



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 22 maj 2023
(OR. en)

9625/23

**Interinstitutionellt ärende:
2023/0157 (NLE)**

**UD 112
ENFOCUSTOM 59
ECOFIN 456
FISC 97
MI 435
COMER 60
TRANS 196**

FÖRSLAG

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	17 maj 2023
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2023) 259 final
Ärende:	Förslag till RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordning (EEG) nr 2658/87 vad gäller införandet av en förenklad tullbehandling för distansförsäljning av varor och av förordning (EG) nr 1186/2009 vad gäller avskaffandet av tröskelvärde för tullbefrielse

För delegationerna bifogas dokument – COM(2023) 259 final.

Bilaga: COM(2023) 259 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 17.5.2023
COM(2023) 259 final

2023/0157 (NLE)

Förslag till

RÅDETS FÖRORDNING

om ändring av förordning (EEG) nr 2658/87 vad gäller införandet av en förenklad tullbehandling för distansförsäljning av varor och av förordning (EG) nr 1186/2009 vad gäller avskaffandet av tröskelvärden för tullbefrielse

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Detta initiativ utgör tillsammans med förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en tullkodex för unionen, Europeiska unionens tulldatacentral och Europeiska unionens tullmyndighet, och om upphävande av förordning (EU) nr 952/2013 (*översynen av unionens tullkodex*)¹, och förslaget till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (*mervärdesskatteförslaget*)², en del av en bred och omfattande reform av tullunionen som kommissionen har antagit i dag.

Tullunionen är en av unionens tidigaste framgångar och är avgörande för att den inre marknaden ska fungera väl. Den grundar sig på en gemensam tulltaxa som fastställer de tullsatser som ska tillämpas på import av varor från länder utanför unionen och gemensamma förfaranden för varor som förs in i eller ut ur unionens tullområde. Tullar är en följd av företags- och handelspolitiken. De kallas tillsammans med andra avgifter som rör handeln med tredjeländer för traditionella egna medel, vilka står för 11 % av unionens budget för 2022. EU-länderna ansvarar för att ta ut tullar enligt reglerna i rådets förordning om genomförande av beslutet om egna medel³.

Under de senaste åren har förändringarna i handelsmönstren och den ökande e-handeln blivit en stor utmaning för tullmyndigheterna. I dag är e-handelstransaktionerna mer än dubbelt så många som de traditionella handelstransaktionerna, men utgör bara 0,5 % av värdet⁴. Detta stora antal transaktioner med lågt värde gör det svårt både för tullmyndigheterna att övervaka onlinehandelsflödena och för aktörerna att för varje paket uppfylla flera rapporteringsskyldigheter.

Paket som värderas till högst 150 EUR och som sänds direkt från ett tredjeland till en mottagare i EU är tullbefriade⁵. Tullfriheten för varor med ringa värde infördes 1983 och omfattningen ökade 1991 och 2008. Fram till den 1 juli 2021 undantogs även importerade varor av ringa värde (mindre än 22 EUR) från mervärdesskatt. Båda undantagen motiverades av den oproportionerliga administrativa börda det innebar att hantera tulldeklarationer för att ta ut låga tullbelopp och mervärdesskatt på varor av lågt värde.

I och med antagandet av paketet om mervärdesskatt på e-handel 2017 enades medlemsstaterna dock om att avskaffa mervärdesskatteundantaget för importerade varor av lågt värde för att skydda medlemsstaternas skatteintäkter, skapa lika villkor för de berörda företagen och minimera bördorna för dem⁶. Genom direktivet inrättades också en

¹ EUT C , , p. .

² EUT C , , p. .

³ Rådets förordning (EU, Euratom) nr 609/2014 av den 26 maj 2014 om metoder och förfaranden för tillhandahållande av traditionella, momsbaseade och BNI-baserade egna medel samt åtgärder för att möta likviditetsbehov (EUT L 168, 7.6.2014, s. 39).

⁴ Mellan den 1 januari 2022 och den 31 december 2022 lämnade "traditionella näringsidkare" in över 405 miljoner importdeklarationer motsvarande ett värde av 2 907 miljarder euro. Som jämförelse registrerades 1,1 miljarder super-reducerade tulldeklarationer (på varupostnivå) för varor upp till 150 EUR, med ett totalt deklarerat värde på 12,3 miljarder euro. Det motsvarar ett genomsnittligt deklarerat postvärde på cirka 11,00 EUR.

⁵ Artikel 23 i förordningen om tullbefrielse (rådets förordning nr 1186/2009, EGT L 324, 10/12/2009, s. 1).

