000 i dess ändrade lydelse.

54. För att undvika olika tolkningar har kommissionen föreskrivit att tullskulder som täcks av säkerheter skall bokföras i A-räkenskaperna och övriga tullskulder i B-räkenskaperna. När det gäller samlade säkerheter följer medlemsstaterna inte alltid kommissionens tolkning. Kommissionen har därför inlett ett rättsligt förfarande inför Europeiska gemenskapernas domstol om bokföring av tullskuld som omfattas av säkerheter.

Nödändigt förbättra bedrägeribekämpningen och riskhanteringen



Uppgifternas tillförlitlighet och fullständighet är begränsad

55. NCTS bidrar till att förebygga vissa typer av bedrägeri, såsom användningen av förfalskade stämplor och intyg om säkerhet, och gör att efterlysningsförfarandet vid ej avslutade transiteringar går snabbare. Datoriseringen innebär dock inte att felaktiga beskrivningar eller avsiktligt felaktiga deklarerationer för att utnyttja systemet kan förhindras.

56. För att utvärdera hur effektiv reformen av transitering har varit när det gäller att minska bedrägerier i samband med transitering är det nödvändigt att ha tillgång till tillförlitliga och fullständiga uppgifter om bedrägeri på EU-nivå. Granskningen visade dock att det inte är säkerställt att de viktigaste uppgiftskällorna om bedrägeri och oegentligheter i samband med transiteringar på EU-nivå är tillförlitliga och fullständiga.

Uppgifter i NCTS

57. Kommissionen analyserar hela tiden de ej avslutade transiteringarna i NCTS-applikationen. Tillgängliga uppgifter visar på en halvering mellan 2004 (2,5 %) och 2005 (1,2 %). I denna analys av transiteringar som registrerats i NCTS ingår dock inte sådana transiteringar som genomförts på endast en medlemsstats territorium ⁽³¹⁾ trots att dessa utgör en väsentlig del av samtliga transiteringar i NCTS.

⁽³¹⁾ Utom för Finland och Österrike.

Uppgifter i OWNRES

58. I databasen OWNRES registreras uppgifter om bedrägerier och oegentligheter avseende traditionella egna medel när beloppen överstiger 10 000 euro, och som medlemsstaterna meddelat kommissionen (GD Budget) i enlighet med förordningen om egna medel⁽³²⁾.

59. Trots kommissionens ansträngningar att förbättra kvaliteten på uppgifterna i OWNRES är den fortfarande otillräcklig. OWNRES-uppgifterna är dock den enda källa som används i kommissionens senaste årsrapporter om bedrägeribekämpning och de visar, till skillnad från andra källor, att antalet fall av bedrägerier och oegentligheter på transiteringsområdet samt värdet av dem ökade mellan 2001 (det år då den rättsliga grunden reformerades) och 2005. Det behöver därför vidtas nya åtgärder för att få en tillförlitlig informationskälla för analysen av bedrägerier i samband med gemenskapens olika tullförfaranden.

Systemet för tidig varning (EWS)

60. Med EWS-systemet som infördes 1992 introducerades begreppet känsliga varor (se punkt 11). EWS fungerar på ett liknande sätt som NCTS; avgångstullkontoret skickar en föransmälan om känsliga varor till bestämmelse-tullkontoret och till eventuella transitkontor samt till OLAF.

61. Enligt OLAF anmälde medlemsstaterna under hela 2004 och 2005 tjugo gånger färre transiterade sändningar som inte hade nått sin destination än under enbart det första kvartalet 1998.

62. På grund av att NCTS har införts och att det i mycket är samma information som skall föras in i de två systemen anser dock medlemsstaterna att NCTS är tillräckligt och för inte längre in något i EWS. OLAF har emellertid inte tillgång till uppgifterna i transitdeklarationerna i NCTS. En genomgång av de administrativa överenskommelserna antogs i januari 2006 för att OLAF från 2007 skall få tillgång till uppgifterna som gäller transitering av känsliga varor.

Brister i riskhanteringen och analysen av omständigheter i samband med bedrägerier

63. En korrekt avvägning mellan ett smidigt varuflöde och ett effektivt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen förutsätter en lämplig riskhantering och en kontroll av transiteringarna som är baserad på analyser av dessa risker.

⁽³²⁾ Artikel 6.5 i förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000 i dess ändrade lydelse.

