



Handlingsplan för att ta tullunionen till nästa nivå

Finansdepartementet

2020-11-02

Dokumentbeteckning

COM(2020) 581

Kommissionens meddelande om en handlingsplan för att ta tullunionen till nästa nivå

Sammanfattning

Kommissionens handlingsplan för att ta tullunionen till nästa nivå innehåller ett flertal åtgärder som syftar till att säkerställa en mer sammanhängande och starkare tullunion. Handlingsplanen gäller fram till 2025.

Åtgärderna är indelade i fyra insatsområden:

- effektivare riskhantering på tullområdet för att möjliggöra effektivare kontroller
- hantering av e-handel
- förstärkning och underlättande av regelefterlevnad
- tullmyndigheter som agerar som en enda enhet

Fokus under de kommande åren kommer att vara att lägga till ett EU-skikt med dataanalytisk kapacitet för att stödja alla medlemsstater i deras riskanalys och i förlängningen därmed också deras arbete för att åstadkomma effektiva kontroller. Syftet är att stödja och stärka olika risk- och kontrollaspekter för att stärka hela riskstrukturen, minska kostnaderna för medlemsstaterna och ytterligare underlätta för den lagliga handeln.

Kommissionen vill fortsätta diskussionerna med medlemsstaterna om hur man kan göra tullunionen smartare, mer flexibel och mer kriställig.

Kommissionen vill också undersöka idén om att inrätta en EU-övergripande tullbyrå för att göra förvaltningen av tullunionen mer kostnadseffektiv och effektiv samt säkerställa effektivare och snabbare reaktioner vid kriser såsom Covid-19.

Regeringen uppskattar att kommissionen har tagit fram ett meddelande om en handlingsplan för att ta tullunionen till nästa nivå. Regeringen delar kommissionens bedömning att det är viktigt att stärka EU:s tullunion genom förbättrad riskhantering och hantering av e-handel, främjande av regelefterlevnad samt att stärka samarbetet mellan tullmyndigheterna. Det är särskilt positivt att kommissionen kommer att fokusera på riskanalys och riskhantering för att förbättra kontrollmöjligheterna för tullmyndigheterna. Det är samtidigt viktigt att också se över förenklingarna för näringslivet i syfte att underlätta för handeln. Det viktigt att det råder balans mellan kontroll och förenklingar. När det gäller tillgängliggörande av uppgifter måste en avvägning göras mellan nyttan och de risker ett sådant tillgängliggörande kan innebära samt med beaktande av relevanta dataskyddsbestämmelser.

Regeringen anser att det är viktigt att åtgärderna balanseras mot en restriktiv budgetpolitik. Det är därför viktigt att kommissionen konkretiserar och kvantifierar de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag innan regeringen kan ta ställning till dem. Förslag om nya kostsamma strukturer bör undvikas i arbetet. Eventuella merkostnader för EU-budgeten ska hanteras via omprioriteringar och inte genom en utökad ekonomisk ram.

Regeringen återkommer till riksdagen avseende enskilda initiativ när de har presenterats.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I kommissionsordförande Ursula von der Leyens politiska riktlinjer för kommissionens arbete under mandatperioden 2019–2024 anges att ”det är dags att ta tullunionen till nästa nivå och utrusta den med en starkare ram som gör det möjligt för oss att bättre skydda våra medborgare och vår inre marknad”. Hon sade att kommissionen kommer att föreslå ”en integrerad EU-strategi för att stärka riskhanteringen på tullområdet och stödja medlemsstaternas effektiva kontroller”.

Kommissionens meddelande fastställer en handlingsplan för att omvandla ordförande von der Leyens politiska riktlinjer till konkreta förslag för medborgare, företag och samhällen i Europa.

Kommissionen understryker att Covid-19-pandemins betydande effekter har gjort det viktigare än någonsin att säkerställa en smart förvaltning av EU:s tullunion. Krisen har tydligt visat att man nu måste undersöka alla sätt för att säkerställa att tullunionen och medlemsstaternas tullmyndigheter fungerar så effektivt som möjligt samt att de förblir flexibla och motståndskraftiga i kristider och bättre kan förutse problem. Detta innebär framför allt att ny tonvikt läggs på att säkerställa bättre tillgång till och användning av data och dataanalys för tulländamål och på att utveckla en lämplig uppsättning framtidsinriktade och gemensamma krishanteringsverktyg.

