



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 29 september 2020
(OR. en)

11240/20

UD 240

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	28 september 2020
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	SWD(2020) 213 final
Ärende:	ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR Andra tvåårsrapporten om framstegen i utvecklingen av EU:s tullunion och dess styrning

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2020) 213 final.

Bilaga: SWD(2020) 213 final

Bryssel den 28.9.2020
SWD(2020) 213 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

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

Innehåll

I.	INLEDNING.....	2
II.	BAKGRUND	3
III.	FRAMSTEG MED PRIORITERADE OMRÅDEN	6
	1) Hanteringen av Brexit	6
	a) Utträdesavtalet	6
	b) Åtgärder efter ingåendet av utträdesavtalet	7
	c) Förhandlingarna om de framtida förbindelserna med Förenade kungariket	8
	2) Förstärkning av kontrollerna och bekämpning av bedrägerier	9
	3) Ökad övervakning av EU:s tullagstiftning	10
	a) Övervakning av användningen av förenklingar	11
	b) Utökad användning av programmet för godkända ekonomiska aktörer	11
	c) Övervakning av genomförandet av bestämmelserna om garantier och eftergift eller återbetalning	12
	c) Övervakning av en enhetlig tillämpning av EU:s tullagstiftning	13
	4) Förbättring av tullförvaltningarnas effektivitet.....	13
	5) Utnyttjande av innovation.....	15
	a) En enda kontaktpunkt	15
	b) Andra innovativa tekniska lösningar	16
	6) Optimering av de elektroniska tullsystemen och deras användning.....	17
	a) Tullkodexens elektroniska system.....	17
	b) Arbete med andra elektroniska system än tullkodexens system	18
	c) Långsiktig it-strategi för tullen.....	20
	7) Hantering av utmaningarna med e-handeln.....	20
	8) Utnyttjande av tullunionen för att förbättra EU:s säkerhet.....	21
	a) Importkontrollsystemet	21
	b) Samarbete med andra myndigheter med ansvar för säkerhet och gränsförvaltning	23
	9) Fördjupa de internationella förbindelserna	24
IV.	SLUTSATS	27
	Bilaga: Lagstiftning, program och elektroniska system	28
	a) Lagstiftning som genomförs av tullmyndigheterna	28
	b) Tullprogram.....	29
	c) De elektroniska tullsystemen	30

I. INLEDNING

I sitt meddelande från 2016 om utvecklingen av EU:s tullunion och dess styrning¹ stakade Europeiska kommissionen ut en strategisk vision för tullunionen där EU-medlemsstaterna och kommissionen agerar tillsammans för att säkerställa att tullunionen på bästa möjliga sätt bidrar till EU:s välbefinnande och säkerhet.

Även om det är medlemsstaternas tullförvaltningar som har ansvaret för att genomföra tullunionen, påpekar kommissionen i sitt meddelande att det ligger i tullunionens inneboende natur att ett ömsesidigt beroende skapas mellan nationella förvaltningar. Den nya ramen för tullregler och tullformaliteter i form av unionens tullkodex, som trädde i kraft 2016, kan endast fungera korrekt om det råder lika villkor och reglerna tillämpas på ett enhetligt sätt av alla tullförvaltningar, samtidigt som tullkodexens EU-omfattande driftskompatibla it-system fullbordas. Tullunionen kräver dessutom ett närmare samarbete mellan tullmyndigheterna och andra brottsbekämpande myndigheter som är verksamma vid EU:s gränser, bland annat genom driftskompatibilitet mellan de berörda informationssystemen. Det behövs även en mer heltäckande långsiktig strategi för att utveckla och underhålla de elektroniska tullsystemen, särskilt med tanke på de höga kostnader som dessa medför. I meddelandet föreslår kommissionen åtgärder för att uppnå dessa mål och åtar sig att lägga fram regelbundna rapporter till rådet och parlamentet vartannat år om framstegen med åtgärderna.

I mars 2017 offentliggjorde Europeiska rådet slutsatser² där rådet välkomnade meddelandet och uppmanade kommissionen att lägga fram en tvåårsrapport om utvecklingen på de enskilda områden som omnämns, med beaktande av mål, åtgärder och resultat för arbetsgruppen för tullsamarbete, medlemsstaternas och kommissionens respektive befogenheter och behovet av stordriftsfördelar och samarbetsrelaterade besparingar.

I sin första tvåårsrapport³ kunde kommissionen rapportera om framsteg inom många områden för att förbättra tullunionens förvaltning. Samtidigt identifierade kommissionen ett antal prioriterade områden där det krävs uppföljningsåtgärder:

1. Hanteringen av Brexit.
2. Förstärkning av kontrollerna och bekämpning av bedrägerier.
3. Ökad övervakning av EU:s tullagstiftning.
4. Förbättring av tullförvaltningarnas effektivitet.
5. Utnyttjande av innovation.
6. Optimering av de elektroniska tullsystemen och deras användning.
7. Hantering av utmaningarna med e-handeln.

¹ COM(2016) 813.

² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7585-2017-REV-1/sv/pdf>

³ COM(2018) 524.

8. Utnyttjande av tullunionen för att förbättra EU:s säkerhet.
9. Fortsatt arbete med internationella förbindelser.

Rådet välkomnade den första tvåårsrapporten⁴ och uppmanade kommissionen att i nästa tvåårsrapport redogöra för utvecklingen på dessa prioritetsområden, återigen med vederbörligt beaktande av mål, åtgärder och resultat för arbetsgruppen för tullsamarbete.

Syftet med denna andra tvåårsrapport är därför att redogöra för de framsteg som gjorts på de ovannämnda prioritetsområdena vad gäller tullunionens styrning från 2018 till tidigt 2020. Denna rapport offentliggörs och bör läsas tillsammans med kommissionens handlingsplan för att ta tullunionen till nästa nivå. I rapporten görs därför en bakåtblick på de framsteg som gjorts sedan den förra tvåårsrapporten offentliggjordes i mitten av 2018. Framtida åtgärder och andra prioritetsområden tas däremot upp i handlingsplanen.

II. BAKGRUND

EU:s tullunion har funnits sedan 1968. Den täcker all handel med varor och omfattar såväl fri rörlighet för varor inom tullområdet⁵ som den gemensamma tulltaxan och den gemensamma handelspolitiken när det gäller förbindelser med tredjeländer. Tullunionen innebär att alla EU-medlemsstater tillämpar samma tullar på import från länder utanför EU och att EU agerar som ett enda handelsblock genom sin gemensamma handelspolitik när internationella handelsavtal upprättas.

Tullunionen är ett område där EU har exklusiv befogenhet⁶, vilket innebär att det endast är EU som kan lagstifta och anta bindande rättsakter. Ansvaret för det faktiska genomförandet av tullunionen vilar dock på de enskilda medlemsstaternas tullmyndigheter. Många upplever att medlemsstaterna inte genomför tullreglerna på ett enhetligt sätt, och har påpekat att detta både leder till problem med illojal konkurrens mellan medlemsstaterna och till bedrägeri.

Nu för tiden har EU:s tullmyndigheter ett uppdrag som går långt utöver den traditionella uppgiften att ta ut tullar, mervärdesskatt och punktskatt på varor som förs in i tullområdet, eftersom de även genomför lagstiftning på hälso-, miljö- och säkerhetsområdet och inom många andra områden. Ny politisk utveckling som kräver insatser vid EU:s gränser brukar medföra ett ökat ansvar för tullmyndigheterna.

Uppbörd av intäkter

⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5650-2019-INIT/sv/pdf>

⁵ Unionens tullområde består av EU-medlemsstaternas territorier, förutom vissa territorier i medlemsstaterna som undantas av historiska eller geografiska skäl, plus Monacos territorium. Enligt utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU är EU:s tullagstiftning tillämplig på Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland samt på Kanalöarna och Isle of Man fram till slutet av övergångsperioden, och på Nordirland efter det att övergångsperioden har löpt ut. Enligt utträdesavtalet kommer territoriet för de suveräna basområdena Akrotiri och Dhekelia i Cypern att fortsätta att vara en del av unionens tullområde.

⁶ Artikel 3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

- Tullen i EU hanterar 27 tulldeklARATIONER per sekund, till ett värde av 150 000 euro, och tog ut tullar motsvarande 26 707 miljoner euro 2019⁷.
- År 2018⁸ upptäckte de nationella tullmyndigheterna obetalda tullar motsvarande ett belopp på 584 miljoner euro som undanhållits EU:s budget. Värdet på de varor som upptäcktes var 121 miljoner euro lägre (20,7 %) under 2019.

Kampen mot terrorism och organiserad brottslighet

- Under 2019 beslagtogs tullen i EU totalt 400 ton narkotika. En jämförelse mellan de narkotikabeslag som de 26 medlemsstaterna rapporterade under 2019 och 2018 (472 ton) visar att beslagen har minskat.
- Kontroller av skjutvapen är en viktig del av EU:s strategi för bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering. Under 2019 beslagtogs EU:s tullmyndigheter totalt 3 699 skjutvapen, vilket är en stor ökning (41 %) jämfört med föregående år (2 621 skjutvapen).
- Det totala antalet olagliga tobaksvaror och cigaretter som beslagtogs av tullen 2019 uppgick till 3,5 miljarder, vilket motsvarar en minskning på 15,3 % jämfört med 2018 (4,1 miljarder). Siffran är dock nästan lika hög som 2017, då 3,3 miljarder olagliga tobaksvaror och cigaretter beslagtogs.
- Förflyttningar av kontanta medel kontrolleras för att bekämpa den ökande gränsöverskridande penningtvätten och terrorismfinansieringen, som äventyrar EU-invånarnas säkerhet. Tullen registrerade nästan 13 104 felaktiga anmälningar av kontanta medel (11,5 % av det totala antalet deklARATIONER) av de sammanlagt 113 036 anmälningar för kontroll av kontanta medel som lämnades in 2019. Dessa oriktigheter motsvarade ett värde av 330,9 miljoner euro. Detta är generellt sett en ökning jämfört med 2018, då 102 561 anmälningar för kontroll av kontanta medel inkom. Medlemsstaterna registrerade nästan 12 000 felaktiga anmälningar av kontanta medel motsvarande ett värde av 326 miljoner euro.

Skydd av immateriella rättigheter – beslag av förfälskade varor⁹

- Kommissionen släppte nya siffror som visar att antalet beslagtagna förfälskade varor vid EU:s gränser ökade under 2018, till följd av ett stort antal små expresspaket och postpaket. Antalet beslagtagna försändelser ökade kraftigt, från 57 433 under 2017 till 69 354 under 2018, även om det totala antalet beslagtagna varor minskade totalt sett jämfört med tidigare år. Närmare 27 miljoner artiklar som gjorde intrång i immateriella rättigheter beslagtogs under 2018. Dessa varor hade ett marknadsvärde på nästan 740 miljoner euro.
- Högst upp på listan över beslagtagna varor finns cigaretter, som svarade för 15 % av den totala mängden beslagtagna varor. Därefter kom leksaker (14 %), förpackningsmaterial (9 %), etiketter, märken och dekaler (9 %) och kläder (8 %). Produkter avsedda för personligt bruk i hemmet, t.ex. kroppsvårdsartiklar, mediciner, leksaker och elektriska hushållsartiklar, svarade för närmare 37 % av den totala mängden beslagtagna varor.

⁷ Källa: Nätverket för tullunionens resultat (*Customs Union Performance Network*), generaldirektoratet för skatter och tullar, Europeiska kommissionen.

⁸ Källa: Generaldirektoratet för budget, Europeiska kommissionen.

⁹ Källa: *Report on the EU customs enforcement of intellectual property rights: Results at the EU border, 2018*.
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-ipr-report.pdf

Tullmyndigheterna strävar ständigt efter att upprätthålla en lämplig avvägning mellan effektiva tullkontroller och underlättande av laglig handel, eftersom handeln är mycket viktig för EU:s ekonomiska välbefinnande. EU och dess medlemsstater har undertecknat den reviderade Kyotokonventionen¹⁰, som främjar underlättande av handel genom tullförfaranden som är enkla och handelsfrämjande och samtidigt effektiva. Samma mål sätts upp i WTO:s avtal om förenklade handelsprocedurer, som EU också har undertecknat.