64. Revisionsrätten konstaterade att riskanalysen i fråga om transiteringar fortfarande var rudimentär i många medlemsstater. Ett enda land använde sig av slumpmässigt datoriserat urval för att upprätthålla en viss grad av osäkerhet hos aktörerna. Endast tre av de elva besökta medlemsstaterna hade tillgång till en automatiserad riskanalys som var integrerad i NCTS och baserad på specifika riskprofiler för transitering. Tullmyndigheterna i dessa tre medlemsstater ansåg att det faktum att varukoder inte måste anges i transiteringsdeklarationerna utgör ett allvarligt hinder för införandet av effektiva kontroller av transiteringar. Redan i sin särskilda rapport nr 8/99 betonade revisionsrätten att avsaknaden av bestämmelser med krav på information om varutyp och varuvärde i enhetsdokumentet är ett hinder vid de kontroller som görs av gemenskapens tullmyndigheter.

65. Fastställandet av risker och kontrollen av varor sker fortfarande på den enskilda tulltjänstemannens initiativ. Flertalet av de besökta medlemsstaterna prioriterade inte kontrollen av transiterade sändningar, delvis på grund av att informationen i transitdeklarationerna var begränsad. Revisionsrätten konstaterade att frekvensen av fysiska kontroller av transiterade sändningar var särskilt låg (omkring 1 %) i fem medlemsstater och att sju av de elva besökta medlemsstaterna knappast alls hade kontrollerat godkända avsändare eller mottagare.

66. Genom NCTS får kommissionen statistiska uppgifter om transiteringar när det gäller antal och status samt vilka länder som berörs, men systemet ger ingen information om varorna eller aktörerna som skulle kunna möjliggöra en mer detaljerad analys. Vidare har kommissionens avdelningar ännu inte analyserat mekanismerna när det gäller bedrägerier vid transitering och inte heller genomfört några underrättelseverksamhetsåtgärder (OLAF) på detta område. Inte heller har man tagit fram specifika verktyg för riskanalys vid transiteringar.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

67. Kommissionen har genomfört de centrala delarna i åtgärdsplanen för transitering, särskilt genom att datorisera transiteringsförfarandet och avsluta reformen av den rättsliga grunden (som trädde i kraft 2001).

68. Revisionsrättens granskning av gemenskapstransitering bekräftade att införandet av det nya datoriserade transiteringssystemet (NCTS) hållit god kvalitet, trots att vissa tekniska problem kvarstår. Granskningen lyfte också fram ett antal brister vid tillämpningen av bestämmelserna om transitering och av de tillhörande bestämmelserna om traditionella egna medel. Åtgärderna för bekämpning av bedrägeri vid transiteringar hade också brister, både på gemenskapsnivå och på nationell nivå.

Införandet av NCTS

69. Kommissionen har samordnat införandet av NCTS i medlemsstaterna på ett bra sätt. Dock har IT-miljön i vissa medlemsstater gjort att systemet inte har kunnat fungera optimalt (se punkterna 20–25).

Kommissionen bör

- a) överväga att ingå operativa avtal med medlemsstaterna om förvaltningen av NCTS, särskilt vid kritiska lägen som påverkar verksamhetens kontinuitet,
- b) utöver sin roll som samordnare också förbättra övervakningen, särskilt när det gäller NCTS:s IT-kontrollmiljö i medlemsstaterna.

Tillämpningen av de nya bestämmelserna

70. I slutet av 2005 hade kommissionen ännu inte gjort någon specifik kontroll av transitering för att utvärdera ändamålsenligheten i genomförandet av reformen av den rättsliga grunden som avslutades 2001 (se punkterna 26 och 27).

71. Ofta tillämpade inte medlemsstaterna de ändrade bestämmelserna på ett korrekt sätt. I tullbestämmelserna anges att endast tillförlitliga aktörer som uppfyller specifika kriterier kan få tillåtelse att tillämpa förenklade transiteringsförfaranden. Granskningen visade att det inte kontrollerades att dessa kriterier uppfylldes vilket kan få negativa konsekvenser för gemenskapens ekonomiska intressen (se punkterna 30–36). Efterlysningssystemet visade sig vara tungrovt och komplext, och medlemsstaterna hade varken tillämpat gällande lagstiftning eller varit tillräckligt snabba när ett sådant förfarande hade inletts. De nya NCTS-förfarandena infördes alltför nyligen för att effekterna av dem skall kunna bedömas (se punkterna 37–43). Slutligen inleddes uppbördsförfarandena ofta för sent vilket innebar att de traditionella egna medlen inte uppbars och ställdes till förfogande i rätt tid (se punkterna 44–49).

72. Bokföringen av ej avslutade transiteringar under rubriken traditionella egna medel har varit för sen på grund av att olika redovisningsförfaranden har använts eller att bestämmelserna helt enkelt har tillämpats felaktigt, särskilt när det gäller säkerheter (se punkterna 50–54).

Kommissionen bör beakta de brister som framkommit vid revisionsrättens granskning när tillämpningsföreskrifterna för bestämmelserna om ställning som godkänd ekonomisk aktör utarbetas⁽³³⁾.