⁶ Rådets direktiv (EU) 2017/2455 av den 5 december 2017 om ändring av direktiven 2006/112/EG och 2009/132/EG vad gäller vissa skyldigheter på mervärdesskatteområdet för tillhandahållanden av tjänster och distansförsäljning av varor (EUT L 348, 29.12.2017, s. 7).

kontaktpunkt för import (IOSS) för e-handelsförmedlare som säljer varor från tredjeländer till europeiska konsumenter, vilket gör det möjligt för dem att ta ut mervärdesskatt vid import vid tidpunkten för försäljningen i stället för att ta ut den när varorna kommer in på unionsmarknaden. För att kontrollera om mervärdesskatt tagits ut vid försäljningstillfället eller ska tas ut vid gränsen måste alla paket deklareras till tullen vid ankomsten till EU. Från och med juli 2021 omfattas därför alla importerade varor av mervärdesskatt och täcks av en digital tulldeklaration, även varor som värderas upp till 150 EUR för vilka inga tullar ska betalas. Enligt kommissionens utvärdering av mervärdesskattereglerna⁷ har avskaffandet av mervärdesskatteundantaget vid lågvärdesimport varit en framgång. Under de första 6 månaderna uppgav medlemsstaterna 1,9 miljarder euro i mervärdesskatt, och både skatte- och tullmyndigheterna har numera uppgifter om e-handelstransaktioner.

Skillnaden mellan mervärdesskatte- och tullbehandlingen av e-handelsvaror gör dock systemet mycket komplicerat för de berörda parterna. Det nuvarande läget är följande: Mervärdesskatt är tillämpligt på alla varor, medan tullar tillämpas på varor med ett värde som överstiger 150 EUR. Mervärdesskatten tas ut och deklareras vid onlineplattformarnas försäljningstillfälle, men kontrolleras vid ankomsten när post- och expressoperatörer deklarerar varorna till tullen.

Trots att varje paket från och med juli 2021 rapporteras till tullen är kontrollen av efterlevnaden av de finansiella kraven fortfarande en utmaning för tullmyndigheterna. I synnerhet har bibehållandet av tullfriheten för varor upp till 150 EUR lämnat dörren öppen för ett systematiskt missbruk av detta tröskelvärde genom undervärdering och uppdelning av sändningar. Det finns bevis för att sådant missbruk av tröskelvärdet på 150 EUR förekommer. I en studie som utfördes av Copenhagen Economics 2016 uppskattades att omkring 65 % av e-handelssändningarna är undervärderade i tullhänseende⁸. I sin särskilda rapport om importförfaranden⁹ drog Europeiska revisionsrätten dessutom slutsatsen att de nuvarande it-systemen för tullklarering inte kan förhindra import av varor som inte är berättigade till tullbefrielse, och att denna brist inte vägs upp av efterhandskontroller och utredningsplaner¹⁰.

Detta leder till att konkurrensen snedvrids. Tullfriheten gynnar e-handelsoperatörer i tredjeländer och ger dem en fördel gentemot traditionella näringsidkare och återförsäljare i EU, vilka måste betala tull när de importerar i bulk, och bidrar till att det inrättas distributionscenter för e-handel utanför EU.

Detta förslag bygger på rapporten från **expertgruppen** för tullunionens utmaningar¹¹. Expertgruppen rekommenderade bland annat att tulltröskeln på 150 EUR för e-handel skulle avskaffas, eftersom ett tröskelvärde som ger exportörer till unionen en anledning att dela upp sändningar i mindre paket ger fel incitament både i fråga om handelsvillkor (illojal konkurrens) och miljömässig hållbarhet (högre utsläppsavtryck).

För att hantera den särskilda utmaning som e-handelsvaror innebär kompletterar detta förslag det förslag om översyn av unionens tullkodex som kommissionen antog i dag genom att 1)

⁷ Se arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar som åtföljer förslaget till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern [SWD\(2022\) 393 final](#).

⁸ Copenhagen Economics (2016), E-commerce imports into Europe: VAT and Customs treatment.

⁹ [Särskild rapport nr 19/2017 – Importförfaranden: brister i den rättsliga ramen och oändamålsenlig tillämpning påverkar EU:s ekonomiska intressen](#)

¹⁰ Revisionsrättens särskilda rapport nr 12/2019, punkterna 81–88.

¹¹ [Expertgruppen för tullunionens utmaningar](#) bestod av 12 högprofilerade medlemmar med erfarenhet inom den offentliga eller privata sektorn av tullfrågor, e-handel, riskhantering, den internationella leveranskedjan, it- och dataanalyslagstiftning och internationell handelsrätt. Gruppen som leddes av Arancha González Laya, Spaniens tidigare minister för utrikesfrågor, Europeiska unionen och samarbete, genomförde utfrågningar med 48 [samtalspartner](#) och ett [öppet samråd](#). [Rapporten](#) offentliggjordes den 30 mars 2022.

avskaffa tullbefrielsen för import av varor med ett värde av högst 150 EUR, och 2) införa en förenklad tullbehandling för varor som importeras inom ramen för en transaktion mellan företag och konsument som klassificeras som distansförsäljning i mervärdesskattehänseende. I förslaget till översyn av unionens tullkodex föreskrivs ytterligare förenklingar när det gäller tullklassificering, tullvärde och ursprung för att fastställa tullsatserna för varor som importeras genom distansförsäljning. Den förenklade tullbehandlingen ska tillämpas på frivillig basis av (faktiska) importören. Om den (faktiska) importören vill omfattas av förmånstullsatter genom att bevisa varornas ursprungsstatus, eller av konventionella eller tillämpliga lägre autonoma tullsatter, kan personen göra detta genom att tillämpa standardförfarandena.