Under 2018 ökade EU:s andel av världshandeln (15,2 %) med nästan en fjärdedels procentenhet jämfört med 2017. *De senaste tillgängliga uppgifterna*¹¹ visar att EU-medlemsstaterna varje månad exporterar och importerar varor från och till resten av världen till ett värde av omkring 180 respektive 150 miljarder euro. EU:s tullmyndigheter fick en ökad arbetsbörda i och med att EU:s handel med resten av världen ökade, samtidigt som antalet tullanställda, 89 652 personer för hela EU, minskade något jämfört med 2017 (89 771).

Hantering av handelsflödena över EU:s gränser¹²

- Näringsidkarna i EU lämnar numera in nästan 100 % av tulldeklarationerna elektroniskt. Den genomsnittliga tillgängligheten för tullmyndigheternas nationella it-system i EU är 99,95 % (2019), vilket utgör en ökning med 0,4 % jämfört med tillgänglighetsgraden 2018. Detta visar att EU:s tullmyndigheter fortsätter att arbeta i en fullständigt elektronisk och driftskompatibel miljö.
- Tullklareringen går förhållandevis snabbt. När en tulldeklaration lämnas in enligt standardförfarandet (dvs. när ett förenklat förfarande inte används) utförs klareringen i allmänhet inom en timme (91,7 % för 2019 och 92,2 % för 2018). Antalet exporttulldeklarationer inlämnade enligt standardförfarandet som tullklarades inom en timme minskade till 82 % under 2019 (91 % år 2018).
- Under 2019 beviljades 1 945 nya tillstånd för godkända ekonomiska aktörer, vilket innebär att det fanns 18 400 giltiga tillstånd vid årsslutet och att trenden är stigande. . (2018: 17 135 tillstånd).
- Under 2019 var en godkänd ekonomisk aktör involverad i leveranskedjan för 79 % av de tulldeklarerade varorna (import och export sammantaget). Detta visar på en ökning jämfört med de två föregående åren (75 % respektive 74 %).

Tullmyndigheterna inom EU:s tullunion tillämpar många unionsrättsakter, bland annat unionens tullkodex, som är i kraft sedan 2016, konventionen om ett gemensamt transiteringsförfarande, EU:s lagstiftning om produktsäkerhet, hälsa och miljöstandarder, förordning (EG) nr 515/97 för att bekämpa tullbedrägerier, samt avtal om tullsamarbete och

¹⁰ Världstullorganisationen, Internationell konvention om förenkling och harmonisering av tullförfaranden: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex:21973A0518\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex:21973A0518(01))

¹¹ Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/euro-indicators/international-trade>

¹² Källa: Nätverket för tullunionens resultat (*Customs Union Performance Network*), generaldirektoratet för skatter och tullar, Europeiska kommissionen.

bestämmelser om underlättande av tullförfaranden och handel för handeln inom EU och partnerskapsavtal med andra länder. *Se bilagan för närmare information.*

Tullmyndigheterna samarbetar med varandra och utbyter bästa praxis genom gemensamma åtgärder, seminarier, utbildningskurser, projektgrupper, arbetsbesök och gränsöverskridande verksamheter som finansieras av EU:s handlingsprogram på tullområdet (Tull 2020 samt Herkules II-programmet och Herkules III-programmet). *Se bilagan för närmare information.*

Tullunionen har genomgått flera digitala moderniseringar sedan den inrättades. Sedan slutet av 1900-talet, då ett nytt system för digital hantering av tulltransiteringsförfaranden infördes, har många fler elektroniska system för tullförfaranden skapats. En viktig uppgift för tullmyndigheterna på it-området är att uppgradera vissa befintliga elektroniska system och utveckla nya system för att hantera alla tullformaliteter enligt unionens tullkodex. Tidsfristen för att slutföra de totalt 17 uppgraderade eller nya systemen är senast i slutet av 2025. De elektroniska systemen består av 14 transeuropeiska system (vissa har både EU-omfattande och nationella komponenter) och 3 helt nationella system. Andra elektroniska system syftar till att stödja tullmyndigheterna och/eller underlätta förfarandena för importörer och exportörer. *Se bilagan för närmare information om samtliga elektroniska system som nämns i denna rapport.*

III. FRAMSTEG MED PRIORITERADE OMRÅDEN

I sin första tvåårsrapport påpekade kommissionen att tullunionen inte kan vara statisk. Marknader, handel och teknik är dynamiska och tullunionen måste stödja denna utveckling. För att göra detta måste medlemsstaternas tullförvaltningar göra mer än att säkerställa en bättre förvaltning av tullunionen (via en förbättrad rättslig ram, bättre arbetsmetoder och it-system osv.), och även överväga nya strategier, 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 bakgrund av detta har kommissionen lagt fram en förteckning över prioriterade frågor för den pågående utvecklingen av tullpolitiken. Dessa frågor har utvecklats på följande sätt under de två senaste åren.

1) Hanteringen av Brexit

a) Utträdesavtalet

Den 29 mars 2017 meddelade Förenade kungariket formellt sin avsikt att lämna Europeiska unionen. Enligt det förfarande som anges i artikel 50 i fördraget om Europeiska unionen skulle Förenade kungariket ursprungligen slutföra sitt utträde ur EU senast den 29 mars 2019 (denna tidsfrist förlängdes senare). Med anledning av detta genomförde kommissionen från 2018 och framåt en rad tekniska seminarier, bedömningar och samordningsverksamheter med medlemsstaterna som förberedelse för ett antal olika scenarier, bland annat följande:

- Ett ”avtalslöst” resultat (Förenade kungariket lämnar EU utan utträdesavtal).

- Förenade kungariket ansluter sig till konventionen om ett gemensamt transiteringsförfarande.
- Ett utträde under ”ordnade former” enligt bestämmelser som fastställs i ett utträdesavtal.

Kommissionens avdelningar inom generaldirektoratet för skatter och tullar har bidragit med tekniskt stöd under förhandlingsrundorna med Förenade kungariket om utträdesavtalet sedan förhandlingarna inleddes i juni 2017.

Efter det att de två sidorna enats om en text till utträdesavtal i oktober 2019, tillsammans med en politisk förklaring om de framtida förbindelserna mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket som ratificerades av Förenade kungariket, gav Europaparlamentet sitt samtycke den 29 januari 2020. Europeiska rådet antog ett beslut om att ingå utträdesavtalet den 30 januari 2020 så att det skulle kunna träda i kraft från och med den 1 februari 2020. Utträdesavtalet föreskriver en övergångsperiod fram till den 31 december 2020, som kan förlängas en gång under en period på högst två år. Förenade kungariket tillkännagav den 12 juni 2020 att man inte kommer att ansöka om en förlängning.

I utträdesavtalet fastställs villkoren för Förenade kungarikets utträde ur EU under ordnade former och består av två huvuddokument:

- a) Själva utträdesavtalet, inbegripet ett protokoll om Irland och Nordirland, ett protokoll om de suveräna basområdena i Cypern och ett protokoll om Gibraltar¹³.
- b) En politisk förklaring¹⁴ om de framtida förbindelserna mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket.

b) Åtgärder efter ingåendet av utträdesavtalet

Mycket arbete har redan gjorts eller förbereds i samband med Förenade kungarikets utträde ur unionen, eftersom detta kommer att leda till att tullkontroller och tullförfaranden återinförs i handeln med varor med Förenade kungariket efter det att övergångsperioden har löpt ut, oavsett vilka framtida arrangemang som Förenade kungariket och EU enas om. Detta omfattar följande:

- *Förenade kungariket ansluter sig till konventionen om ett gemensamt transiteringsförfarande*, vilket kommer att minska antalet formaliteter vid gränserna och betydligt underlätta handeln med varor inom Förenade kungariket (dvs. via den så kallade landbryggan mellan Irland och övriga EU).
- *Detaljerad vägledning och tillkännagivanden till berörda aktörer* om de olika tull-, moms- och punktskatterelaterade aspekterna av ett avtalslöst utträde. Eftersom det kommer att bli ett utträde under ordnade former när övergångsperioden löper ut har

¹³ https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/eu-uk-withdrawal-agreement_sv

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/files/political-declaration_en

kommissionen tagit fram vägledning och utfärdat tillkännagivanden till berörda aktörer för perioden fram till dess att övergångsperioden löper ut, bland annat om hur utträdesavtalet kommer att genomföras och om frågor som inte omfattas av utträdesavtalet.

- *Fler tekniska seminarier med samtliga medlemsstater* om tullar, ursprungsregler, mervärdesskatt och punktskatter.
- *Fler möten med "G5"-gruppen av medlemsstater*, det vill säga de medlemsstater som berörs mest av trafiken över kanalen (Belgien, Frankrike, Irland, Nederländerna och Tyskland).
- *En informationskampanj* (en särskild webbsida på webbplatsen Europa, sociala medier, informationsförmedlare och en begränsad tryckt kanal, arbete kommer att inledas med nano-e-lärandemoduler om utträdet) som riktas till näringsidkare som inte har erfarenhet av tullförfaranden sedan tidigare (främst små och medelstora företag som endast är verksamma på den inre marknaden).
- *Regelbundna kontakter med näringslivet*, främst genom gruppen för näringslivskontakter, som leds av generaldirektoratet för skatter och tullar och samlar fler än 30 branschorganisationer.
- *Åtgärder för att förbereda it-systemen*, med omfattande utvecklings- och testningsverksamheter som behövs för att koppla bort Förenade kungariket från de gränsöverskridande europeiska tull- och skattesystemen.
- *Förberedelser för ändringar av unionens tullkodex* (för att göra nödvändiga ändringar till följd av Förenade kungarikets utträde när övergångsperioden löper ut).

Andra pågående verksamheter omfattar särskilda möten med de brittiska myndigheterna, arbetsgruppen för Förenade kungariket, generaldirektoratet för skatter och tullar och andra avdelningar hos kommissionen, för att se hur genomförandet av protokollet om Irland/Nordirland avancerar på båda sidor. Ytterligare vägledning för berörda aktörer om genomförandet av protokollet om Irland/Nordirland kommer att tillhandahållas, eftersom tullmyndigheterna i Nordirland ska fortsätta att tillämpa unionens tullagstiftning. Dessutom kommer Nordirlands tullmyndigheter att ges åtkomst till unionens elektroniska tullsystem, när detta är strikt nödvändigt för att Nordirland ska kunna tillämpa unionens tullagstiftning. I samband med detta måste flera organisationsmässiga och praktiska problem som rör genomförandet lösas innan övergångsperioden löper ut.

c) Förhandlingarna om de framtida förbindelserna med Förenade kungariket

Europeiska rådet godkände förhandlingsmandatet för ett partnerskapsavtal med Förenade kungariket den 25 februari 2020 och förhandlingarna med Förenade kungariket inleddes i mars 2020.

I den politiska förklaringen stakas ambitiösa handelsförbindelser ut med målsättningen att inrätta ett tull- och kvotfritt frihandelsområde inom alla sektorer som grundas på bestämmelser som säkerställer likvärdiga förutsättningar. Förbindelserna bör underlätta handeln och investeringar mellan parterna i den mån det är möjligt, samtidigt som integriteten i unionens inre marknad och tullunionen respekteras. Det bör dock påpekas att de framtida

förbindelserna inte kommer att innebära något undantag från att uppfylla tullformalitetserna i handeln mellan EU och Förenade kungariket.

När det gäller tullsamarbetet är målet att underlätta handeln och därvid fullt ut respektera parternas rättsordningar och skydda deras ekonomiska intressen. För EU innebär detta i synnerhet att unionens tullkodex tillämpas fullt ut.