När det gäller efterlysningssystemet bör kommissionen

- a) se till att datoriseringen av handläggningen av efterlysningssystemet verkligen gör det möjligt att snabbare reglera ej avslutade transiteringar och förbättrar kommunikationen mellan medlemsstaterna och, om nödvändigt, vidta korrigerande åtgärder,

- b) föreslå att sanktioner används mot aktörer som förhåller efterlysningssystemet.

När det gäller uppbördsförfaranden bör kommissionen

- a) förbättra kontrollerna i medlemsstaterna genom att rikta in dem på uppbördsförfarandena för ej avslutade transiteringar,
- b) förtydliga hur bestämmelserna om uppbörd vid transitering skall tolkas och föreslå en ändring av tullbestämmelserna för att förkorta tidsfristen på tio månader och underlätta uppbörden vid ej avslutade transiteringar genom att kräva att det i transiteringsdeklarationen anges vissa nödvändiga uppgifter såsom varunummer och varuvärde.

När det gäller systemet med säkerheter bör slutligen kommissionen

- a) fortsätta ansträngningarna att få en korrekt och enhetlig tillämpning av reglerna om hur tullskuld som omfattas av säkerheter skall behandlas,
- b) förbättra kontrollerna i medlemsstaterna för att se till att bestämmelserna tillämpas korrekt och enhetligt.

Bedrägeribekämpning och riskhantering

73. Kommissionens informationskällor när det gäller bedrägerier i samband med transitering är ännu inte så tillförlitliga att det går att mäta om reformen av den rättsliga grunden och NCTS-projektet har bidragit till minskat bedrägeri och till den analys som dessa förmodade fall av bedrägeri bör leda till (se punkterna 55–62).

74. Kommissionens avdelningar har ännu inte vare sig analyserat bedrägerimekanismerna vid transitering eller utformat analysverktyg för specifika risker. Den systematiska riskhanteringen av transitering är rudimentär eller obefintlig i många medlemsstater och endast ett fåtal av dem har integrerat riskprofiler i NCTS. Den fysiska kontrollen av transiterade sändningar var obetydlig, eller till och med obefintlig, i vissa medlemsstater (se punkterna 63–66).

Kommissionen bör vidta åtgärder för att göra informationskällorna om bedrägeri mer tillförlitliga och bättre utnyttja dem för att utarbeta strategier för riskhantering.

Inom ramen för införandet av den gemensamma ramen för riskhantering⁽³⁴⁾ bör kommissionen främja utförandet av ett skäligt antal fysiska kontroller inriktade på transiterade sändningar och utarbetandet av automatiska riskprofiler särskilt för transitering.

⁽³³⁾ Artikel 1.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2005 av den 13 april 2005 om ändring av rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EUT L 117, 4.5.2005, s. 13).

⁽³⁴⁾ Artikel 1.3 och artikel 2 i förordning (EG) nr 648/2005.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 14 december 2006.

För revisionsrätten
Hubert WEBER
Ordförande

BILAGA I

SAMMANSTÄLLNING AV GJORDA IAKTTAGELSER I DE 11 MEDLEMSSTATER SOM BESÖKTES

	DE	ES	FR	IT	BE (*)	LV (*)	HU (*)	NL (*)	PL (*)	SI (*)	SE (*)
Införandet av NCTS											
Tekniska problem vid användningen av applikationen MCC					X	X		X		X	X
Tillfälliga tillgänglighetsproblem vid migration till applikationen MCC					X	X	X	X		X	X
NCTS har inte integrerats i de nationella IT-systemen			X			X		X			X
Generella IT-problem och problem med kontrollmiljön för IT			X	X	X				X		
Tillämpningen av bestämmelser och genomförandet av reformen av den rättsliga grunden											
Samlade säkerheter: kontrollerna vid beviljandet av godkännanden har antingen inte utförts eller inte dokumenterats	X	X	X	X	X		X		X	X	X
Godkänd mottagare/avsändare: kontrollerna vid beviljandet av godkännanden har antingen inte utförts eller inte dokumenterats	X	X	X				X			X	X
De fastställda tidsfristerna för att inleda efterlysningar har inte hållits	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Den huvudansvarige har inte samarbetat	X		X	X		X	X			X	
Tidsfristen på tio månader har inte hållits	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
De angivna tidsfristerna för uppbörd och bokföring har inte hållits	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
Problem med kommunikationen mellan medlemsstaterna	X	X	X	X		X				X	X
Belopp som omfattats av samlade säkerheter har trots detta bokförts i B-räkenskaperna	X	X	X		X		X				
Bedrägeribekämpning och riskhantering											
Den automatiserade riskanalysen dåligt integrerad eller inte alls integrerad i den nationella NCTS-applikationen	X				X	X	X	X	X	X	X
Låg andel fysiska kontroller (~ 1 %)		X	X		X	X					X
Praktiskt taget inga fysiska kontroller vid förenklade förfaranden	X	X	X	X	X	X					X

(*) Länder som använder MCC-applikationen.