De föreslagna förenklingarna i beräkningen av tullavgifter förväntas uppväga de effekter som avskaffandet av tröskeln för tullbefrielse har på den administrativa bördan för tullmyndigheter och företag och leda till förenklade processer och förfaranden för aktörerna.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Detta initiativ är förenligt med och följer upp 2022 års handlingsplan på tullområdet¹², där kommissionen fastställde ett antal åtgärder för att föra tullunionen till nästa nivå. Åtgärderna inriktades på fyra huvudsakliga insatsområden: riskhantering, e-handel, regelefterlevnad och tullunionen som agerar som en enda enhet. Inom ramen för åtgärd 9 åtog sig kommissionen att undersöka e-handels effekter på uppbörden av tullar och på lika villkor för EU-aktörer, inbegripet möjliga arrangemang för uppbörd av tullar i linje med den nya strategin för uppbörd av mervärdesskatt inom ramen för kontaktpunkten för import (IOSS).

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Detta initiativ är förenligt med förslaget om mervärdesskatt i den digitala tidsåldern¹³, som antogs av kommissionen den 8 december 2022 och som för närvarande diskuteras i rådet. Förslaget om mervärdesskatt i den digitala tidsåldern syftar till att modernisera och anpassa EU:s mervärdesskattesystem till den digitala tidsåldern. Det utgör ett omfattande och mångfasetterat reformpaket med tre huvudmål, varav ett är att stärka konceptet med en gemensam mervärdesskatteregistrering i EU. Syftet med konceptet med en gemensam mervärdesskatteregistrering i EU är att införa åtgärder för att ytterligare minska de fall där en beskattningsbar person måste mervärdesskatteregistrera i mer än en medlemsstat.

Utöver förslaget om mervärdesskatt i den digitala tidsåldern är den tredje delen av reformpaketet för tullunionen ett förslag om ändring av mervärdesskattedirektivet¹⁴, med syftet att avskaffa tröskelvärde på 150 EUR för beskattningsbara personer för att underlätta distansförsäljning av varor och tillämpningen av den särskilda ordningen för distansförsäljning av varor importerade från tredjeteritorier eller tredjeländer och särskilda ordningar för deklaration och betalning av mervärdesskatt vid import. Genom att tröskelvärde på 150 EUR för tullfrihet avskaffas samtidigt som tröskelvärde på 150 EUR för användning av IOSS borde förekomsterna av undervärdering minska, och därigenom skyddas intäkterna för medlemsstaterna.

¹² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – Handlingsplan för att ta tullunionen till nästa nivå, Bryssel, 28 september 2020 ([customs-action-plan-2020_sv.pdf](https://ec.europa.eu/customs-action-plan-2020_sv.pdf) ([europa.eu](https://ec.europa.eu))).

¹³ COM(2022) 701, 703, 704.

¹⁴ Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskatte regler för beskattningsbara personer som möjliggör distansförsäljning av importerade varor och tillämpningen av den särskilda ordningen för distansförsäljning av varor importerade från ett tredjeteritorium eller ett tredjeländ och särskilda ordningar för deklaration och betalning av mervärdesskatt vid import.

Initiativet stöder EU:s strategi för hållbar tillväxt¹⁵, som syftar till bättre skatteuppbörd, lägre förekomst av skattebedrägerier, skatteflykt och skatteundandragande samt minskade efterlevnadskostnader för företag, enskilda personer och skatteförvaltningar. Att förbättra skattesystemen för att främja en mer hållbar och rättvisare ekonomisk verksamhet ingår också i EU:s agenda för konkurrenskraftig hållbarhet.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Genom denna förordning ändras rådets förordning (EG) nr 1186/2009 av den 16 november 2009 om upprättandet av ett gemenskapssystem för tullbefrielse och rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan.

Båda ändringarna grundas på artikel 31 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. I den artikeln föreskrivs att tullsatser i den gemensamma tulltaxan ska fastställas av rådet på förslag från kommissionen.

- **Proportionalitetsprincipen**

Förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen och går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen, särskilt en väl fungerande tullunion och inre marknad.