Vissa av de föreslagna åtgärderna kommer att kräva att medlemsstaterna anslår lämpliga medel på nationell nivå och stödjer finansiering på EU-nivå för det redan föreslagna nya EU-tullprogrammet och det nya finansiella instrumentet för tullkontrollutrustning.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens handlingsplan för att ta tullunionen till nästa nivå innehåller ett flertal åtgärder som syftar till att säkerställa en mer sammanhängande och starkare tullunion. Handlingsplanen gäller fram till 2025.

Åtgärderna sorteras in under fyra insatsområden.

a) Effektivare riskhantering på tullområdet för att möjliggöra effektivare kontroller

Riskhantering är avgörande med hänsyn till de omfattande godsvolymer. Kommissionen anser därför att det behövs dataanalys på EU-nivå för att driva på en bättre och mer omfattande användning av data från alla källor, även genom internationellt tullsamarbete, och underlätta kopplingarna mellan riskhantering, tullkontroller och bedrägeribekämpning.

Kommissionen föreslår därför följande åtgärder:

1) EU-övergripande gemensam analyskapacitet

Kommissionen föreslår inrättande av en gemensam analyskapacitet på EU-nivå ("*Joint Analytics Capabilities*") för att underlätta kommissionens datainsamling och att kunna använda data från tullmyndigheterna och andra källor. Dataanalysen kommer även att göras tillgänglig för bedrägeribekämpnings- och tillsynsåtgärder, bland annat i syfte att förhindra förlusten av traditionella egna medel. Utgångspunkten för initiativet är att förbättra riskhanteringen och, i linje med den nuvarande

riskhanteringsstrategin, prioritera säkerställandet av ett bättre skydd av unionens ekonomiska intressen samt öka säkerheten och tryggheten för EU och dess medborgare. Tullmyndigheterna kommer, enligt kommissionen, kunna genomföra mer fokuserade, effektiva och kostnadseffektiva kontroller.

Arbetet kommer inledningsvis att utgå från uppgifterna i EU:s databas "Surveillance" för övervakning av import- och exportuppgifter för att analysera handelsflödena. Därefter kommer det nya elektroniska importkontrollsystemet (ICS2), som ska användas för att identifiera säkerhetshot innan varor anländer till EU, att tillhandahålla ytterligare data och kapacitet för dataanalys. I ett senare skede kan även andra uppgifter komma att omfattas, till exempel beslag av varumärkesförfalskade varor (Copis), information om bedrägeribekämpning (Afis), uppgifter om mervärdesskattebetalningar, onlineplattformar, tullunionens resultat och de elektroniska systemen inom ramen för unionens tullkodex.

2) Reviderad riskhanteringsstrategi

Kommissionen planerar att anta ett meddelande om en ny riskhanteringsstrategi för att utnyttja det gemensamma analysarbetet, utveckla hanteringen av finansiella risker, stärka riskhanteringen för icke-finansiella risker och hantera den snabbt ökande e-handeln.

(b) Hantering av e-handel

E-handeln har medfört fördelar för både företag och konsumenter. Att underlätta denna verksamhet är en hörnsten i strategin för den digitala inre marknaden. Paketet om mervärdesskatt på e-handel ska börja tillämpas den 1 juli 2021. Tullagstiftningen och it-systemen håller på att anpassas med anledning av de nya mervärdesskattereglerna. Kommissionen anser dock att skatte- och tullmyndigheterna har stora problem med att säkerställa att varor som köpts på nätet uppfyller skatte- och tullkraven.