I den politiska förklaringen och det ovannämnda förhandlingsmandatet nämns även bestämmelser om administrativt samarbete i tull- och momsfrågor, ömsesidigt bistånd, inbegripet för indrivning av fordringar som rör tullar och skatter, och att genom informationsutbyte bekämpa tullbedrägerier och annan olaglig verksamhet.

Samarbetet i tullfrågor kan dessutom omfatta erkännande av program för betrodda aktörer ("godkända ekonomiska aktörer"). Det bör även garantera att lagstiftningen om immateriella rättigheter efterlevs vid gränserna.

Vad gäller ursprungsregler är målet att avtalet ska innehålla lämpliga och moderna ursprungsregler som säkerställer att endast produkter med innehåll från parterna omfattas av förmåner, samtidigt som mekanismer för ursprungsbevis och kontroller införs för att säkerställa att ursprungsreglerna genomförs korrekt.

2) Förstärkning av kontrollerna och bekämpning av bedrägerier

Under de senaste åren har EU vidtagit många åtgärder för att bekämpa bedrägerier på tullområdet:

– **Unionens tullkodex**, som är tillämplig sedan 2016, har som främsta mål att bättre skydda unionens ekonomiska medel (egna medel). Tullkodexen har följande syften: i) Bedrägerisäkring (täppa till kryphål, undanröja inkonsekvent tolkning och tillämpning av regler och ge tullmyndigheterna elektronisk åtkomst till relevant information), ii) säkerställa en mer harmoniserad och standardiserad tillämpning av tullkontroller från medlemsstaternas sida som grundar sig på en gemensam ram för riskhantering och ett elektroniskt system för dess genomförande, och iii) säkerställa ett gemensamt system för garantier. Dessa åtgärder syftar inte bara till att bättre skydda EU:s ekonomiska intressen och EU-invånarnas säkerhet, utan även till att förhindra konkurrensbegränsande beteende vid EU:s olika platser för in- och utförsel. Eventuella brister rättas till genom kontinuerliga ändringar och uppdateringar av tullkodexen.

– **Gemensamma riskkriterier och standarder för finansiella risker** Tullmyndigheterna har sedan 2005 arbetat med riskhantering med EU:s gemensamma ram för riskhantering som grund. Ramen omfattar flera åtgärder för att hjälpa medlemsstaterna att hantera finansiella risker på ett systematiskt sätt. Under 2018 antog kommissionen ett genomförandebeslut om fastställande av gemensamma kriterier och standarder avseende finansiella risker. I slutet av

2019 godkände medlemsstaterna vägledningen om genomförandet av kriterierna avseende finansiella risker, vars syfte är att fastställa en gemensam tolkning av beslutet och dess huvuddelar för att säkerställa ett korrekt genomförande och undvika skiljaktiga tolkningar. Vägledningen är tänkt att fungera som ett instrument som kan ses över regelbundet för att ta hänsyn till den ständiga utvecklingen av de finansiella riskerna och göra det möjligt att upptäcka och reagera på nya hot och trender. Kommissionen hjälper kontinuerligt medlemsstaterna att genomföra beslutet om kriterier avseende finansiella risker.

– **E-handel** Tullmyndigheterna stöder även nya momsregler som genomförs för att förhindra bedrägeri och säkerställa lika villkor för e-handeln (försändelser av lågt värde). Relevanta tullregler för uppbörd av mervärdesskatt och informationsutbytet i samband med detta har antagits och genomförandet av processer och it-system pågår. Kommissionen har även inrättat en projektgrupp för att hantera problemet med undervärdering, som är särskilt akut inom e-handeln (se texten under rubriken e-handel nedan).

– **Tullförfarandena 42 och 63** Tullmyndigheterna stöder även insatserna för att bekämpa bedrägeri på skatteområdet. Enligt tullförfarandena 42 och 63 kan varor importeras eller återimporteras till EU utan att mervärdesskatt behöver betalas till dess att varorna når den medlemsstat som är slutlig mottagare. Tullförfarande 42 är en viktig förenkling för laglydiga företag, men det råder stark oro för att man missbrukar förfarandet för att undgå att betala mervärdesskatt och betala lägre tullar. Rådets förordning (EU) nr 904/2010 ändrades under 2018 för att hantera detta problem. Ändringarna leder bland annat till att tullmyndigheterna får tillgång till systemet för utbyte av information om mervärdesskatt för att validera momsregistreringsnummer för importörer som importerar enligt ett undantag från betalning av mervärdesskatt, och skattemyndigheterna ges åtkomst till tullens elektroniska övervakningssystem för kontroll av import som är befriad från mervärdesskatt. Förordningen trädde i kraft 2020 och bör påverka bedrägerier i samband med import som är befriad från mervärdesskatt, både när det gäller mervärdesskatt i sig och i tullsammanhang (undervärdering).

3) Ökad övervakning av EU:s tullagstiftning

Övervakning är ett viktigt verktyg för att stödja ett effektivt och korrekt genomförande av EU:s tullagstiftning och kartlägga områden där det kan behövas ytterligare åtgärder och anpassning av lagstiftningen. Övervakning kan även bidra till en mer heltäckande bedömning av hur väl tullunionen fungerar som helhet. En del av de problem som upptäcks i samband med övervakningsåtgärder kan hanteras bättre genom mer samarbetsinriktade verktyg, exempelvis kapacitetssuppleering, framtagande av bästa praxis och riktmärkning. Andra problem kräver en mer strikt ram eller omedelbara åtgärder från EU:s sida.

Det finns ett antal olika övervakningsåtgärder, från att skicka ut frågeformulär till medlemsstaterna och kartlägga bästa praxis till att ordna besök på temat kapacitetssuppleering. Tull 2020-programmet omfattar gemensamma övervakningsåtgärder, vilket innebär att programmet finansierar samarbete mellan de deltagande länderna, deras tullmyndigheter och tjänstemän.

De senaste årens övervakningsåtgärder har främst inriktats på följande områden, men kommer sannolikt att utvidgas till att även omfatta andra områden i framtiden:

a) Övervakning av användningen av förenklingar

I november 2019 inledde kommissionens avdelningar med ansvar för tullfrågor en granskning avseende genomförandet av förenklingar och omprövningar av tulltillstånd. Experter på förenklingar från andra medlemsstater än de medlemsstater som besöktes deltog i kontrollbesöken. Sammanlagt kommer ett representativt urval av tio medlemsstater (Belgien, Danmark, Frankrike, Italien, Kroatien, Lettland, Nederländerna, Slovenien, Tyskland och Österrike) att ha besökts fram till början av 2021, med förbehåll för att om situationen efter covid-19 har normaliserats.

Syftet med granskningen är att säkerställa att alla medlemsstater tillämpar unionens tullkodex på ett korrekt och harmoniserat sätt. Kommissionens avdelningar vill i synnerhet bedöma hur medlemsstaterna tillämpar de förenklingar som föreskrivs i tullkodexen. Granskningen inriktades i denna första runda på förenklade deklarationer och den förenkling som benämns tulldeklaration i form av en registrering i deklarantens bokföring. Syftet var att säkerställa att de besökta medlemsstaterna på ett korrekt sätt hade utfört omprövningar av tillstånd att använda förenklingar som beviljats innan tullkodexen trädde i kraft. Andra punkter som bedömdes var medlemsstaternas tillämpning av tullkontroller och effektiviteten och ändamålsenligheten i fråga om de resurser som finns tillgängliga för denna arbetsuppgift. Vid granskningen bör även tullförenklingarnas effektivitet och handelsfrämjande åtgärder beaktas, vilket med tiden kan leda till förbättrad lagstiftning eller förtydliganden av vägledningen om tillämpningen av förenklingar.

Enligt planerna kommer en övergripande rapport om resultatet av granskningen att offentliggöras när den har slutförts.

b) Utökad användning av programmet för godkända ekonomiska aktörer

Programmet för godkända ekonomiska aktörer infördes i EU:s tullagstiftning 2005 som ett led i en rad säkerhetsrelaterade ändringar av tullkodexen. Syftet var att säkra och underlätta internationella leveranskedjor enligt de principer som fastställs i Världstullorganisationens ramverk av standarder för att säkra och underlätta världshandeln (nedan kallad *Safe-ramverket*), som har som mål att hindra internationell terrorism, säkra uppbörd av intäkter och underlätta världshandeln. Inom ramen för programmet samarbetar företag som frivilligt uppfyller kriterierna i EU:s tullagstiftning nära tillsammans med tullmyndigheterna för att förbättra säkerheten i leveranskedjorna. I gengäld får företagen förmåner enligt lagstiftningen, bland annat lättare tillgång till förenklingar, färre fysiska och dokumentbaserade kontroller och en mer gynnsam behandling.

Under senare år har det riktats kritik mot EU:s program för godkända ekonomiska aktörer, särskilt från Europeiska revisionsrätten. Kritiken går ut på att begreppet godkänd ekonomisk aktör inte är förenligt med lagstiftningen och att medlemsstaterna inte kontrollerar godkända ekonomiska aktörer på lämpligt sätt. I sin särskilda rapport nr 12/2019 efterlyste revisionsrätten skärpt uppmärksamhet på de ekonomiska aktörernas efterlevnad av reglerna

för tullbefrielse för försändelser av ringa värde, med särskild fokus på expresskurirföretag och postoperatörer¹⁵.

Till följd av detta har kommissionens avdelningar för tullar i nära samarbete med medlemsstaterna tagit fram en heltäckande strategi och metod för att främja ett enhetligt och mer kraftfullt genomförande av programmet och göra det mer hållbart. Ett paket med detaljerade åtgärder har överenskommits och inletts. Detta omfattar bland annat besök i samtliga medlemsstater, mekanismer för närmare samarbete mellan godkända ekonomiska aktörer och riskhanteringsexperter i medlemsstaterna samt ett övervakningsseminarium med godkända ekonomiska aktörer och revisionsexperter.

Åtgärderna började genomföras i juni 2019 och kommer att fortsätta i flera år framåt. Hittills har undersökningsresor gjorts till tolv medlemsstater och samtliga 27 medlemsstater bör helst ha besökts till slutet av 2020. Samtliga besök genomfördes enligt en gemensam och förutbestämd dagordning (övervakning, interna kontroller, koppling mellan godkända ekonomiska aktörer och riskhantering samt besök hos expresskurirföretag och postoperatörer om de är godkända ekonomiska aktörer) så att uppgifterna skulle bli jämförbara. Besöken genomfördes av personal från kommissionens avdelningar och experter på godkända ekonomiska aktörer från medlemsstaterna. Besöken syftade bland annat till att kartlägga god praxis som andra medlemsstater kan ta efter, vilket bidrar till ett mer enhetligt och harmoniserat genomförande av bestämmelserna om godkända ekonomiska aktörer på EU-nivå.

De besök som har genomförts hittills visar att det finns många exempel på god praxis, bland annat utbildning och information som riktas till näringsidkare, övervakning av godkända ekonomiska aktörer och utveckling av databaser. Problemområden i detta sammanhang var bristande samarbete mellan godkända ekonomiska aktörer och riskhanteringsexperter inom tullförvaltningarna, avsaknad av en harmoniserad strategi för övervakningen och bristande kunskap hos expresskurirföretag om deras ansvar för oriktigheter i de uppgifter som lämnas av deras kunder.

c) Övervakning av genomförandet av bestämmelserna om garantier och eftergift eller återbetalning

I juli 2019 inledde kommissionens avdelningar för tullar en övervakningsinsats för att bedöma genomförandet av bestämmelserna om garantier och eftergift eller återbetalning i unionens tullkodex genom att skicka ut ett frågeformulär till samtliga medlemsstater. Andra åtgärder planeras baserat på analysen av svaren på frågeformuläret, även övervakningsbesök om det anses lämpligt.

Det övergripande syftet är att skapa en överblick av de nationella tullförvaltningarnas genomförande av dessa bestämmelser samt att vid behov uppdatera den befintliga vägledningen och vidta korrigerande åtgärder.