Proportionaliteten säkerställs genom att detta initiativ innebär ett avskaffande av tröskeln för tullbefrielse för import av lågvärdesförsändelser till EU och främjar en effektivare och enklare metod för uppbörd av tullar på varor som importerar inom ramen för distansförsäljning.

- **Val av instrument**

Förslaget kräver en ändring av rådets förordning (EG) nr 1186/2009 av den 16 november 2009 om upprättandet av ett gemenskapssystem för tullbefrielse (*förordningen om tullbefrielse*) och rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan (*gemensamma tulltaxan*).

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning**

Kommissionen har inte gjort någon efterhandsutvärdering av rådets förordning (EG) nr 1186/2009 och rådets förordning (EEG) nr 2658/87.

Resultaten av efterhandsutvärderingen av paketet om mervärdesskatt på e-handel är dock relevanta för detta förslag, eftersom de ger en översikt över volymerna och värdet av lågvärdesförsändelser som importeras till EU. Dessa uppgifter var helt osynliga på EU-nivå innan paketet om mervärdesskatt på e-handel trädde i kraft den 1 juli 2021, eftersom merparten av försändelserna släpptes ut på EU-marknaden utan tullformaliteter. I och med att

¹⁵ I medlemsstaternas planer för återhämtning och resiliens finns en bred uppsättning reformer för att förbättra företagsklimatet och främja införandet av digital och grön teknik. Dessa reformer kompletteras med viktiga insatser för att digitalisera skatteförvaltningarna som en strategisk sektor inom den offentliga förvaltningen. (Årlig översikt över hållbar tillväxt 2022 (COM(2021) 740 final)).

paketet om mervärdesskatt på e-handel innebar ett avskaffande av mervärdesskatteundantaget vid import av varor med ett värde under 22 EUR fanns det dock ett behov av att införa krav på en formell tulldeklaration för alla importerade varor från och med den dagen för att säkerställa efterlevnaden av mervärdesskatteskyldigheterna.

Kommissionen har gjort en efterhandsutvärdering av tillämpningen av paketet om mervärdesskatt på e-handel under de första sex månaderna. De första resultaten är mycket uppmuntrande och vittnar om att de nya åtgärderna är lyckade. På importsidan visar resultaten för de första 6 månaderna att mervärdesskatt på runt 2 miljarder EUR uppbars specifikt i samband med import av lågvärdeförsändelser med ett realvärde på högst 150 EUR. Av den mervärdesskatt på 2 miljarder euro som uppbars i samband med import av varor av lågt värde under de första sex månaderna uppbars nästan 1,1 miljarder euro via kontaktpunkten för import (IOSS).

Genomförandet av paketet har också bidragit till att bekämpa mervärdesskattebedrägerier. Analyser av tulluppgifter visar att de åtta största registrerade IOSS-näringsidkarna stod för omkring 91 % av alla transaktioner som deklarerats för import till EU via IOSS. Detta är en mycket uppmuntrande statistik, eftersom den visar vilken inverkan den nya bestämmelsen om ”faktiska leverantörer” på marknadsplatser har haft på efterlevnaden, eftersom uppföljningen och granskningen av detta mycket begränsade antal beskattningsbara personer är tillräcklig för att säkerställa uppbörden av mervärdesskatt på denna typ av transaktioner.

Mot bakgrund av framgångarna med paketet om mervärdesskatt på e-handel införs genom förslaget till reform av tullunionen ett tydligt ansvar för mellanhänder inom e-handel som är ”faktiska importörer” när det gäller de produkter som de importerar från tredjeländer och säljer till konsumenter i EU. Sådana faktiska importörer kommer att bli skyldiga att ta ut och betala importtullar på dessa varor i enlighet med principerna för IOSS. Till följd av detta kommer insatserna för att uppfylla kraven att inriktas ännu mer på ett mycket mindre antal stora aktörer på marknaden, som kommer att stå för merparten av distansförsäljningen av importerade varor till EU.

- **Samråd med berörda parter**

Synpunkter inhämtades från berörda parter om innehållet i detta initiativ i samband med studien om en integrerad och innovativ översyn av EU:s regler för e-handelstransaktioner från tredjeländer ur ett tull- och skatteperspektiv som utarbetats av en extern uppdragstagare¹⁶. Samrådet pågick mellan den 16 december 2021 och den 10 mars 2021 och totalt 69 svar inkom¹⁷. Flest svar (33) kom från ekonomiska aktörer (företag och företagsorganisationer tillsammans) och från konsumenter (totalt 26 svar och en ytterligare synpunkt från en konsumentskyddsorganisation). Dessutom besvarade 19 medlemsstater det riktade frågeformuläret.