BILAGA II

Textruta 2: Artikel 373 i tillämpningsföreskrifterna för gemenskapens tullkodex

1. Tillstånd enligt artikel 372.1 skall endast beviljas personer som
 - a) är etablerade i gemenskapen; tillstånd att använda samlad säkerhet får dock endast beviljas personer som är etablerade i den medlemsstat där säkerheten ställs,
 - b) regelbundet använder förfarandet för gemenskapstransitering eller som tullmyndigheterna vet kan fullgöra de skyldigheter som är förenade med detta förfarandet eller som – när det gäller den förenkling som avses i artikel 372.1 f – regelbundet tar emot varor som hänförs till förfarandet för gemenskapstransitering, och
 - c) som inte har begått allvarliga eller upprepade överträdelse av tull- eller skattelagstiftningen.
2. För att säkerställa en korrekt förvaltning av förenklingarna, skall tillstånd beviljas endast
 - a) om tullmyndigheterna kan säkerställa övervakningen och kontrollen av förfarandet utan att behöva införa ett administrativt system som inte står i rimligt förhållande till de behov de berörda personerna har, och
 - b) om personerna har sådan bokföring som gör det möjligt för tullmyndigheterna att utföra en effektiv kontroll.

KOMMISSIONENS SVAR**SAMMANFATTNING**

I-II. Tulltransiteringen har stärkts genom att kommissionen har infört ett modernt och driftsäkert data-system inom hela gemenskapen.

III.

- b) Enligt de provisoriska resultaten från kommissionens senaste kontroller har tillämpningen av vissa för-
enklingar redan förbättrats i vissa medlemsstater. Vad gäller efterlysningsförfaranden och uppbördsförfaranden undersöker kommissionen olika sätt att rationalisera förfarandet.
- c) Uppföljningen av icke-avslutade transiteringar har gjorts i samband med genomgången av medlemsstaternas b-räkenskaper. I de fall där administrativa förseningar ledde till att traditionella egna medel ställdes till förfogande sent, uppmanades eller uppmanas medlemsstaterna att utföra ytterligare genomgångar och att betala ränta för de konstaterade förseningarna. Om de visar underlåtenhet kommer underlåtenhetsförfaranden att följa.
- d) Med stöd i sin riskanalys har kommissionen beslutat att skjuta upp omfattande kontroller av transiteringar till dess att det nya datoriserade transiteringssystemet (NCTS) till fullo införts för att då kunna dra slutsatser om dess effektivitet utifrån hela dess kapacitet.
- e) Genom antagandet och genomförandet av förordning (EG) nr 648/2005 åläggs medlemsstaterna att använda sig av riskanalyser för att styra tullkontrollerna.
- f) Kommissionen erhåller information om misstänkta fall av bedrägeri från många olika källor. Generellt tyder allt på att transiteringsbedrägerierna har minskat.

IV. Kommissionen vidtar nödvändiga åtgärder för att få tillgång till NCTS-uppgifter som ger en överblick över transportvägarna för känsliga varor som befinner sig i transitering och dessutom möjliggör en strategisk och operativ analys av sådana varor.

GRANSKNINGSRESULTAT

20. Vad gäller den samtidiga tillämpningen av MCC-applikationen (Minimum Common Core) och nationella applikationer, måste de senare också bygga på de godkända driftsspecifikationer och tekniska specifikationer som gäller alla medlemsstater.

21. Ett operativt avtal med medlemsstaterna antogs i juli 2006.

24. Medlemsstaterna ansvarar för driften av sina nationella applikationssystem för transiteringar och kommissionen har varken befogenhet eller resurser att utföra it-revisioner av de nationella systemen. Kommissionen har emellertid gjort avsevärda ansträngningar för att stötta och samordna projekten för utveckling av de nationella förvaltningarna och ser nu regelbundet över kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls av de nationella förvaltningarna.

25. I början av NCTS-projektet begärde flera medlemsstater, som inte ville utveckla några nationella transiteringsapplikationer, att kommissionen skulle utveckla en standardvariant. MCC, som tillhandahålls av kommissionen, är en självständig applikation. Det stod alltså medlemsstaterna fritt att välja mellan att själva utveckla en NCTS-applikation, med dess fördelar vid integreringen med deras befintliga system, eller att använda kommissionens fristående MCC-applikation. Under sina transiteringskontroller 2006 undersökte kommissionen om medlemsstaterna har

lämpliga förfaranden för att kontrollera både varor som övergår från transitering till andra tullförfaranden och varor som övergår från ett annat förfarande till transitering. De system som tillämpas av medlemsstaterna kan vara effektiva även om de inte är helt integrerade.