¹⁵ Särskild rapport nr 12/2019 – ”E-handel: uppbörden av moms och tullar är fortfarande problematisk i många avseenden”.

c) Övervakning av en enhetlig tillämpning av EU:s tullagstiftning

Under 2018 skickade kommissionens avdelningar ut en övergripande förfrågan till samtliga medlemsstater för att övervaka tillämpningen av artiklarna 18 och 52 i unionens tullkodex vad gäller de avgifter som leverantörer av samhällsomfattande tjänster tar ut för postförsändelser av ringa värde.

En liknande undersökning inleddes 2019 om begränsningar i fråga om underrättelser om tullskuld enligt artikel 103 i tullkodexen.

Syftet är att skapa förståelse kring medlemsstaternas genomförande av dessa bestämmelser i tullkodexen och att vid behov vidta ytterligare uppföljningsåtgärder, vilket inbegriper överträdelseförfaranden.

4) Förbättring av tullförvaltningarnas effektivitet

De senaste årens insatser för att förbättra tullförvaltningarnas kvalitet har genomförts inom ramen för Tull 2020-programmet, som tillhandahåller många olika verktyg för att stödja, förbättra och modernisera tullunionen så att den fungerar som avsett.

Programmet bidrar till att uppnå tullunionens prioriteringar, främst genom åtgärder för att skapa en papperslös tullmiljö (dvs. utveckla elektroniska tullsystem). Huvuddelen av programfinansieringen (omkring 80 %) används för driften av de europeiska informationssystemen, och den återstående delen täcker kostnaderna för samarbete mellan tullmyndigheter samt utbildning.

Programverksamheterna inriktas främst på tullförvaltningar, men ger indirekta fördelar för de ekonomiska aktörerna i form av effektivare processer tack vare programmets insatser för att förbättra de nationella tullförvaltningarnas arbetsmetoder och informationsutbyte. En mer direkt fördel är att de ekonomiska aktörerna kan använda vissa tullinformationssystem som ett led i de förenklade och standardiserade tullförfarandena samt delta i vissa gemensamma åtgärder och e-lärandemoduler. Allmänheten deltar visserligen inte direkt i programmet, men det omfattar frågor som rör säkerhet och underlättande av handel som är viktiga för invånarna, exempelvis bekämpning av smuggling och bedrägeri och skydd mot säkerhetshot.

Viktiga framsteg under senare år

– *Utveckling på it-området* Sedan Tull 2020 inleddes har många it-funktioner utvecklats och it-miljön har anpassats till unionens tullkodex. Det totala antalet europeiska informationssystem i drift uppgår nu till 54. Denna utveckling var nödvändig för att skapa en väl fungerande och modern tullunion. Under 2019 fortsatte Tull 2020 att finansiera utvecklingen av nya projekt för europeiska informationssystem i nära samarbete med nationella tullmyndigheter och enligt de tidsfrister som överenskommits med medlemsstaterna och näringslivet.

– *Gemensamma åtgärder* Under 2019 fortsatte tulltjänstemän att utbyta åsikter och bästa praxis inom ramen för de gemensamma åtgärder som anordnades enligt programmet. Arbetsmetoder, administrativa förfaranden och riktlinjer togs fram och utbyttes mellan de nationella förvaltningarna till följd av de gemensamma insatserna. Detta hjälper länderna att förbättra tullförvaltningarnas resultat, ändamålsenlighet och effektivitet. Några rekommendationer togs fram om varor med dubbla användningsområden och tullmyndigheternas detekteringsutrustning och tillhörande teknik. Liksom tidigare år ansåg över 98 % av de svarande deltagarna i dessa gemensamma åtgärder att verksamheterna yrkesmässigt sett var mycket användbara eller användbara. Förhoppningen är att de kommande årens gemensamma åtgärder ska uppfattas som lika relevanta av deltagarna.

– *Expertgrupper* är ett verktyg i programmets verktygslåda som används i allt högre utsträckning för att stödja stärkt operativt samarbete, antingen på regional eller på tematisk grund. Expertgrupperna ger medlemsstaternas experter möjlighet att inleda ett djupgående samarbete om operativa frågor som går utöver de traditionella samarbetsformerna och sträcker sig över en längre tid (expertgrupperna är aktiva i 12–36 månader). Under 2019 fortsatte arbetet i samtliga fyra befintliga tullexpertgrupper (EU:s östra och sydöstra landsgräns 2 (Celbet 2), tulllaboratorier (CLET), bindande klassificeringsbesked (BTI) och tullens it-samarbete (Etcit¹⁶)). Tre av dessa grupper inledde nästa fas, som förhoppningsvis leder till ett långvarigt operativt samarbete. Överlag engagerar sig de deltagande länderna alltmer i expertgrupperna, som ger konkreta resultat och utfall. De tar även fram arbetsmetoder som är till nytta för hela EU.

– *E-lärande*: Tull 2020-programmet finansierar även utformning av e-lärandekurser om frågor av gemensamt intresse i samarbete med tullförvaltningarna och företrädare för näringslivet. Liksom tidigare fortsatte kommissionens avdelningar under 2019 att särskilt stödja genomförandet av unionens tullkodex i sina lärandemoduler. I slutet av 2019 innehöll EU:s e-lärandeportfölj fler än 30 e-lärandekurser på tullområdet. Till årsslutet 2019 reproducerades denna heltäckande e-lärandeportfölj i ett nytt tekniskt format med uppdaterat innehåll (som även går att använda på mobila enheter).

– *Kompetensbaserad utveckling/utbildning för personal* – Under 2018 och 2019 fortsatte Tull 2020 att hjälpa de nationella tullförvaltningarna att genomföra och/eller införa kompetensbaserad utveckling och utbildning för personal på nationell nivå baserat på EU:s tullkompetensram¹⁷ via en rad gemensamma och/eller landspecifika utbildningar. Under 2019 inrättade kommissionen dessutom ett pris för tullutbildningar. Sju universitet tilldelades priset för sina fil kand/fil mag-program på tullområdet som ett erkännande av deras ledande roll i arbetet för att förbättra tullverksamheten och yrkeskårens professionalism. Liksom under 2018 gavs möjligheter att utbyta och bygga upp sakkunskap under 2019, exempelvis i form av gemensamma utbildningstillfällen. Innovativa format för gemensamt kunskapsbyggande

¹⁶ Expertgrupp för nya metoder att utveckla och använda it-system på tullområdet.

¹⁷ https://ec.europa.eu/taxation_customs/eu-training/eu-customs-competency-framework_en

och/eller kunskapsutbyte testades också under 2019, till exempel utbildningswebbinarier, e-böcker och nanolärande i EU-regi. Dessa verksamheter lägger grunden för ett förstärkt och strukturerat samarbete kring tullutbildning på EU-nivå under de kommande åren. EU tillhandahöll även särskilt stöd för utbildning under 2019 inom ramen för förberedelserna inför Förenade kungarikets utträde ur EU, exempelvis tullutbildningar för snabb kompetensutveckling och s.k. ”onboarding”¹⁸ för de nationella förvaltningarna.

5) Utnyttjande av innovation

Kommissionens avdelningar har fortsatt att arbeta tillsammans med medlemsstaterna inom flera områden för att utnyttja innovation och nya tekniker som kan hjälpa tullmyndigheterna i deras arbete och samtidigt underlätta handeln. Följande verksamheter är särskilt värda att nämna i detta sammanhang:

a) En enda kontaktpunkt

Kommissionen har under de senaste åren arbetat intensivt med att utforma initiativ för en enda kontaktpunkt, med målet att fullt ut utnyttja de möjligheter som samarbetet mellan tullmyndigheter och andra myndigheter ger.

En enda kontaktpunkt gör det möjligt för ekonomiska aktörer att i ett standardiserat format lämna in uppgifter som krävs för att fullgöra alla tillsynskrav i fråga om import till flera mottagare. Såsom nämnts ovan genomför tullmyndigheterna förutom tullagstiftningen över 60 EU-rättsakter inom andra områden än tullar vid EU:s gränser. Enligt tullklareringsförfarandet ska de ekonomiska aktörerna exempelvis fullgöra andra förfaranden separat, ibland i pappersform.

Arbetet med att inrätta en enda tullkontaktpunkt på EU-nivå var komplicerat eftersom många olika myndigheter deltar, som i sin tur har olika förfaranden och it-system i sina respektive medlemsstater.

Arbetet bestod av två delar:

- Utforma ett centralt elektroniskt system, vilket krävde nära samarbete mellan kommissionens avdelningar med ansvar för tullar och andra berörda avdelningar hos kommissionen (jordbruk, klimatpolitik, miljö, sysselsättning och tillväxt, inrikes frågor, fiske, handel och hälsa). Ett pilotsystem benämnt *EU Customs Single Window Certificates Exchange* inrättades 2014 för att möjliggöra automatisk kontroll av djurhälso- och växtskyddsintyg, vilket inledningsvis omfattade utbyten av intyg mellan fem medlemsstater som deltog frivilligt. Projektet utvidgades tidigt 2017 för att inbegripa nya intyg och förbättra funktionen överlag. Projektet utvidgades dessutom för att omfatta fler medlemsstater. I slutet av 2018 deltog nio medlemsstater. Planen är att plattformen ska stödja åtta intyg i slutet av 2020.
- Utarbeta ett lagstiftningsförslag för att reglera EU:s enda tullkontaktpunkt. Under ett offentligt samråd i oktober 2018 inkom 382 svar från ekonomiska aktörer,

¹⁸ Inom ramen för förberedelserna inför Förenade kungarikets utträde ur EU avser begreppet ”onboarding” riktad rekrytering.

myndigheter, den akademiska världen och företrädare för andra organisationer i 25 medlemsstater. Över 80 % av respondenterna arbetade direkt med tullrelaterad verksamhet och gav därför värdefulla insikter från näringslivets sida om vilka fördelar som de såg med en enda tullkontakt punkt på EU-nivå, och föreslog dessutom ytterligare åtgärder för att underlätta handeln. Arbetet med konsekvensbedömningen och utkastet till lagstiftningspaket gick framåt under 2019.

b) Andra innovativa tekniska lösningar

- *Dataanalys*

Under de senaste två åren har kommissionen tagit fram analysmetoder och analysverktyg för att fullständigt utnyttja alla tulluppgifter som finns tillgängliga, vilket kommer att stärka tullunionen. Revisionsrätten och Europaparlamentet har utfärdat rekommendationer inom detta område.

Den viktigaste datakällan som finns tillgänglig är övervakningssystemet, som övervakar import och export av särskilda varor till och från unionens gemensamma marknad. Alla importerade varor, och sedan den 1 april 2020 alla exporterade varor, övervakas av övervakningssystemet. Övervakningsuppgifterna hämtas från import- och exporttulldeklarationer som hanteras av medlemsstaternas databehandlingssystem för tulldeklarationer. För närvarande innehåller övervakningsdatabasen över 2,6 miljarder standarddeklarationer, vilket gör den till en enormt stor informationskälla för analysändamål.

Parallellt med framtagandet av nya it-analysverktyg har kommissionen ökat sin kapacitet för riktade analyser av övervakningsuppgifter i syfte att övervaka efterlevnaden av tullagstiftning och annan tullrelaterad lagstiftning, stödja policyutvecklingen och förse flera användare inom kommissionen med handelsuppgifter.

Under 2019 genomförde kommissionens avdelningar ett pilotprojekt för gemensam analyskapacitet, som visade hur viktigt det är att analysera handelsmönster för att lättare upptäcka riskområden. Kommissionens avdelningar håller nu på att ta fram dataanalysverktyg som utför automatiska analyser av alla uppgifter och ett antal parametrar samtidigt. Grunden har också lagts för verktyg som proaktivt övervakar att tulldeklarationer överensstämmer med tullagstiftningen och därmed säkerställer ett enhetligt genomförande av unionens tullar.