Kommissionen föreslår därför följande åtgärder:

3) Användning av mervärdesskatteuppgifter för tulländamål

Kommissionen avser att undersöka möjligheten att inom Eurofiscs nätverk för bekämpning av skattebedrägerier inrätta ett EU-nav för skatteinformation som även tullmyndigheterna och bedrägeribekämpningsorganen föreslås få tillgång till. Kommissionen kommer också att se till att tullmyndigheterna får tillgång till betalningsuppgifter från betaltjänstleverantörer för

mervärdesskatteändamål. Detta skulle stärka ansträngningarna att bekämpa bedrägerier.

2020/21:FPM24

4) Se över e-handelsaktörernas roll och skyldigheter, särskilt avseende e-marknadsplatser (s.k. plattformar)

Kommissionen avser att undersöka möjligheterna att införa en skyldighet att rapportera tulluppgifter för plattformar. Denna information skulle enligt kommissionen kunna förbättra tull- och skatteåtgärder mot undervärdering, felaktiga beskrivningar av varor och falska ursprungsdeklarationer, mervärdesskatte- och tullbedrägerier samt mot andra icke-finansiella risker.

(c) Förstärkning och underlättande av regelefterlevnad

Kommissionen bedömer att det är viktigt att stärka och underlätta regelefterlevnaden för att frigöra tullresurser som istället kan fokuseras på misstänkta förflyttningar av varor.

Kommissionen föreslår därför följande åtgärder:

5) Utökning av programmet för godkända ekonomiska aktörer (AEO)

Kommissionen överväger att införa lagstiftning som ålägger medlemsstaterna mer precisa skyldigheter att övervaka de godkända ekonomiska aktörerna för att säkerställa att de fortsätter att uppfylla AEO-kriterierna.

6) Utveckla och införa en gemensam EU-kontaktpunkt för tullfrågor

Kommissionen kommer att lämna ett lagstiftningsförslag om en gemensam kontaktpunkt, ett så kallat Single Window, för tullfrågor. Kontaktpunkten ska möjliggöra en smidig gränspassage och samarbeten samt utbyte av information och bättre riskbedömningar mellan olika statliga aktörer.

7) Utvärdering av unionens tullkodex

Kommissionen kommer att genomföra en interimsvärdering av EU:s tullkodex. Det kommer bland annat övervägas om tullkodexen är tillräckligt flexibel mot bakgrund av Covid-19-krisen och nya affärsmodeller såsom e-handel.

8) Gemensamt system för tullrättsliga sanktioner

Kommissionen avser föreslå riktlinjer för kriterier gällande de nationella sanktionssystemen och överväger, om riktlinjerna inte följs, att föreslå lagstiftning.

2020/21:FPM24

9) Den rättsliga ramen för att bekämpa tullbedrägerier

Kommissionen har inlett en utvärdering av rådets förordning (EG) nr 515/97 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen. Utvärderingen syftar till att bedöma om det finns behov av att uppdatera förordningen för att hantera de utmaningar som kan uppstå till följd av moderna tullbedrägerier.

10) Tullens roll när det gäller att skydda den inre marknaden mot import av produkter som inte uppfyller kraven och osäkra produkter

Kommissionen kommer att anta genomförandeakter med anledning av den reviderade förordningen om marknadskontroll i syfte att stärka ramen för riskhantering och kontroll.

11) Övervaka hur förmånsavtalen på handelsområdet fungerar

Kommissionen kommer att utvidga tillämpningsområdet för sin övervakning av förmånsavtalen till att omfatta frihandelsavtal för att täcka import från de viktigaste partnerländerna och EU:s exportintressen. När det gäller uppenbara överträdelser av gällande ursprungsregler och förfaranden kommer kommissionen att inleda diskussioner med det berörda landet och använda de mekanismer som föreskrivs i respektive förmånsavtal för att återställa efterlevnaden och skydda EU:s ekonomiska intressen.

12) Analysera och vid behov stärka unionens internationella system för samarbete i tullfrågor med viktiga handelspartner, särskilt Kina

EU har för avsikt att enas om en ny strategisk ram för tullsamarbete 2021–2024 med Kina. Parallellt med detta utvärderar kommissionen det nuvarande avtalet om tullsamarbete och ömsesidigt administrativt bistånd med Kina. Kommissionen planerar även att genomföra en omfattande analys av unionens system för internationellt samarbete och ömsesidigt administrativt samarbete i tullfrågor i syfte att föreslå möjliga förbättringar.