27. Reformen av den rättsliga grunden för transitering har gått stegvis, med start 1994. Kommissionen tog upp transiteringar i sina kontrollprogram 1996, 1997 och 2000. Därefter har kommissionen mot bakgrund av sina begränsade resurser valt att skjuta upp vidare omfattande kontroller till dess att det blir möjligt att avgöra om NCTS faktiskt medför de förväntade fördelarna. Vissa specifika aspekter av transiteringen kontrollerades emellertid som en del i andra kontroller.

29. Kommissionen kommer att göra en detaljerad genomgång av revisionsrättens resultat, tillsammans med resultaten av sina egna kontroller, samt inrikta medlemsstaternas uppmärksamhet på områden med bristande efterlevnad av bestämmelserna som behöver förbättras. I de fall där bristande överensstämmelse med de rättsligt grundade kraven har lett till förluster för gemenskapsbudgeten har medlemsstaterna uppmanats, eller kommer de att uppmanas, att frigöra egna medel och betala ränta.

35. Också kommissionen har funnit exempel på otillräcklig bokföring av kontrollerna före godkännandet i dessa medlemsstater och den har understrukit vilka finansiella konsekvenser som kan bli följden om gemenskapslagstiftningen inte till fullo efterlevs.

36. De berörda medlemsstaterna kommer att påminnas om vikten av att dokumentera kontrollerna och granskningarna före godkännandet. Det faktum att påtvingad återbetalning kan inledas mot en ekonomisk aktör innebär inte automatiskt att beviljade lättnader skall dras tillbaka. Medlemsstaterna måste bedöma varje fall utifrån de aktuella förutsättningarna. Skulle en felaktigt beviljad reduktion av eller befrielse från kravet att ställa säkerhet leda till en förlust i gemenskapsbudgeten, kommer den berörda medlemsstaten att uppmanas att frigöra de berörda egna medlen samt betala ränta för varje försening.

38. Vid sina kontroller har kommissionen också konstaterat att undersökningarna sällan inleds omgående. En expertgrupp för avslutning av transiteringsdeklarationer samt undersöknings- och återkravsförfaranden har inrättats och den kommer att lämna in sin rapport i slutet av 2006. Eventuella förslag till ändringar kommer att följas upp under 2007.

41. Skulle gäldenärerna inte samarbeta har regeringarna redan möjlighet att neka eller dra tillbaka förenklningar vid transitering, såsom den samlade säkerheten eller en beviljad minskning av referensbeloppet. I och med reformen fick tullmyndigheterna specifikt en möjlighet att inleda uppborðsförfaranden oberoende av gäldenärens samarbetsvilja. Ytterligare påföljder och straff faller för närvarande under medlemsstaternas behörighet, men kommissionens förslag till en moderniserad tullkodex ⁽¹⁾ innehåller en konvergensram.

42. Det pappersbaserade efterlysningförfarandet led av förseningar. NCTS elektroniska modul för "handläggning av efterlysningar" som inrättades i januari 2006 utarbetades för att komma till rätta med detta. Resultaten av pågående kontroller tyder på att modulen fungerar. Under alla omständigheter finns en lagstadgad tidsfrist inom vilken avgångstullkontoret måste vidta åtgärder för att fastställa skulden. Kommissionen kommer att följa upp de fall som konstaterats av revisionsrätten och där de ekonomiska aktörerna själva har anmält mottagande av varor men inte vidtagit omedelbara åtgärder för att se till att varorna anmäls för ett annat tullförfarande.

43. Kommissionens egna kontroller pågår fortfarande, men allting tyder på att efterlysningssärendena klaras upp snabbare.

45. I oktober 2006 dömde EG-domstolen i ett antal mål som gällde de exakta effekterna av olika åtgärder för att komma till rätta med oavslutade transiteringar (även sådana som omfattas av

TIR-konventionen). I de tre domarna, som får återverkningar på nuvarande lagstiftning, bekräftade domstolen kommissionens ståndpunkt ⁽²⁾.

46. Kommissionen har också ofta funnit att medlemsstaterna, trots den tydliga lagstiftningen, fastställde tullskulderna för oavslutade transiteringar för sent. Åtgärder har vidtagits för att de berörda egna medlen skall ställas till förfogande och förseningar har debiterats med ränta. I de fall där förseningarna har förefallit regelbundna har medlemsstaterna uppmanats att utföra ytterligare kontroller för att identifiera andra möjliga exempel. Kommissionen kommer att vidta åtgärder i de fall som revisionsrätten har identifierat i de tre medlemsstaterna.