- *Blockkedjeteknik*

Under 2018 fortsatte kommissionens skatte- och tullavdelningar sitt arbete med att undersöka om det är möjligt att använda blockkedjeteknik inom ramen för de elektroniska tullsystemen och för skattepolitiska ändamål. Kommissionens avdelningar anordnade ett seminarium som finansierades av Tull 2020-programmet i Malta i maj 2018, där företrädare för medlemsstaternas tull- och skattemyndigheter samlades för att utbyta sin kunskap om och sina planer för denna teknik. Seminariet blev lyckat och man enades om att blockkedjeteknik inte är en patentrösning, men att myndigheterna bör överväga att utnyttja denna teknik för att göra det lättare att uppnå målen och förbättra samarbetet med de ekonomiska aktörerna. Kommissionens avdelningar fortsätter sitt arbete med att undersöka om blockkedjeteknik kan integreras i utformningen av nya politiska åtgärder och i de transeuropeiska systemen. Ett viktigt kriterium är att undersöka om det är realistiskt att införa och använda tekniken i

medlemsstaterna. Endast under den förutsättningen är det realistiskt att möjligheterna med denna teknik kan utnyttjas och konkreta projekt genomföras i medlemsstaterna.

6) Optimering av de elektroniska tullsystemen och deras användning

a) Tullkodexens elektroniska system

En viktig aspekt av de senaste årens arbete med att optimera de elektroniska tullsystemen har varit att slutföra uppgraderingen eller införandet av de 17 elektroniska system som ska drivas enligt tullkodexen. Arbetet har delats in på följande sätt:

– Planering för utvecklingen av systemen

Enligt unionens tullkodex ska kommissionen utarbeta ett arbetsprogram för utveckling och införande av de elektroniska system som föreskrivs i tullkodexen. I december 2019 antog kommissionen en reviderad version av arbetsprogrammet¹⁹. Denna översyn följde på översynen av tullkodexen i början av 2019²⁰ i syfte att ge mer tid för slutförandet av tullkodexens elektroniska system. Eftersom det av flera skäl hade visat sig vara omöjligt att slutföra samtliga 17 system till den ursprungliga tidsfristen 2020 förlängdes tidsfristen för slutförandet av några av systemen till 2025 i samband med översynen av tullkodexen. I det reviderade arbetsprogrammet, som utarbetades i nära samråd med medlemsstaterna, fastställdes tidsplanen för slutförandet av de olika komponenterna och faserna fram till 2025. Målet var att fastställa en praktisk och realistisk tidsfrist, särskilt med tanke på att systemen är sammankopplade och inbördes beroende av varandra, och även med hänsyn till resursbrister i medlemsstaterna.

– Utveckling av de elektroniska system som föreskrivs i unionens tullkodex

Kommissionen och medlemsstaterna har fortsatt sitt intensiva arbete med att säkerställa att samtliga 17 elektroniska system som föreskrivs i tullkodexen tas i drift enligt tidsplanen i det reviderade arbetsprogrammet.

I december 2019 antog kommissionen sin första årsrapport²¹ om vilka framsteg som gjorts hittills i utvecklandet av de elektroniska systemen sedan tullkodexen trädde i kraft den 1 maj 2016. I rapporten konstateras att både kommissionen och medlemsstaterna står inför utmaningar när det gäller att säkerställa ett fullständigt införande av de elektroniska systemen inom de respektive tidsfristerna, men att påtagliga framsteg görs. Sex centrala system har nu införts och arbetet med ytterligare två centrala system kommer att slutföras senast den 31 december 2020. Sammantaget kommer följaktligen åtta av de fjorton transeuropeiska systemen att vara i drift i slutet av 2020. Framstegen med de sex återstående transeuropeiska

¹⁹ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/2151 av den 13 december 2019.

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/632 (EUT L 111, 25.4.2019, s. 54).

²¹ COM(2019) 629 final. Enligt den ovannämnda revideringen av kodexen 2019 ska kommissionen årligen rapportera om framstegen i genomförandet av systemen.

projekten, varav tre innehåller komponenter som medlemsstaterna ansvarar för att ta fram, ligger inom ramen för de fastställda tidsfristerna. Medlemsstaterna ska slutföra uppgraderingen av sina tre nationella system senast 2022, förutom när det gäller exportdelen i det nationella systemet för särskilda förfaranden, som är nära kopplad till det transeuropeiska automatiserade exportsystemet och därför bör införas samtidigt med detta.

Sammanfattningsvis fortskrider arbetet med de system som ska slutföras under perioden 2020–2025 till större delen enligt tidsplanen för de projekt som anges i arbetsprogrammet. Det finns dock vissa risker för förseningar och komplicerade övergångsperioder till följd av brist på nödvändiga ekonomiska medel (särskilt mot bakgrund av den tillgängliga budgeten enligt nästa fleråriga budgetram), sakkunskap och åtaganden på EU-nivå och från medlemsstaternas sida. Riskerna ökar på grund av beroendeförhållandena mellan de nationella och transeuropeiska komponenterna och det stora antalet berörda aktörer.

Ett fullständigt utnyttjande av uppgifterna för dataanalyser kommer dock att bli möjligt först när medlemsstaterna har infört sina uppgraderade import- och exportsystem och därför kan tillhandahålla 41 dataelement i stället för de nuvarande 16 dataelementen, särskilt mer information om ekonomiska aktörer.

De elektroniska systemen *Surveillance 3* och *importkontrollsystemet ICS2* är särskilt viktiga för dataanalysarbetet. Dataanalys- och rapporteringsplattformen *Surveillance 3*, som använder handelsdata på EU-nivå (import och export) som rapporteras dagligen av de nationella tullmyndigheterna, slutfördes med framgång i oktober 2018. Två dataanalysprojekt pågår: Analys av handelsflöden för att övervaka sådana flöden och förändringar i dessa, och trovärdighetskontroller för att hantera problemet med att felaktiga värden anges i deklARATIONERNA. Ett fullständigt utnyttjande av uppgifterna för dataanalyser kommer dock att bli möjligt först när medlemsstaterna har infört sina uppgraderade import- och exportsystem och därför kan tillhandahålla 41 dataelement i stället för de nuvarande 16 dataelementen, särskilt mer information om ekonomiska aktörer. När det gäller *ICS2*, som samlar in elektroniska förhandsuppgifter om alla varor och transporter innan varorna ankommer till unionens tullområde, slutförde kommissionens avdelningar sitt förberedande arbete med analyskapacitet för säkerhets- och skyddsfrågor. Resultaten av arbetet ska läggas fram för medlemsstaternas godkännande under fjärde kvartalet 2020 (mer information om *ICS2* finns i avsnitt 8 nedan, ”Utnyttjande av tullunionen för att förbättra EU:s säkerhet”).

b) Arbete med andra elektroniska system än tullkodexens system

Ett stort antal andra it-projekt har slutförts eller pågår. Följande projekt är särskilt intressanta:

- Informationssystem för att stödja klassificering enligt tulltaxan

När varor deklarerar vid tullkontor i EU måste de klassificeras enligt Kombinerade nomenklaturen (KN) eller en annan nomenklatur som helt eller delvis baseras på Kombinerade nomenklaturen. Det KN-undersnummer som anges i deklARATIONER för importerade eller exporterade varor avgör vilken tullsats som är tillämplig eller vilka icke-tariffära åtgärder som är tillämpliga och hur varorna behandlas för statistiska ändamål eller enligt andra EU-politiska åtgärder. Ett nyligen utvecklat system för information om varors

klassificering (Class), som används sedan den 1 juli 2019, bildar en gemensam plattform där all klassificeringsrelaterad information finns tillgänglig som hjälp för importörerna. Den informationen omfattar följande:

- Slutsatser från tullkodexens kommittéer.
- Klassificeringsförordningar.
- Beslut från EU-domstolen.
- Kombinerade nomenklaturen (KN) och förklarande anmärkningar till denna.
- Taric-information.

Class-systemet bidrar till en korrekt klassificering av varor och således till en korrekt uppbörd av tullar.

- ***Informationssystemet mot varumärkesförfalskning och piratkopiering (Copis)***

Arbetet för att förbättra Copis-systemet fortsatte. Copis gör det möjligt för rättighetshavare att begära att tullmyndigheterna ska ingripa och vidta åtgärder mot varor som gör intrång i vissa immateriella rättigheter. De senaste två årens verksamheter har bland annat handlat om att ge ekonomiska aktörer möjlighet att ansöka elektroniskt via Europeiska unionens immaterialrättsmyndighets databas för brottsbekämpning. Efter en analys har arbete inletts för att inrätta en portal för immateriella rättigheter för näringsidkare i syfte att underlätta inlämnande och handläggning av alla ansökningar.

- ***Tullens elektroniska riskhanteringssystem 2 (CRMS 2)***

CRMS2-projektet syftar till att omforma det ursprungliga CRMS-systemet som inrättades 2005 för att förtydliga de olika funktioner som ska fullgöras. Det utvecklas av kommissionens avdelningar utifrån en nyttokalkyl (2016) och ett visionsdokument (2018) som godkändes av medlemsstaterna. Den inledande fasen och utarbetandefasen har slutförts och projektet befinner sig för närvarande i konstruktionsfasen.

- ***Tullunionens resultat – informationssystem för förvaltning (CUP-MIS)***

I dag ger CUP en systematisk bedömning av tullmyndigheternas resultat i medlemsstaterna baserat på strategiska och politiska mål. Att inrätta ett informationssystem för insamling, behandling, validering och rapportering av relevanta tulluppgifter skulle bidra till att förbättra tullunionens funktion genom att det blir möjligt att bedöma om verksamheterna och insatserna på tullområdet är ändamålsenliga, effektiva och enhetliga. Kommissionens avdelningar började arbeta med att utforma ett sådant system 2018 och arbetet pågår fortfarande.

- ***Smarta och trygga handelsvägar***

Smarta och trygga handelsvägar är ett pilotprojekt mellan flera EU-medlemsstaters, Kinas och Hongkongs tullmyndigheter. Det syftar till att stärka säkerheten i hela leveranskedjan och underlätta handel för de deltagande ekonomiska aktörerna via handelsvägar till sjöss, med flyg och järnväg mellan de deltagande länderna. Arbetet med projektet har fortsatt och en nyttokalkyl och ett visionsdokument har tagits fram med affärsprocessmodeller för det externa och EU-interna datautbytet inom ramen för sjöfartens automatiska datautbyte.

Ytterligare utveckling utöver projektet status som pilotprojekt skulle kräva en särskild rättslig grund och automatisering av datautbytet.

c) Långsiktig it-strategi för tullen

Kommissionen och medlemsstaterna har ett gemensamt mål, att genomföra tullens it-projekt på ett effektivt sätt enligt de nationella budgetprioriteringarna. Aktiva åtgärder vidtas för att undvika dubbelarbete för de berörda aktörerna i samband med utvecklingen av elektroniska tullsystem. Det krävs ett stort antal uppgraderingar av befintliga system och dessutom måste nya it-system som är nödvändiga för att genomföra unionens tullkodex utformas. Detta innebär att kommissionen och medlemsstaterna måste fördela resurserna på ett kostnadseffektivt sätt.

Till följd av rådets slutsatser från juli 2017²² slutförde kommissionen en djupgående rapport i april 2018 om en långsiktig it-strategi för tullsystemen²³. Rapporten svarar mot rådets uppmaning att överväga användning av en permanent struktur för tullens it-projekt. Rådet upprepar samtidigt den nuvarande prioriteringen att fortsätta genomföra kodexen och öka effektiviteten genom en högre grad av samarbete mellan medlemsstaterna och mellan dem och kommissionen.

Rådet antog ytterligare slutsatser 2018²⁴ på grundval av kommissionens rapport, där rådet uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att i samarbete med berörda intressenter utforska nya metoder för att utveckla och driva framtida it-system på tullområdet. Med anledning av detta inrättade kommissionen under 2018 en expertgrupp om nya metoder för att utveckla och driva it-system på tullområdet (Etcit). 13 medlemsstater deltar i expertgruppen²⁵, som leds av Estland. Expertgruppens huvudsakliga uppgift är att undersöka hur it-system kan utvecklas och drivas i framtiden. Arbetet inriktas särskilt på att utföra kostnads-nyttoanalyser av nya metoder, diskutera pilotprojekt, utarbeta riktlinjer för att förbättra den tillämpliga lagstiftningen och styrningen samt ta fram rekommendationer för upphandling och finansiering av framtida initiativ. Etcit inledde sin verksamhet i oktober 2018 med deltagande av fler än 25 experter och arbetet fortsätter.