Resultatet visade att omkring 65 % av de tillfrågade företagen (inklusive e-handelsplattformar) åtminstone i viss utsträckning skulle stödja ett avskaffande av tröskelvärdet för tull, medan svaret från medlemsstaternas tullmyndigheter inte var entydigt vad gäller frågan om de föredrog ett avskaffande eller en höjning av tröskelvärdet på 150 EUR (44 % av de svarande stödde ett avskaffande av tröskelvärdet, åtminstone i viss utsträckning, och 43 % föredrog en höjning av tröskelvärdet, åtminstone i viss utsträckning).

¹⁶ Utvärderingen av den andra versionen av slutrapporten pågår fortfarande vid tidpunkten för förslaget.

¹⁷ Man var tvungen att bortse från totalt fem (av de 69) svaren vid analysen av frågeformuläret. Ett svar lämnades av en medlemsstats tullmyndighet och detta svar beaktades vid bedömningen av den nationella myndighetens enkät. Ytterligare fyra svar lämnades utan sakinnehåll och beaktades därför inte i analysen.

De ansåg dock inte att en sänkning av tröskelvärdet var ett genomförbart alternativ (57 % av svaren angav att det inte alls borde betraktas som ett alternativ).

Utöver ovanstående återkoppling om det offentliga samrådet anordnades en rad riktade samråd under arbetet med konsekvensbedömningen avseende reformen av tullunionen för att samla in synpunkter från expertintressenter. Detta omfattade diskussioner inom ramen för reflektionsgruppen, som bestod av generaldirektörerna för medlemsstaternas tullförvaltningar och leddes av kommissionen och av gruppen för näringslivskontakter, som är det viktigaste forumet för samråd med företag på unionsnivå om utveckling och genomförande av tullrelaterade frågor och utvecklingen av tullpolitiken.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Vid utarbetandet av detta initiativ tog kommissionen hänsyn till analysen i den ovannämnda studie som utfördes av en extern uppdragstagare. Detta är kopplat till åtgärd 9 i handlingsplanen för tullunionen, där kommissionen åtog sig att undersöka e-handels effekter på uppbörden av tullar och på lika villkor för EU-aktörer, inbegripet möjliga arrangemang för uppbörd av tullar i linje med den nya strategin för uppbörd av mervärdesskatt inom ramen för kontaktpunkten för import (IOSS). I studien bedömdes de möjliga konsekvenserna av att ändra tröskeln för tullbefrielse på 150 EUR genom att tre olika alternativ undersöktes och jämfördes, nämligen att 1) avskaffa tröskeln för tullbefrielse, 2) höja tröskeln till 1 000 EUR, och 3) sänka tröskeln till 22 EUR. I studien drogs slutsatsen att avskaffandet av tröskelvärdet på 150 EUR skulle leda till den största intäktsökningen och så pass lika villkor som möjligt för utländska säljare och den inhemska marknaden. Det skulle också undanröja bedrägerier eller kringgående av tullbetalningar genom uppdelning av sändningar, och minska incitamenten för undervärdering. Slutsatsen var därför att ett avskaffande av minimitröskeln skulle vara det mest fördelaktiga.

Kommissionen byggde också vidare på den analys som utförts av en annan extern uppdragstagare för studien ”mervärdesskatt i den digitala tidsåldern”. Denna studie bidrog också till förslaget om en ändring av direktiv 2006/112/EG för att utvidga regeln om faktisk leverantör, IOSS och särskilda ordningar till att omfatta import av varor över 150 EUR som ingår i det föreliggande paketet om en reform av tullunionen.

Syftet med studien var för det första att utvärdera den nuvarande situationen när det gäller kraven på digital rapportering, behandlingen av mervärdesskatt inom plattformsekonomin, en gemensam mervärdesskatteregistrering och IOSS. Det andra syftet var att bedöma effekterna av ett antal möjliga politiska initiativ på dessa områden. I studien undersöktes särskilt möjligheten att ta bort det tröskelvärde på 150 EUR som gäller för IOSS. I studien konstaterades att distansförsäljning av importerade varor över 150 EUR och distansförsäljning av punktskattepliktiga varor utgör omkring 10–20 % av det totala värdet av e-handelsimporten till EU.

- **Konsekvensbedömning**

Reformen av tullbestämmelserna om e-handel granskades i samband med konsekvensbedömningen av reformen av tullunionen, i vilken detta förslag ingår¹⁸. Efter ett negativt yttrande av den 28 oktober 2022 avgav nämnden för lagstiftningskontroll ett positivt yttrande om konsekvensbedömningen till stöd för reformpaketet för tullunionen den 27 januari 2023. Nämnden rekommenderade mer detaljerade uppgifter om bland annat hur alternativen för e-handel identifieras, särskilt vilka skälen är till att avskaffa undantaget på 150 EUR och göra elektroniska plattformar ”faktiska importörer” och ytterligare förklaringar

¹⁸ SWD(2023)140.

till införandet av ett system med kategorier ("hinkar") för beräkning av tullsatser, särskilt när det gäller kommissionens olika möjliga policyval. Konsekvensbedömningen ändrades i enlighet med detta.