(d) Tullmyndigheter som arbetar som en enda enhet

Kommissionen efterfrågar ett bredare och mer operativt samarbete mellan tullmyndigheterna för att säkerställa att de centrala prioriteringarna för tullens verksamhet förverkligas. Samarbetet mellan tullmyndigheterna och

andra nationella myndigheter måste, enligt kommissionen, också förbättras. EU måste agera som en enda enhet i tullfrågor på internationell nivå. Kommissionen anser att det är nödvändigt att åtgärda obalanserna mellan medlemsstaterna när det gäller tullkontroller, särskilt genom att se till att alla medlemsstater har tillräckligt med utbildad personal och modern och tillförlitlig tullkontrollutrustning. Likvärdigheten i resultaten vid genomförandet av kontroller vid de yttre gränserna måste också säkerställas genom att man på ett korrekt sätt mäter resultaten av tullens aktiviteter och uppgifter. Kommissionen lyfter också fram att det är nödvändigt att adressera frågor såsom hanteringen av kriser (till exempel Covid-19-pandemin) och kostnaderna för tullens elektroniska system.

Kommissionen föreslår därför följande åtgärder:

13) Förbättra samarbetet mellan tullmyndigheter, säkerhetsmyndigheter och gränsförvaltningsmyndigheter och synergier mellan deras informationssystem

Kommissionen avser att slutföra en genomförbarhetsstudie om att utveckla driftskompatibilitet mellan Schengens informationssystem, Europodata och tullens importkontrollsystem i syfte att slutföra eventuella sammanlänknings vid tidpunkten för det slutliga idrifttagandet av tullens importkontrollsystem (2024). Avsikten med studien är att täppa till luckor mellan olika informationssystem som syftar till att skydda EU:s yttre gränser och förbättra säkerheten genom att stödja nya samarbetsmetoder och samkörning av uppgifter. Kommissionens föreslår också att man undersöker synergier mellan andra elektroniska tullsystem än tullens importkontrollsystem och system som drivs av säkerhetsmyndigheter och gränsförvaltningsmyndigheter.

14) Tullunionens resultat

Kommissionen avser att utvärdera om tullunionen har hindrats av avsaknaden av en särskild rättslig grund för regelbunden rapportering om medlemsstaternas resultat i tullunionen. I dag sker informationsinsamlingen på frivillig grund vilket kommissionen menar orsakar vissa brister i processen och i uppgifternas kvalitet.

15) Utrusta medlemsstaterna med modern och tillförlitlig tullkontrollutrustning

Om finansieringsinstrumentet antas kommer medlemsstaterna att kunna använda programmet för att söka bidrag till att köpa in tullkontrollutrustning. Det kommer bidra till att säkerställa likvärdiga resultat av tullkontrollerna.

16) Sjösätta och fördjupa samarbetsmekanismer inom ramen för tullprogrammet (den fleråriga budgetramen 2021–2027)

2020/21:FPM24

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att i större utsträckning använda sig av de möjligheter till operativt samarbete och kompetensuppbyggnad som finns inom ramen för tullprogrammet. Kommissionen efterfrågar också ömsesidigt erkännande av kvalifikationer och utvecklande av en EU-övergripande gemensam utbildning och kompetensuppbyggnad av tulltjänstemän.

17) Smartare förvaltning av tullunionen

Kommissionen avser att lansera en reflektionsgrupp som ska överväga hur tullunionen kan bli smartare, mer flexibel, mer tekniskt avancerad och mer kriställig. Avsikten är att diskutera idéer för att bättre förutse och föregripa problem, mekanismer för snabba insatser, lärdomar av Covid-19-krisen och undersöka hur man bäst kan säkerställa att tullunionen uppfyller sina mål.