7) Hantering av utmaningarna med e-handeln

²² Resultatet av rådets möte, 3572:a mötet, ekonomiska och finansiella frågor, Bryssel den 11 juli 2017. Utkast till rådets slutsatser om den fortsatta utvecklingen av it-system på tullområdet, 13543/17, Bryssel den 24 oktober 2017.

²³ Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om it, för tullen (COM(2018) 178 final, 11.4.2018).

²⁴ Rådets slutsatser 2018/C 4/02, 6.1.2018.

²⁵ Belgien, Cypern, Frankrike, Italien, Litauen, Malta, Nederländerna, Portugal, Rumänien, Slovakien, Sverige och Tjeckien.

De utmaningar som e-handeln innebär för tullen är numera välkända. Volymen av varor med ringa värde som importeras till EU ökar 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.

– **Paketet om moms på e-handel** Kommissionens avdelningar håller tidtabellen avseende det förberedande arbetet för genomförandet av paketet om moms på e-handel²⁶. Kommissionens förslag att skjuta upp ikraftträdandet av paketet om moms på e-handel med sex månader till den 1 juli 2021 godkändes av rådet i en gemensam ståndpunkt av den 24 juni 2020.

Ett ändamålsenligt och enhetligt regelverk på EU-nivå på tullområdet för att säkerställa uppbörd av mervärdesskatt och tullar för medlemsstaternas budgetar håller på att införas. Nödvändiga uppdateringar av unionens tullkodex, inbegripet uppdateringar för utveckling av it-system, diskuterades ingående med de berörda aktörerna under 2018 och 2019 och bör antas till årsslutet 2020.

De berörda it-verksamheterna delades upp i sex affärsnyttområden. Den detaljerade planeringen inbegreps i it-huvudplanen i maj 2018.

Nära samarbete mellan tull- och skatteförvaltningarna i medlemsstaterna är avgörande för momspaketets framgång. Näringslivet gör stora insatser för att förbereda för genomförandet av paketet om moms på e-handel. Berörda aktörer rådfrågades om utkastet till rättsakter och deltar även i de pågående tekniska diskussionerna om anmärkningarna och riktlinjerna både på moms- och på tullområdet.

– **Posttjänster** Kommissionen och medlemsstaterna har dessutom arbetat intensivt tillsammans med EU:s post- och expresskuriroperatörer för att försäkra sig om att de från och med 2021 tillhandahåller en minimiuppsättning av förhandsinformation om lastuppgifter i fråga om varor i post- och expressförsändelser som fraktas via flyg, innan varorna lastas ombord. Detta kommer att bli möjligt tack vare utvecklingen av den första versionen av importkontrollsystemet (ICS2) från den 15 mars 2021 – se nedan.

8) Utnyttjande av tullunionen för att förbättra EU:s säkerhet

a) Importkontrollsystemet

– **Fraktsäkerhet inom luftfarten** ICS2 är ett storskaligt system och ligger till grund för tullens program för säkerhet och skydd före införsel. Det kommer att tillhandahålla en ny plattform för insamling av elektroniska förhandsuppgifter om alla varor och transporter innan de ankommer till unionens tullområde, med uppgifter som hämtas från olika handelskällor.

²⁶

Rådets direktiv (EU) 2017/2455 om ändring av direktiv 2006/112/EG, förordning (EU) 2017/2454 om ändring av förordning (EU) nr 904/2010, rådets genomförandeförordning (EU) 2017/2459 om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 282/2011.

Kommissionens avdelningar hade nästan slutfört konstruktionen av de två centrala komponenterna i ICS2 (ett gemensamt gränssnitt för näringsidkare och en gemensam katalog) till årsslutet 2019. Utvecklings- och testningsarbetet pågår för att lansera den första versionen av systemet (express- och postförsändelser via flyg) den 15 mars 2021.

Inom ramen för idrifttagandet av denna första version har kommissionen under de senaste åren, i nära samarbete med nationella interna säkerhetsmyndigheter och myndigheter med ansvar för luftfartsskydd på det civila området, enats med medlemsstaternas tullmyndigheter om en uppsättning gemensamma riskkriterier och standarder för fraktsäkerhet och riskanalys före lastning vid flygtransporter. Kommissionen har utarbetat ett genomförandebeslut för att fastställa dessa kriterier, som ska stödjas av gemensamma operativa riktlinjer, för antagande under andra halvåret 2020.

– **Lagstiftningsändringar** Kommissionen och medlemsstaterna gjorde även framsteg med de ändringar av den rättsliga grunden enligt tullkodexen som krävs till följd av ICS2. De har enats om de flesta rättsliga bestämmelserna i fråga om de nya kraven för förhandsinformation om lastuppgifter, en ändrad gemensam riskanalys och ICS2-systemet, och relevanta genomförandeakter och delegerade akter ska antas under 2020.

Dataförbättringar Parallellt med detta arbetade kommissionen med detaljerna kring införandet av massiva flöden av bättre data genom version 2 av ICS2. Framsteg har gjorts, och tack vare detta kommer det att bli möjligt att samla in en fullständig uppsättning information före införsel om alla varor som transporteras med flyg.

– **Dataanalytisk kapacitet** Inom ramen för förberedelserna inför version 2 arbetade kommissionen även med att utveckla analytisk kapaciteten för säkerhets- och skyddsuppgifter i ICS2. Detta kommer att läggas fram för medlemsstaternas godkännande under fjärde kvartalet 2020. Om den godkänns kommer analytisk kapaciteten för säkerhets- och skyddsuppgifter i ICS2 att ge medlemsstaterna möjlighet att utföra gemensamma analyser av massiva flöden av förhandsinformation om lastuppgifter som samlas in på EU-nivå för att skicka signaler i realtid om hot mot den operativa säkerheten medan varorna rör sig längs leveranskedjan (för samtliga transportsätt – luftfart, sjöfart, väg- och järnvägstransport). Analytisk kapaciteten kommer att integreras i ICS2-kommunikationens arbetsflöde och i tullriskkontrollerna vid de yttre gränserna (signalerna markeras på de berörda deklarationerna och skickas till medlemsstaterna). Detta innebär att resultaten av riskanalyserna och kontrollerna systematiskt kommer att återföras, vilket i sin tur gör det möjligt för tullexperterna att utvärdera och kontinuerligt förbättra målinriktningen. Tack vare denna analytisk kapacitet kan kommissionen, inom ramen för dess behörighet enligt den gemensamma ramen för riskhantering, även bidra till arbetet genom att fastställa gemensamma prioriterade projekt, exempelvis åtgärder inom gemensamma prioriterade kontrollområden, krishantering eller stödja utvärderingar av tullpolitiken. Ett pilotprojekt har redan inletts tillsammans med medlemsstaterna och förberedande arbete pågår för att inrätta en operativ expertgrupp med experter från medlemsstaterna för att utveckla och utnyttja kapaciteten.

b) Samarbete med andra myndigheter med ansvar för säkerhet och gränsförvaltning

Riktlinjer för tullmyndigheternas samarbete med gränsbevakningspersonal I december 2018 utfärdade kommissionens avdelningar nya riktlinjer om vidareutveckling av samarbetet mellan tullmyndigheter och gränsbevakningspersonal. Riktlinjerna syftar till att öka samarbetets betydelse och strategiska dimension, identifiera innovativa och hållbara lösningar för gemensam gränsförvaltning och säkerställa att det sker ett nära samarbete inom samtliga nivåer i de båda myndigheterna. De områden som ingår är omfattande och inbegriper samtidiga kontroller och gemensamma insatser, en gemensam planeringsinfrastruktur och gemensamma upphandlingar samt gemensam användning av utrustning, utbildning, informationsutbyte, riskanalyser och utredningar.

– **Förbättra tullmyndigheternas samarbete och systemens driftskompatibilitet med säkerhets- och gränsförvaltningsmyndigheternas system** Under 2019 införde EU nya regler för driftskompatibilitet mellan EU:s storskaliga informationssystem på området för rättsliga och inre frågor. Arbetet pågår för närvarande med att ta fram en ram för driftskompatibilitet avseende informationssystem för säkerhet, gränsförvaltning och migrationshantering²⁷. Dessutom slutförde en expertgrupp med experter på säkerhetsfrågor, gränsförvaltning och tullfrågor som sammankallats av kommissionen en preliminär bedömning av säkerhets- och gränsförvaltningssystemens driftskompatibilitet i förhållande till tullsystemen vad gäller bedömningar av säkerhet och säkerhetsrisker. Expertgruppen lade fram sina resultat för rådets ständiga kommitté för operativt samarbete i frågor som rör den inre säkerheten (COSI) i februari 2019. I sin bedömningsrapport rekommenderade expertgruppen en genomförbarhetsstudie för att detaljerat undersöka de inbördes kopplingarna mellan Schengens informationssystem (SIS), Europols uppgifter och importkontrollsystemet (ICS2). I bedömningsrapporten kartlades dessutom potentiella hinder, problem och begränsningar på de operativa, tekniska och rättsliga områdena som bör övervägas i genomförbarhetsstudien.

I rapporten rekommenderade expertgruppen även att driftskompatibiliteten mellan andra eventuellt relevanta system och SIS och Europoluppgifter bör bedömas i ett separat projekt i ett senare skede. I detta sammanhang ansågs driftskompatibiliteten mellan ICS2-data och data i PNR, Eurodac, VIS, EES och Etias att vara av mycket begränsad nytta. Rapporten innehöll dessutom en rekommendation om att en parallell politisk diskussion bör inledas för att undersöka villkoren för att bevilja åtkomst för andra brottsbekämpande myndigheter till ICS2-data för utredningssyften enligt vederbörligen motiverade beslut från fall till fall.

– **Säkerhetsunionen:** Tidigt 2018 inriktades en djupgående analys av EU:s säkerhetsunion på tullens roll i bekämpningen av organiserad brottslighet. Analysen visade på behovet av att

²⁷ Schengens informationssystem (SIS), Europols informationssystem (EIS), in- och utresesystemet (EES), informationssystemet för viseringar (VIS), EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias), Eurodacs systemet och det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris-TCN-systemet).

erkänna tullmyndigheterna som en likvärdig partner, vilket kräver aktivt samarbete med de brottsbekämpande myndigheterna.

– **EU:s hotbilda-bedömning avseende grov och organiserad brottslighet (Socta):** Som medlem i den rådgivande gruppen för EU:s hotbilda-bedömning avseende grov och organiserad brottslighet (Socta) bidrar kommissionens avdelningar aktivt till en bättre integrering av tullfrågor i EU:s hotbilda-bedömning avseende grov och organiserad brottslighet. Detta är det första steget i EU:s policycykel avseende organiserad och grov internationell brottslighet/Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot (Empact).

Samarbete med Europol: I maj 2018 skickade kommissionen en skrivelse till de medlemsstater som fortfarande inte har en sambandsman stationerad vid Europol eller som inte har tillgång till nätapplikationen för säkert informationsutbyte (Siena). I skrivelsen betonade kommissionen behovet av att utnyttja möjligheterna till nära samarbete mellan tullmyndigheter, polis och andra brottsbekämpande organ.

9) Fördjupa de internationella förbindelserna

Kommissionen ansvarar för att förhandla om och säkerställa genomförandet av internationella avtal som omfattar tullfrågor, vare sig det rör sig om särskilda avtal såsom avtal om tullsamarbete och ömsesidigt administrativt bistånd eller bredare avtal som omfattar tullfrågor, exempelvis frihandelsavtal, som ibland kallas avtal om ekonomiskt partnerskap. Kommissionen fortsatte sitt intensiva arbete på detta område under 2018 och 2019. Det övergripande målet är att underlätta laglig handel och samtidigt säkerställa ändamålsenliga och effektiva kontroller för att motverka olaglig handel och bekämpa bedrägeri.