I konsekvensbedömningen identifierades fem huvudsakliga problemområden som leder till brister och sårbarheter i tullunionen, och flera politiska alternativ för att hantera med dessa problem analyserades.

Ett av dessa är den ökande e-handeln och de därmed sammanhängande förändringarna i handelsmönstren (från varor som traditionellt förs in i EU i stora mängder som fraktgods till miljontals småförsändelser som transporteras direkt till enskilda konsumenter), vilket har medfört nya utmaningar för tullen. Tullen är inte rustad för att hantera de ökade volymerna av varor och deklarationer. Trots att ändringar införts genom paketet om mervärdesskatt på e-handel, som trädde i kraft den 1 juli 2021 och som syftar till att bekämpa mervärdesskattebedrägeri som beror på att mervärdesskatteundantaget vid import missbrukas, kvarstår vissa problem, och så gör även undervärdering, särskilt genom att sändningar delas upp för att undvika att importtullar behöver betalas.

När man analyserade i vilken utsträckning e-handelsprocesserna behöver ändras förkastades därför alternativen att minska eller öka tullbefrielsen på 150 EUR. Skälet var att inget av de identifierade problemen (snedvridning av konkurrensen, komplexitet, osäkerhet, svårigheter att kontrollera och bedrägeri) är kopplat till det skattebefriade beloppet, utan till själva förekomsten av undantaget. Möjligheten att låta konsumenterna tulldeklarera de varor som de köper på nätet förkastades också, eftersom det anses vara betungande för dem, eftersom de som släpper ut varor på unionsmarknaden är mellanhänder inom e-handel och inte konsumenter.

Enligt konsekvensbedömningen beräknas tilläggstullarna på e-handeln uppgå till cirka 13 miljarder euro under 15 år. Den förbättrade informationen från ekonomiska aktörer inom ramen för de nya processerna, centraliseringen av uppgifter till Europeiska centrumet för tulldata och den operativa roll som Europeiska unionens tullmyndighet spelar skulle också göra det möjligt att avsevärt förhindra att intäkter går förlorade till följd av bedrägliga metoder såsom undervärdering eller felaktig varuklassificering ("stänga tullgapet").

- **Lagstiftningens ändamålsenlighet och förenkling**

Detta förslag är en del av reformen av tullunionen, som är ett Refit-initiativ med syftet att förenkla tullförfarandena genom ett bättre samspel mellan tullmyndigheterna och de ekonomiska aktörerna, där fokus ligger på aktörer och leveranskedjor i stället för på enskilda transaktioners efterlevnad av olika formaliteter som läget ser ut i dag. Företag (inklusive e-handelsplattformar) som erbjuder tullmyndigheterna insyn i leveranskedjorna kommer att omfattas av enklare och snabbare förfaranden eftersom tullmyndigheterna får tillgång till deras affärsuppgifter. Förenklingen och centraliseringen av funktioner på flera nivåer förväntas leda till minskad byråkrati och förenklade processer och förfaranden för aktörerna.

Den potentiella ökningen av den administrativa bördan i samband med det föreslagna avskaffandet av tröskelvärde för tullbefrielse förväntas uppvägas av en förenklad tullbehandling i form av ett system med fem kategorier. Ökning borde också vara begränsad eftersom det sedan den 1 juli 2021 redan krävs en elektronisk tulldeklaration för alla varor som importeras till EU. Den förenklade tullbehandlingen som kompletteras med ytterligare förenklingar för tullvärde och ursprung som föreslås som en del av översynen av unionens tullkodex kommer därför att förenkla tullberäkningen för e-handelsvaror och minska den administrativa bördan för både tullmyndigheterna och de ekonomiska aktörerna.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Detta förslag beräknas öka tullintäkterna med omkring 13 miljarder euro under 15 år för EU:s och medlemsstaternas budgetar, eftersom det kommer att avskaffa tröskeln för tullbefrielse för import av lågvärdesförsändelser. Dessutom förväntas det minska incitamentet för undervärdering och undanröja incitamentet för att på konstlad väg dela upp sändningar så att de på ett otillbörligt sätt kan omfattas av tullbefrielse. Införandet av den förenklade metoden för uppbörd av tullar kommer att minska den administrativa bördan för tullmyndigheter och e-handelsoperatörer. Med utgångspunkt i principerna och mekanismerna som styr IOSS kommer webbutiker och plattformar för e-handel att kunna ta ut tull tillsammans med mervärdesskatt. Detta kommer att öka transparensen gällande priser eftersom det slutliga försäljningspriset vid betalningen kommer att täcka alla ytterligare kostnader för konsumenterna fram till destinationen.