48. De fall som lyfts fram av revisionsrätten och som påverkar traditionella egna medel kommer att följas upp tillsammans med de berörda medlemsstaterna.

49. Varukoden i transiteringsdeklarationer är obligatorisk för känsliga varor (se revisionsrättens fotnot 9) samt i vissa andra fall ⁽³⁾. När värde- och varukoden saknas i transiteringsdeklarationen för en transitering erhålls de nödvändiga uppgifterna för beräkningen av tullskulden vanligen som en del av efterlysningförfarandet. Om detta inte sker beräknas tullskulden vanligen på grundval av den högsta tullsatsen.

51. Kommissionen kommer att följa upp revisionsrättens resultat tillsammans med medlemsstaterna.

53 och 54. Lagstiftningen är tydlig i fråga om den del av skulderna som täcks av säkerheter – denna del måste föras upp i A-räkenskaperna, såvida det inte har inkommit ett skriftligt överklagande som kan ändra skuldbeloppet innan skulden förfaller till betalning. Om så är fallet kan den i stället föras upp i B-räkenskaperna. Trots denna tydlighet och det faktum att alla medlemsstater har fått råd om korrekt praxis är kommissionen medveten om att vissa tullkontor har behandlat de skulder som täcks av säkerheter på ett felaktigt sätt och att de i tre medlemsstater fördes upp i B-räkenskaperna. Nyligen avkunnade domar i EG-domstolen mot två av dessa medlemsstater ⁽⁴⁾ bekräftar att detta tillvägagångssätt inte är förenligt med lagstiftningen. Åtgärder skall nu vidtas för att uppmärksamma medlemsstaterna om domstolens domar och se till att de traditionella egna medel som inte gjorts tillgängliga tas ut, plus ränta för alla förseningar.

⁽²⁾ Målen C-105/02, C-377/03 och C-275/04, domar av den 5 oktober 2006.

⁽³⁾ När transiteringsdeklarationen görs av en person samtidigt som, eller efter, en tulldeklaration som innefattar varukoden och när gemenskapslagstiftningen så kräver.

⁽⁴⁾ Mål C-105/02, C-377/03.

⁽¹⁾ KOM(2005) 608 slutlig av den 30 november 2005.

56. Tillförlitligheten och fullständigheten i EU:s statistiska uppgifter är beroende av att medlemsstaterna korrekt uppfyller de lagstadgade kraven och tillämpar förfarandena för att rapportera bedrägerier och oegentligheter på det sätt som anges i förordning (EG) nr 515/97 och förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000. Uppgifterna i OWNRES återspeglar inte nödvändigtvis trenden för bedrägerier och oegentligheter vid transiteringar, när de jämförs med uppgifter från andra källor och indikatorer (information som inhämtas inom ramen för ömsesidigt samarbete, tullinformationssystemet och förvarningssystemen). Sedan 2001 har OLAF exempelvis tagit upp ett mycket litet antal fall av bedrägerier vid transitering. Denna fallande trend bekräftas också av det av OLAF offentliggjorda minskande antalet meddelanden inom ramen för det ömsesidiga samarbetet om bedrägerier vid transiteringar (från genomsnittligen 35 % av det totala årliga antalet meddelanden inom ramen för det ömsesidiga samarbetet som offentliggjordes i början av 1990-talet till mindre än 3 % sedan 2001) samt frånvaron av konkreta fall med direkt koppling till transiteringar inom tullinformationssystemet (TIS). Hittills har endast ett av 620 TIS-fall avsett transitering.

57. Enligt kommissionens uppfattning är det viktigt att analysera situationen för de öppna transiteringarna. Vid sin analys koncentrerar sig kommissionen på internationella transiteringar eftersom dessa är de enda oberoende uppgifter som finns i det gemensamma systemet (*common gateway*).

59. Som framgår av kommissionens årliga bedrägeribekämpningsrapporter på senare tid, förväntas inte uppgifterna i OWNRES återspegla den verkliga trenden i fråga om transiteringsbedrägerier. Uppgifterna står i strid med andra tillgängliga indikatorer (information som inhämtas inom ramen för ömsesidigt samarbete, tullinformationssystemet och förvarningssystemen), se även svaret under punkt 56. År 2004 underrättade kommissionen också budgetmyndigheten om att OWNRES inte var någon tillförlitlig informationskälla, eftersom de uppgifter som medlemsstaterna samlade varken var fullständiga eller aktuella. Medlemsstaterna har uppmanats att bli noggrannare och de har också vidtagit åtgärder. Rapporteringen har avsevärt förbättrats och de senaste resultaten visar att OWNRES och uppgifterna om B-räkenskaperna överensstämmer till 90 %. Kommissionen kommer även fortsättningsvis att övervaka medlemsstaternas noggrannhet.