– **Transitering** På uppdrag av EU bidrog kommissionens avdelningar till arbetet med den rättsliga ramen för det internationella tulltransiteringsförfarandet TIR, som överenskomms i oktober 2019 vid FN:s ekonomiska kommission för Europa (Unece)²⁸ efter ett årtionde av förberedande arbete och problematiska internationella förhandlingar. Arbetet kommer att bana den rättsliga vägen för ett elektroniskt TIR-tulltransiteringsförfarande och kommer att innebära att TIR-konventionen anpassas till företagens behov och till EU:s tullpolitik. Det formella antagandet planeras ske tidigt 2020.

– **Avtal om tullsäkerhetsåtgärder med Norge och Schweiz.** Diskussionerna om ändringarna av dessa avtal inleddes 2019 i syfte att säkerställa likvärdighet mellan säkerhetsåtgärder vid de yttre gränserna i linje med den förstärkta riskhanteringsramen enligt unionens tullkodex. Ändringarna bör träda i kraft i samband med införandet av ICS2 i mars 2021.

Den regionala konventionen om Europa-Medelhavstäckande regler om förmånsursprung Under 2019 överenskomms en reviderad uppsättning ursprungsregler efter flera års förhandlingar med de avtalsslutande parterna. Rådet antog ett beslut om den

²⁸ <https://www.unece.org/trans/bcf/etir/welcome.html>

ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i den gemensamma kommitté som inrättats genom den regionala konventionen och gav sitt stöd åt de nya reglerna. Den regionala konventionens reviderade ursprungsregler är moderna och handelsfrämjande och kommer att ge ökade och bättre möjligheter till regional integration utanför EU:s gränser, vilket i sin tur underlättar handelsflödena och leveranskedjorna och gynnar EU:s företag och konsumenter. De reviderade reglerna kommer att börja tillämpas under en övergångsperiod mellan de avtalsslutande parter som så önskar. För närvarande regleras omkring 60 % av EU:s förmånshandel av konventionen.

– **Genomförande av kapitlen om handel och tullar i Europa-Medelhavsavtalen om associering.** Kommissionens avdelningar bidrog även till genomförandet av kapitlen om handel och tullar i Europa-Medelhavsavtalen om associering med sina partner (Algeriet, Egypten, Jordanien, Libanon, Marocko, Tunisien och Palestina), och deltog aktivt i de respektive underkommittéerna som sammankallades med jämna mellanrum.

– **Avtalet mellan EU och Marocko** Detta avtal, som ändrar protokollen 1 och 4 till associeringsavtalet mellan EU och Marocko, trädde i kraft den 19 juli 2019 och innebär att de förmånstullar som marockanska produkter beviljas utvidgas till att omfatta produkter med ursprung i Västsahara. Under 2020 antog rådet ett mandat om metoderna för att utbyta information med Marocko i syfte att utvärdera avtalets verkningar.

– **Genomförande av stabiliserings- och associeringsavtal med västra Balkan: stöd till kandidatländer för anslutning.** Utöver de bilaterala frihandelsavtalen innehåller stabiliserings- och associeringsavtalen bestämmelser om nära regionalt och bilateralt samarbete. Några av de verktyg som används är samarbete med de berörda länderna inom ramen för Centraleuropeiska frihandelsavtalet, deltagande i Tull 2020-programmet och stöd till länderna för moderniseringar på tullområdet. Montenegro och Serbien arbetar för att uppfylla kapitel 29-riktmärkena. Tullregelverket presenterades för Albanien och Nordmakedonien inför beslutet om att inleda anslutningsförhandlingar, som ska fattas i år. Kommissionen utfärdade sitt yttrande om Bosnien och Hercegovinas ansökan om medlemskap 2019 och utförde ett första tullövervakningsuppdrag i Pristina under samma år.

– **Tullunionen mellan EU och Turkiet** Rådet har inte ändrat sin ståndpunkt om en eventuell modernisering av tullunionen mellan EU och Turkiet, vilket innebar att inga framsteg kunde göras i fråga om en eventuell översyn av avtalet. Kommissionens avdelningar följer nära de ytterligare tullar och krav på kompletterande ursprungsintyg som Turkiet har infört, vilka förblir ett av de största problemen för ett korrekt genomförande av tullunionen mellan EU och Turkiet.

– **EU–Andorra, San Marino och Monaco.** På grundval av ett mandat från rådet förhandlar EU för närvarande om ett associeringsavtal med Furstendömet Andorra, Furstendömet Monaco och Republiken San Marino för att erbjuda dem tillträde till EU:s inre marknad som är jämförbart med det tillträde som ges länder i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet som inte är EU-medlemmar. Förhandlingarna, som inleddes i mars 2015, har omfattat alla tekniska kapitel om de fyra grundläggande friheterna på unionens inre marknad. Förhandlingarna om fri rörlighet för varor och om tullfrågor har gått ordentligt framåt under de senaste åren och kommer att fortsätta under 2020–2021.

– **Det östliga partnerskapet.** Kommissionens avdelningar bidrog aktivt till genomförandet av kapitlen om skatter och tullar i de djupgående och omfattande frihandelsavtalen med *Ukraina, Moldavien och Georgien*. Kommissionens avdelningar anordnade möten i underkommittéerna för tullar, deltog i underkommittéerna för skatter och tillhandahöll tydlig vägledning om harmoniseringen av parternas lagstiftning med EU-rätten. Kapitlen om tullar överenskoms och stängdes med Uzbekistan och Azerbajdzjan inom ramen för de pågående förhandlingarna om de fördjupade partnerskaps- och samarbetsavtalen. Under 2019 bemyndigade rådet kommissionen att inleda förhandlingar om ett avtal om samarbete och ömsesidigt administrativt bistånd i tullfrågor med Belarus.

– **Världstullorganisationen** EU (kommissionen) och medlemsstaterna deltog aktivt i diskussionerna vid Världstullorganisationen (WCO) och främjade normerna i unionens tullkodex och andra EU-politiska åtgärder på tullområdet. Så var särskilt fallet i fråga om den omfattande översynen av den reviderade Kyotokonventionen, ramverket av standarder för gränsöverskridande e-handel samt digitala tullförfaranden och dataanalys. EU och dess medlemsstater spelade också en framträdande roll i arbetsorgan såsom WCO:s ramverk av standarder för att säkra och underlätta världshandeln (Safe-ramverket) och kommittén för Harmoniserade systemet.

EU:s frihandelsavtal Arbetet med att säkerställa förhandlingar om och ett korrekt genomförande av tullrelaterade aspekter av EU:s internationella avtal fortsatte under 2018 och 2019. Det ekonomiska partnerskapsavtalet mellan EU och Japan och frihandelsavtalet mellan EU och Singapore trädde i kraft den 1 februari respektive den 21 november 2019. Ett frihandelsavtal med Vietnam undertecknades den 30 juni 2019. I juni 2019 nåddes även en politisk överenskommelse om ett handelsavtal med Mercosurländerna (Argentina, Brasilien, Paraguay och Uruguay). EU slutförde förhandlingarna om protokoll om ursprungsregler som inledande avtal om ekonomiskt partnerskap med Elfenbenskusten och Ghana. EU slutförde även förhandlingarna om de tekniska ändringarna av protokollet om ursprungsregler till interimsavtalet om upprättande av en ram för ett avtal om ekonomiskt partnerskap mellan EU och stater i östra och södra Afrika och mellan EU och Stillehavsstaterna. Förhandlingarna om frihandelsavtal med Chile, Australien, New Zeeland och Indonesien fortsatte. Moderniseringen av interimsavtalet om upprättande av en ram för ett avtal om ekonomiskt partnerskap mellan EU och stater i östra och södra Afrika inleddes 2019.

Vad gäller genomförandet löstes de inledande svårigheterna i genomförandet av avtalet om ekonomiskt partnerskap med Japan, som innebar att tullförmånerna inte kunde genomföras på ett korrekt sätt. Diskussionerna med Sydkorea om en gemensam överenskommelse om kontrollförfaranden avseende ursprungsregler slutfördes och parterna enades formellt om den gemensamma överenskommelsen under 2020. Arbetet med att säkerställa ett smidigt genomförande av avtalet med Kanada, som inleddes den 21 september 2017, gav resultat, vilket framgick av det positiva resultatet av det fjärde mötet i den gemensamma tullsamarbetskommittén EU–Kanada som hölls i Bryssel den 22 juni 2018. Diskussionerna framskred därefter mot ett ömsesidigt erkännande av EU:s och Kanadas respektive system för godkända ekonomiska aktörer. Dessutom hölls möten i de gemensamma tullsamarbetskommittéerna i fråga om andra frihandelsavtal och avtal om tullsamarbete och

ömsesidigt administrativt bistånd för att säkerställa ett ändamålsenligt genomförande av dessa avtal. Möten hölls bland annat med Kina (om immateriella rättigheter, bekämpning av bedrägeri samt säkerhet i leveranskedjor), Hongkong (om immateriella rättigheter), Centralamerika och Colombia–Peru–Ecuador. Vad gäller Kina har kommissionen inlett en utvärdering av det gällande avtalet om tullsamarbete och ömsesidigt administrativt bistånd mellan EU och Kina.

– **Övervakningsverksamheter** Kommissionens avdelningar fortsatte att övervaka genomförandet av ursprungsregler och förfaranden för förmånsordningar för att skydda EU:s finansiella intressen och säkerställa en rättvis handel mellan EU och de tredjeländer som omfattas av förmånsordningar. Övervakningen av efterlevnaden av reglerna om förmånsursprung stärker även unionens trovärdighet i förhandlingar om frihandelsavtal.

– **Systemet för registrerade exportörer** Arbetet med att införa detta system fortsatte, och alltfler personer deltar i den särskilda utbildning som kommissionen tillhandahåller.

– **Tullvärderingsbeslut med bindande verkan (BVI)** Diskussionsprocessen om införandet av tullvärderingsbeslut med för hela unionen bindande verkan fortsatte på grundval av bestämmelserna i WTO:s avtal om tullvärdeberäkning och underlättande av handeln, samt om ett antal frihandelsavtal so EU har ingått. Tullvärderingsbeslut med bindande verkan kan fylla en viktig funktion för att underlätta den internationella handeln i och med att trovärdigheten när det gäller varors värde ökar för näringsidkarna, samtidigt som de är ett hjälpmedel för tullmyndigheternas i deras uppdrag att säkerställa effektiva och ändamålsenliga kontroller.

IV. SLUTSATS

Med denna rapport följer kommissionens avdelningar rådets uppmaning i dess slutsatser av den 25 januari 2019 om den första tvåårsrapporten att i en ytterligare tvåårsrapport redogöra för utvecklingen inom nio prioritetsområden som är kopplade till styrningen av tullunionen.

Bilaga: Lagstiftning, program och elektroniska system

a) Lagstiftning som genomförs av tullmyndigheterna

1) Unionens tullkodex och dess delegerade akter och genomförandeakter²⁹, som trädde i kraft 2016, är den viktigaste ramlagstiftningen och omfattar tulldeklarationer, tullförfaranden och tullformaliteter inom tullunionen. Enligt den reviderade Kyotokonventionen införs regler i unionens tullkodex för att öka rättssäkerheten och underlätta handeln, kombinerat med bättre skydd av EU:s och medlemsstaternas finansiella och ekonomiska intressen och EU-medborgarnas säkerhet och trygghet. Tullkodexen syftar särskilt till att skapa en papperslös och fullständigt automatiserad tullunion med nya och uppgraderade sammankopplade elektroniska system för fullgörandet av alla tullformaliteter. Tullkodexen och dess delegerade akter och genomförandeakter fungerar redan ändamålsenligt. Alla fördelar med kodexen kommer att vara tillgängliga efter 2025, då dess 17 elektroniska system har införts. Kommissionen anordnar regelbundna diskussioner med medlemsstaterna och branschorganisationer för att hitta lösningar på eventuella problem som har upptäckts, och flera ändringar av lagstiftningspaketet har införts till följd av detta.