Varor som omfattas av EU-harmoniserade punktskatter omfattas inte av den förenklade tullbehandlingen. Den gäller heller inte för varor som omfattas av handelspolitiska åtgärder, såsom antidumpnings-, antisubventions- eller skyddsåtgärder.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Tullkodexkommittén (CCC) och expertgruppen för tullfrågor (CEG), vilka är rådgivande organ i tullfrågor som företrädare för alla medlemsstater deltar i, och som leds av kommissionstjänstemän från generaldirektoratet för skatter och tullar (GD Skatter och tullar), kommer att diskutera eventuella tolkningsproblem mellan medlemsstaterna när det gäller den nya lagstiftningen.

Dessutom kommer de nya tullbestämmelserna om e-handel att övervakas och utvärderas inom ramen för den bredare övervaknings- och utvärderingsram som föreskrivs i kommissionens förslag om översyn av unionens tullkodex.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

För att beakta de problem som identifierats när det gäller e-handelsvaror från tredjeländer innehåller detta förslag två huvuddelar. Den första delen rör borttagandet av tullbefrielse för varor med ett värde av högst 150 EUR. Detta kan uppnås genom att kapitel V i rådets förordning (EG) nr 1186/2009 av den 16 november 2009 stryks.

Den andra delen är en förenklad metod för beräkning av tullar baserad på fem olika kategorier eller ”hinkar” (var och en med en särskild tullsats) som syftar till att minska den administrativa börda som beräkningen av de tillämpliga tullsaterna för e-handelsvaror innebär för såväl tullmyndigheter som företag.

Konceptet med ett förenklat system för tullavgifter, ett så kallat ”tullkategorisystem”, bygger på en kanadensisk modell som tillämpas sedan 2012 för varor avsedda för privat bruk (varor företag till konsument eller konsument till konsument) med ett värde upp till 500 CAD (cirka 340 EUR)¹⁹. Enligt detta system finns ett begränsat antal ”tullhinkar” där var och en omfattar tydligt angivna kategorier av varor med en fast tullsats. Inom kategorisystemet kan de tillämpliga tullsaterna för enskilda produkter vara något högre än tullsatsen för hela varukoden.

¹⁹ [Canada's Low-Value Shipments Policy Regarding the Application of Customs Duties](#), WTO Working Group on Micro, Small and Medium-sized Enterprises September 2021.

I förslaget föreslås fem kategorier med respektive värdetullsats på 0 % (t.ex. för böcker, trycksaker, konstverk), 5 % (t.ex. leksaker, musikinstrument, metallbestick), 8 % (t.ex. för natursilke och bomullsprodukter, keramiska produkter, fotovaror), 12 % (t.ex. läderartiklar, resväskor) och 17 % (t.ex. skor och glasvaror) och avser varor som identifieras med utgångspunkt i Harmoniserade systemets kapitel. De ekonomiska aktörerna kommer dock fortfarande att behöva ange det 6-siffriga numret i Harmoniserade systemet, vilket kvarstår som ett krav i förhandsinformationen om lastuppgifter enligt lagstiftningsförslaget om översynen av unionens tullkodex. Varor som för närvarande har en tullsats *erga omnes* på 0 % kommer att fortsätta att omfattas av nolltullsats.

Varor som omfattas av harmoniserade punktskatter samt varor som omfattas av antidumpnings-, antisubventions- eller skyddsåtgärder undantas från den förenklade metoden för uppbörd av tullar.

Kategorisystemet utgår ifrån de befintliga konventionella tullsatserna och tar inte hänsyn till varornas ursprungsstatus. Om den (faktiska) importören vill omfattas av förmånstullsatsen genom att bevisa varornas ursprungsstatus kan personen göra detta genom att tillämpa standardförfarandena. På samma sätt kan den ekonomiska aktören, om den vill omfattas av konventionella eller tillämpliga lägre autonoma tullsatsen, göra detta genom att tillämpa standardförfarandena. Tullbefrielsen för import av varor med ett totalt värde på upp till 150 EUR per sändning kommer att avskaffas från och med den 1 mars 2028. Från och med den dagen kan importörer välja att använda den förenklade tullbehandlingen för beräkningen av tull som ska betalas på importerade e-handelsvaror, och faktiska importörer kommer att börja tillhandahålla information till EU:s tulldatacentral om transaktioner som rör varor som säljs till konsumenter i EU och avsänds från ett tredjeteritorium eller ett tredjeland.