64. I och med antagandet och genomförandet av förordning (EG) nr 648/2005 kommer en tydlig rättslig grund för tullkontroller grundade på riskanalys att införas och bli rättsligt bindande för medlemsstaterna (artikel 13 i förordning (EEG) nr 2913/92, ändrad genom förordning (EG) nr 648/2005). Det är effektivare att arbeta med tydliga och skräddarsydda profiler samt gemensamma kriterier och prioriterade kontrollområden snarare än att redan från början införa miniminivåer för kontrollerna, vilket kan leda till att man – bara för att komma upp till den lägsta kontrollnivån – inte satsar resurser på känsliga varor utan på icke-känsliga. Kommissionen utesluter emellertid inte att den utifrån egna erfarenheter kan utveckla lagstiftningen ytterligare.

Vad gäller varukoden, se kommissionens svar under punkt 49.

65. Kommissionen föreslår för närvarande att urvalet av varor för kontroll bör innehålla ett slumpmoment. Gemensamma kontrollområden – som skall bli föremål för förstärkta tullkontroller under en viss period grundade på riskanalys utifrån gemensamma kriterier – skall dessutom väljas ut tillsammans med medlemsstaterna inom ramen för kommittéförfarandet. Revisionsrättens

farhågor och rekommendationer kommer att tas upp i tullkodexkommittén.

66. För tillfället saknar kommissionen tillgång till uppgifterna, den kan bara se höljet kring meddelandet, inte innehållet. Kommissionen är emellertid i färd med att vidta åtgärder för att få tillgång till NCTS-uppgifter som ger en samlad bild av vägarna för känsliga varor som befinner sig i transitering och även möjliggöra strategisk och operativ analys av sådana varor.

SAMMANFATTNING OCH REKOMMENDATIONER

68. Kommissionen kommer att följa upp de tekniska problem och brister som konstaterats av revisionsrätten i de enskilda fallen – särskilt när de ekonomiska konsekvenserna skall beräknas – och dessutom kommer den att uppmuntra förvaltningarna att tillämpa bestämmelserna korrekt.

För detta ändamål kommer den att se till att de rättsliga bestämmelserna är klara och entydiga och om nödvändigt föreslå ändringar. Den kommer vidare att ge detaljerad handledning för hur vissa bestämmelser skall tillämpas med hjälp av administrativa hjälpmedel såsom transiteringshandboken. Om ovisshet kvarstår kommer kommissionen att erbjuda en grund för att skingra den.

Slutligen kommer kommissionen att överväga överträdelseförfaranden mot medlemsstaterna i motiverade fall av felaktig tillämpning av gemenskapslagstiftningen.

Se även svaret under punkt 66.

69.

a) Redan i juli 2006 antogs i enlighet med revisionsrättens rekommendationer ett detaljerat operativt avtal som skall täcka kritiska situationer vilka påverkar tillgängligheten och kontinuiteten i NCTS.

b) Övervakningen av NCTS funktion har förbättrats och kommer att ytterligare förbättras under 2007. Se även svaret under punkt 24.

70. Kommissionen har beslutat att inte genomföra några omfattande inspektioner av transiteringar innan alla delar av NCTS tagits i bruk, detta för att möjliggöra slutsatser om systemets effektivitet.

71. Kommissionen har också konstaterat att vissa medlemsstater är oförmögna att påvisa att alla nödvändiga kontroller gjorts för att avgöra om ett företag kan beviljas förenklade förfaranden. Den potentiella skadan på gemenskapsbudgeten är emellertid begränsad: hade felaktigt beviljade garantier visat sig vara otillräckliga skulle den berörda medlemsstaten själv bära ansvaret för eventuella förlorade egna medel liksom för eventuell ränta.

Det tidigare pappersbaserade efterlysningsförfarandet tyngdes av alltför många fall som föreföll oavslutade till följd av förseningar i överföringarna och andra förfarandeproblem. Tack vare NCTS kan överbelastningen tacklas. Vidare genomförs en översyn genom en expertgrupps försorg (se svaret under punkt 38).

I de fall där kommissionen vid sina rutininspektioner eller till följd av revisionsrättens åtgärder upptäcker förseningar i tillhandahållandet av traditionella egna medel uppmanas medlemsstaterna betala alla utestående egna medel plus eventuell dröjsmålsränta. I de fall där det föreligger bevis på systematiska brister uppmanas medlemsstaterna att undersöka alla sådana fall och vidta nödvändiga finansiella korrigeringar.