2) EU:s tullunion omfattar ”transiteringsförfaranden”, både inom unionens tullområde och med många tredjeländer. Transitering är ett förfarande som möjliggör tillfälligt upphävande av tullar, skatter och handelspolitiska åtgärder som är tillämpliga vid import. Tullklareringen får ske vid tullkontoret på bestämmelseorten i stället för vid tullkontoret för införsel i unionens tullområde. Transiteringsförfarandet är tillämpligt mellan EU-medlemsstaterna och även på Andorra och San Marino. Det finns transiteringsförfaranden mellan de fyra Eftaländerna (Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz), Serbien, Nordmakedonien och Turkiet enligt konventionen om ett gemensamt transiteringsförfarande från 1987 i dess ändrade lydelse³⁰. Driften av det gemensamma transiteringsförfarandet med Förenade kungariket har säkerställts, eftersom Förenade kungariket deponerade sitt instrument för anslutning till konventionen den 30 januari 2019. EU har även transiteringsförfaranden med de nästan 60 länder som har anslutit sig till tulltransiteringskonventionen från 1975 (TIR-konventionen eller *Transport Internationaux Routiers*)³¹.

3) Tillfällig införsel till EU:s tullområde är tillåten för varor från de cirka 70 länder som har undertecknat Världstullorganisationens Istanbulkonvention om tillfällig införsel från 1990³².

²⁹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/union-customs-code/ucc-legislation_en

³⁰ Beslut nr 1/2016 av blandade EG–Efta-kommittén för gemensam transitering av den 28 april 2016 om ändring av konventionen av den 20 maj 1987 om ett gemensamt transiteringsförfarande [2016/858].

³¹ <http://www.unece.org/tir/system/history/tir-history.html>

³² <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?redirect=true&treatyId=533>

4) Tullmyndigheterna har många andra uppgifter än att ta ut tull, mervärdesskatt och punktskatt. De genomför i själva verket över 60 andra EU-rättsakter vid EU:s gränser om skydd av människor, miljö och den inre marknadens integritet. Det handlar bland annat om veterinärbestämmelser, djurhälsoföreskrifter, växtskyddsföreskrifter och jordbruks- och miljöbestämmelser samt lagstiftning om produktsäkerhet och överensstämmelse.

5) Förordning (EG) nr 515/97 är det huvudsakliga rättsliga verktyget för att bekämpa tullbedrägerier genom samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaterna. EU-medlemsstaterna utbyter även information om ramen för förvaltningssystemet för tullbeslut i fråga om riskrelaterad information som ska lämnas enligt tullkodexen.

6) Tullmyndigheterna utbyter information med andra länder för att säkerställa att tullagstiftningen efterlevs och att intäktsuppbörden är fullständig inom ramen för EU:s tullsamarbetsarrangemang med andra länder.

b) Tullprogram

Tullmyndigheterna samarbetar med varandra och utbyter bästa praxis med hjälp av verktygen, metoderna och finansieringen i EU:s åtgärdsprogram för tullfrågor. Samarbetet sker dels via gemensamma åtgärder och dels genom kapacitetsuppbyggnad på it- och personalområdet.

Två EU-åtgärdsprogram finansierar samarbete mellan tullmyndigheter för att skydda EU:s finansiella intressen: Tull 2020 samt Herkules II-programmet och Herkules III-programmet, via olika infallsvinklar, verktyg och budgetar.

Tull 2020-programmet syftar till att stödja tullunionens funktion och modernisering i syfte att stärka den inre marknaden genom samarbete mellan de deltagande länderna, deras tullmyndigheter och tjänstemän. Över [85 %] av programmets budget (522 miljoner euro i löpande priser) ägnas åt de elektroniska tullsystemen, vilket omfattar utveckling, drift och underhåll av EU-delarna av dessa system. Återstoden av budgeten används för samarbetsmetoder, nämligen gemensamma insatser (t.ex. projektgrupper och expertgrupper) och utbildningsverksamheter (t.ex. utbildningskurser och kompetensuppbyggnad för personal).

Herkulesprogrammet förvaltas av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och skyddar EU:s finansiella intressen genom att stödja åtgärder för att bekämpa oriktigheter, bedrägeri och korruption som påverkar EU:s budget.

Den fleråriga budgetramen som ska antas i slutet av 2020 innehåller förslag om att förnya dessa program för perioden efter 2020. Syftet med det framtida tullprogrammet är att säkerställa vidareutvecklingen av de elektroniska tullsystemen och stärka det operativa samarbetet på tematisk eller geografisk grund.

c) De elektroniska tullsystemen

Tullunionen har genomgått flera digitala moderniseringar sedan den inrättades. Ett stort genombrott skedde i slutet av 1990-talet i och med införandet av ett nytt system för digital hantering av tulltransiteringsförfaranden baserat på det första EU-omfattande systemet för utbyte av elektroniska meddelanden. Många fler elektroniska system på tullområdet har skapats sedan dess. Nu för tiden hanteras nästan alla tulldeklarationer digitalt.

En viktig uppgift för tullmyndigheterna på it-området är att uppgradera vissa befintliga elektroniska system och utveckla nya system för att hantera alla tullformaliteter enligt unionens tullkodex. Tidsfristen för att slutföra de totalt 17 uppgraderade eller nya systemen är senast i slutet av 2025. De elektroniska systemen består av 14 transeuropeiska system (vissa har både EU-omfattande och nationella komponenter) och 3 helt nationella system, enligt följande:

Transeuropeiska system

1. *Tullbeslut*: Detta projekt syftar till att harmonisera förfarandena för ansökningar om tullbeslut, beslutsprocessen och hanteringen av beslut inom EU.
2. *Beslut om bindande klassificeringsbesked (BTI)*: Varje beslut som ger en ekonomisk aktör information om det varunummer som tullmyndigheten kommer att tillämpa på de varor som den ekonomiska aktören vill importera eller exportera offentliggörs i BTI-databasen. Syftet med detta projekt är att uppgradera det transeuropeiska systemet för beslut om bindande klassificeringsbesked så att det överensstämmer med unionens tullkodex och dess bestämmelser (t.ex. ändringar av giltighetstiden). Projektet är nära kopplat till Surveillance 3-systemet som beskrivs nedan.
3. *Uppgradering av programmet för godkända ekonomiska aktörer*: Syftet med projektet är att förbättra affärsprocesserna i samband med ansökningar och intyg om status som godkänd ekonomisk aktör med beaktande av ändringarna av de rättsliga bestämmelserna i unionens tullkodex.
4. *Det automatiserade exportsystemet (AES)*: Detta projekt genomför kodexens krav avseende export och utförsel och består av två komponenter: det transeuropeiska automatiserade exportsystemet och de nationella systemen (uppgradering av nationella exportsystem).
5. *Uppgradering av det nya datoriserade transiteringssystemet (NCTS)*: Syftet med detta transeuropeiska projekt är att uppgradera det befintliga systemet som automatiserar transiteringsförfarandena och kontrollen av förflyttningar av varor som omfattas av TIR-förfarandet inom EU.
6. *Systemet med registrerade exportörer (REX)*: REX-projektet syftar till att genomföra ett system som kommer att ge aktuell och fullständig information om registrerade exportörer som är etablerade i länder utanför EU och exporterar varor till EU enligt förmånsordningarna.

7. *Delsystem 2 för registrering och identifiering av ekonomiska aktörer (Eori2)*: Syftet med detta projekt är att uppgradera det befintliga transeuropeiska Eori-systemet, vilket registrerar och identifierar ekonomiska aktörer från EU och tredjeländer.
8. *Förvaltning av garantier (Guarantee Management – GUM)*: Syftet med projektet är att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig förvaltning av de olika typerna av säkerheter. Det har både en transeuropeisk och en nationell komponent.
9. *Informationsblad för särskilda förfaranden*: Detta projekt syftar till att utveckla ett nytt transeuropeiskt system för administrativt samarbete och ett standardiserat informationsutbyte mellan medlemsstaternas tullmyndigheter.
10. *Övervakningssystemet Surveillance 3*: Syftet med det här projektet är att uppgradera Surveillance 2+-systemet för att möjliggöra dataanalyser och rapportera om befintliga och framtida dataelement från deklarationer för att förbättra analysen av tullrisker, bekämpningen av bedrägerier, de politiska åtgärdernas utformning, marknadsanalyser, kontroller efter klarering samt statistiska aspekter.
11. *Uppgradering av importkontrollsystemet (ICS2) för att öka säkerheten i leveranskedjan vid införsel*: Projektet syftar till att inrätta ett nytt transeuropeiskt system som ska ersätta det befintliga importkontrollsystemet. Huvudmålet är att förbättra säkerheten i leveranskedjan genom åtgärder för att optimera utbytet av förhandsinformation om lastuppgifter och åtgärda bristerna i säkerhets- och skyddsförfarandena och/eller datakvaliteten i syfte att förbättra riskanalyserna.
12. *Centraliserad tullklarering för import (CCI)*: Projektets syfte är att skapa ett transeuropeiskt system för att göra det möjligt för näringsidkare att inge sina tulldeklarationer för import vid en tullförvaltning trots att varorna anmäls fysiskt i en annan eller flera andra medlemsstater.
13. *Bevis för unionsstatus (PoUS)*: Projektet syftar till att skapa ett nytt transeuropeiskt system för att lagra, hantera och hämta dokument om elektroniska bevis för tullstatus som unionsvaror.
14. *Användaradministration och digital signatur – UUM&DS (Direkt tillgång för näringsidkare till de europeiska informationssystemen)*: UUM&DS-projektet syftar till att genomföra ett system som ger näringsidkare direkt och harmoniserad tillgång till nya EU-omfattande tjänster, inbegripet de centrala tjänsterna.

Nationella system

15. *Uppdatering av de nationella importsystemen*: Målet för projektet är att genomföra alla krav i tullkodexen avseende nationell import. Det omfattar systemen för behandling av nationella tulldeklarationer och andra relaterade system.
16. *Anmälan av ankomst, anmälan av uppvisande och tillfällig lagring*: Målet för detta projekt är att definiera processerna för anmälan av transportmedlets ankomst, anmälan av varornas ankomst och deklarationen för tillfällig lagring samt stödja harmonisering i medlemsstaterna.
17. *Särskilda förfaranden*: Syftet med projektet är att påskynda, underlätta och harmonisera särskilda förfaranden i hela unionen genom att tillhandahålla gemensamma verksamhetsprocesser.

Bland många andra elektroniska tullsystem som ska stödja tullmyndigheterna och/eller underlätta förfarandena för importörer och exportörer finns följande system, som nämns i denna rapport:

Taric (Europeiska unionens integrerade tulltaxa): Detta är en flerspråkig databas som integrerar alla åtgärder som avser EU:s tullagstiftning, handelslagstiftning och jordbrukslagstiftning.

Informationssystemet mot varumärkesförfalskning och piratkopiering (Copis) Detta system är avsett att stärka skyddet av immateriella rättigheter genom förbättrat samarbete och informationsutbyte mellan rättsinnehavare och medlemsstaternas tullförvaltningar och mellan alla tullkontor i medlemsstaterna.

Informationssystem för bedrägeribekämpning (Afis): Via detta säkrade system kan medlemsstaterna utbyta information om överträdelser av tullagstiftningen med varandra och med kommissionen.

Elektroniskt system för riskhantering: Tullens elektroniska riskhanteringssystem (CRMS) stöder elektroniskt utbyte av riskinformation i realtid mellan medlemsstaterna och mellan kommissionen och medlemsstaterna. Det ansluter 841 tullkontor, inbegripet alla internationella hamnar och flygplatser, större gränsposter på land och samtliga nationella riskanalyscentrum.