Kommissionen anför också att det kan vara dags att överväga en mer operativ ram för tullens verksamhet och kommer därför att, när det är lämpligt, inleda en konsekvensbedömning för att fastställa om ett EU-övergripande tullorgan (antingen ett nytt eller en del av ett befintligt organ) med lämpliga befogenheter skulle kunna få till stånd bättre och mer samordnade operativa tullinsatser. Dessutom kommer konsekvensbedömningen att ha till syfte att fastställa om ett organ skulle kunna möjliggöra förvaltning, lagring, ökad utveckling och effektivt utbyte av dataanalys för att bistå alla medlemsstater i deras riskhantering och bedrägeribekämpning, och om det också skulle kunna bidra till att säkerställa att en effektiv och enhetlig metod för riskhantering tillämpas inom hela EU:s tullområde. Bedömningen kommer även att utreda om förvaltningen, utvecklingen och underhållet av tullens elektroniska system skulle förbättras om detta hanterades av ett EU-organ, och innebära lägre kostnader för medlemsstaterna än om de finansierar systemen individuellt. Kommissionen kommer också att undersöka om ett organ skulle kunna tillhandahålla en formell struktur för samarbete mellan medlemsstaterna i fråga om tullkontroller och för snabba insatser från gränsöverskridande expertgrupper när behov uppstår, bidra till att främja tulltjänstemannayrket och sänka medlemsstaternas utbildningskostnader, via program för rörlighet och gemensam utbildning.

Kommissionen framhåller också att när man fattar ett beslut om huruvida ett EU-övergripande tullorgan är rätt väg framåt måste man noga beakta synergieffekterna och möjliga överlappningar med befintliga brottsbekämpande organ.

Inte aktuellt. Meddelandet är inte rättsligt bindande och innehåller inga konkreta lagförslag.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelande åtföljs inte av en konsekvensanalys. Meddelandet innehåller inga budgetära konsekvenser men vissa av de föreslagna åtgärderna i handlingsplanen kommer, enligt kommissionen, kräva att medlemsstaterna anslår lämpliga medel på nationell nivå. Det är i dagsläget inte känt vilka förslag som kommer vara kostsamma och i vilken omfattning. När de enskilda förslagen presenteras får det bedömas om de är kostnadsdrivande och i vilken omfattning. Regeringen anser dock att eventuella kostnader för berörda myndigheter, statsbudgeten i övrigt eller EU-budgeten ska rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen uppskattar att kommissionen har tagit fram ett meddelande om en handlingsplan för att ta tullunionen till nästa nivå. Regeringen delar kommissionens bedömning att det är viktigt att stärka EU:s tullunion genom förbättrad riskhantering och hantering av e-handel, främjande av regel efterlevnad samt att stärka samarbetet mellan tullmyndigheterna. Det är särskilt positivt att kommissionen kommer att fokusera på riskanalys och riskhantering för att förbättra kontrollmöjligheterna för tullmyndigheterna. Det är samtidigt viktigt att också se över förenklingarna för näringslivet i syfte att underlätta för handeln. Det är viktigt att det råder balans mellan kontroll och förenklingar. När det gäller tillgängliggörande av uppgifter måste en avvägning göras mellan nyttan och de risker ett sådant tillgängliggörande kan innebära samt med beaktande av relevanta dataskyddsbestämmelser.

Regeringen anser att det är viktigt att åtgärderna balanseras mot en restriktiv budgetpolitik. Det är därför viktigt att kommissionen konkretiserar och kvantifierar de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag innan regeringen kan ta ställning till dem. Förslag om nya kostsamma strukturer bör undvikas i arbetet. Eventuella merkostnader för EU-budgeten ska hanteras via omprioriteringar och inte genom en utökad ekonomisk ram.

Regeringen återkommer till riksdagen avseende enskilda initiativ när de har presenterats.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Inte aktuellt. Meddelandet kommer inte remitteras.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt. Meddelandet innehåller inga förslag till beslut.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte tillämpligt. Meddelandet avser en handlingsplan med information om kommande politiska initiativ.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens meddelande kommer bland annat diskuteras i rådsarbetsgruppen för tullunionen. Meddelandet presenterades första gången i gruppen vid möte den 30 september 2020.

4.2 Fackuttryck/termer