72. Kommissionen har i tillämpliga fall vidtagit åtgärder för att säkerställa att medlemsstaterna kompenserar gemenskapsbudgeten för alla de egna medel som skulle ha gjorts tillgängliga, men som aldrig tillgängliggjorts till följd av att medlemsstaterna inte i tid vidtagit åtgärder med avseende på uppenbart oavslutade transiteringar.

Kommissionen har beaktat brister som uppdragats på olika områden vid utarbetandet av genomföranderegler för fastställande av status som godkänd ekonomisk aktör. Ytterligare hänsyn kommer att tas vid utarbetandet av riktlinjerna för godkända ekonomiska aktörer. Enligt artikel 14q i genomförandebestämmelserna för förordning (EG) nr 648/2005 skall tullmyndigheterna, efter beviljandet av status som godkänd ekonomisk aktör, kontrollera att den godkända ekonomiska aktören efterlever de fastställda villkoren och kriterierna. Därutöver skall bibehållandet av ställningen som godkänd ekonomisk aktör omvärderas av samma tullmyndighet som beviljade den varje gång tillämplig gemenskapslagstiftning ändras eller när samma myndighet har välgrundade indikationer på att relevanta villkor inte efterlevs.

I fråga om efterlysningsförfarandena gäller följande:

- a) Kommissionen kan bekräfta att datoriseringen av efterlysningsförfarandet redan bidrar till en skyndsammare behandling av efterlysningarna. Justeringsåtgärder kommer att vidtas i nödvändiga fall och en separat översyn av efterlysningsförfarandet är på väg, vilket också framgår av punkt 71. Ett av kommissionens mål är att förkorta tidsfristerna efter det att NCTS införts.
- b) I och med reformen har tullen specifikt fått möjlighet att inleda uppbördsförfaranden, oberoende av gäldenärens samarbetsvilja. Påföljder och straff faller för närvarande inom medlemsstaternas behörighet, även om kommissionens förslag till en moderniserad tullkodex innehåller en konvergensram (se punkt 41).

I fråga om uppbördsförfarandena gäller följande:

- a) Denna rekommendation efterlevdes genom 2006 års inspektionsprogram som huvudsakligen behandlar transiteringar. Det övergripande målet för dessa inspektioner var att kontrollera att medlemsstaternas förfaranden för uppföljning av oavslutade transiteringar är förenliga med tillämpliga förordningar samt att de egna medlen har beräknats, fastställts och bokförts på ett korrekt sätt.
- b) Kommissionen har undersökt möjligheten att göra varukoden och varuvärdet obligatoriskt i samtliga transiteringsdeklarationer (dvs. utöver de fall som avses i punkt 49). Eftersom deklaranten varken är exportör eller importör i samband med transitering måste särskild uppmärksamhet riktas mot operatörens merkostnad för att tillhandahålla sådan information samtidigt som den vägs mot det begränsade antalet uppbördsförfaranden som inleds av tullmyndigheterna. Sammantaget anser kommissionen att denna typ av information i transiteringssammanhang bör krävas för alla transiteringsdeklarationer och att det lämpliga avgiftsbeloppet kommer att uppbäras, förutsatt att tullmyndigheterna omsorgsfullt genomför efterlysningsförfarandet. Se även svaret under punkt 72 a.

I fråga om garantisystemet gäller följande:

- a) Kommissionen kommer att fortsätta sin övervakning av medlemsstaternas förfaranden.
- b) Kommissionen kommer även fortsättningsvis att använda sig av riskanalys för att välja ut områden för sina inspektioner av medlemsstaternas efterlevnad av bestämmelserna. Före 2006 förelåg ett kontrollbehov på transiteringsområdet, men några kontroller gjordes aldrig eftersom kommissionen ville invänta ett mer fullständigt ibruktagande av NCTS. För kommissionen framstår det som troligt att transiteringsverksamheten blir föremål för ytterligare kontroller år 2007.

73. Kommissionens information om misstänkta bedrägerier kommer från ett antal olika källor. Generellt visar indikationerna att antalet bedrägerier i anslutning till transiteringssystemet har minskat.

74. I och med antagandet och genomförandet av förordning (EG) nr 648/2005 kommer såväl en tydlig grund för tullkontroller utifrån riskanalys som en rättsligt bindande skyldighet för medlemsstaterna att förverkligas (artikel 13 i förordning (EEG) nr 2913/92, ändrad genom förordning (EG) nr 648/2005).

Riskinformationsformuläret är ett centralt inslag i utvecklingen av den gemensamma ram för riskhantering som föreskrivs i förordning (EG) nr 648/2005 och underlättar utbytet mellan medlemsstaterna av riskinformation om tullkontrollfrågor, inklusive transitering. Formuläret är redan i bruk.