Förslag till

RÅDETS FÖRORDNING

om ändring av förordning (EEG) nr 2658/87 vad gäller införandet av en förenklad tullbehandling för distansförsäljning av varor och av förordning (EG) nr 1186/2009 vad gäller avskaffandet av tröskelvärde för tullbefrielse

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 31,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och av följande skäl:

- (1) I kapitel V i rådets förordning (EG) nr 1186/2009¹ föreskrivs att varor som sänds direkt från ett tredjeland till en mottagare i unionen i försändelser vars sammanlagda realvärde inte överstiger 150 EUR ska vara befriade från importtull. Fram till den 1 juli 2021 var även varor till ett värde som inte överstiger 22 EUR befriade från mervärdesskatt. Den ökade volymen av lågvärdesimport till följd av den explosiva ökningen av e-handeln och de därmed sammanhängande förenklingarna gjorde det svårt för tullmyndigheterna att säkerställa efterlevnaden av skattemässiga och icke-skattemässiga krav. Genom rådets direktiv (EU) 2017/2455² avskaffades därför undantaget från mervärdesskatt vid import av dessa varor med lågt värde för att skydda medlemsstaternas skatteintäkter, skapa likvärdiga konkurrensvillkor för de berörda företagen och minimera de bördor som läggs på dem.
- (2) Samtidigt bibehölls tullbefrielsen för varor med ett värde under 150 EUR, vilket gjorde det möjligt att systematiskt missbruka detta tröskelvärde genom undervärdering och konstlad uppdelning av sändningar.
- (3) I en digitaliserad tullmiljö där elektroniska uppgifter finns tillgängliga för alla importerade varor oavsett deras värde är det inte längre motiverat att behålla en tullbefrielse som infördes för att förhindra en oproportionerlig administrativ börda för tullmyndigheter, företag och privatpersoner. Samtidigt har det med tanke på de betydande volymerna av lågvärdesimport blivit nödvändigt att skydda unionens och dess medlemsstaters ekonomiska intressen.
- (4) Det är därför nödvändigt att i kapitel V i förordning (EG) nr 1186/2009 stryka det tröskelvärde under vilket varor av ringa värde som inte överstiger 150 EUR per försändelse är befriade från importtullar.
- (5) Beräkningen av den tillämpliga tullen är emellertid en komplicerad uppgift som grundar sig på varornas tullklassificering, tullvärde och ursprung. Att tillämpa denna metod inom e-handeln skulle ofta leda till en oproportionerlig administrativ börda för

¹ Rådets förordning (EG) nr 1186/2009 av den 16 november 2009 om upprättandet av ett gemenskapssystem för tullbefrielse (EUT L 324, 10.12.2009, s. 23).

² Rådets direktiv (EU) 2017/2455 av den 5 december 2017 om ändring av direktiven 2006/112/EG och 2009/132/EG vad gäller vissa skyldigheter på mervärdesskatteområdet för tillhandahållanden av tjänster och distansförsäljning av varor (EUT L 348, 29.12.2017, s. 7).

både tullmyndigheter och företag. För att undvika detta är det nödvändigt att ge e-handelsförmedlare möjlighet att tillämpa en förenklad tullbehandling som bygger på ett system med fem kategorier, där varje kategori har en viss tullsats för varor som säljs till slutkonsumenten. Varor som för närvarande har en tullsats *erga omnes* på 0 % kommer att fortsätta att omfattas av nolltullsats.

- (6) Kategorisystemet bör utgå ifrån de befintliga konventionella tullsatserna och inte ta hänsyn till varornas ursprungsstatus. Om importörerna vill tillämpa konventionella eller lägre autonoma tullsatser eller omfattas av förmånstullsatser genom att bevisa varornas ursprungsstatus, kan de göra detta genom att tillämpa standardförfarandena, eftersom det är frivilligt att använda den förenklade tullbehandlingen.
- (7) Varor som omfattas av harmoniserade punktskatter och varor som omfattas av antidumpnings-, antisubventions- och skyddsåtgärder bör undantas från den förenklade tullbehandlingen för distansförsäljning av importerade varor från tredjeländer. Dessutom är varor som omfattas av kapitel 73, 98 och 99 i Kombinerade nomenklaturen uteslutna eftersom import av sådana varor (järn- och stålprodukter, hela industrianläggningar och varor som importeras eller exporteras under särskilda omständigheter) inte bör omfattas av någon förenkling.
- (8) I enlighet med proportionalitetsprincipen som anges i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen, särskilt en väl fungerande tullunion och inre marknad. Proportionaliteten säkerställs genom att detta initiativ innebär ett avskaffande av tröskeln för tullbefrielse för import av lågvärdesförsändelser till EU och främjar en effektivare och enklare metod för uppbörd av tullar på varor som importeras inom ramen för distansförsäljning.
- (9) Förordning (EEG) nr 2658/87 och förordning (EG) nr 1186/2009 bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE:

Artikel 1

Rådets förordning (EEC) nr 2658/87 ska ändras på följande sätt:

- 1) I artikel 1 ska följande punkter läggas till som punkterna 4 och 5:

”4. Genom undantag från punkt 3 och på begäran av importören ska tull tas ut på import av varor för vilka leveransen uppfyller villkoren för distansförsäljning av varor importerade från ett tredjeterritorium eller ett tredjeländ i den mening som avses i artikel 14.4.2 i direktiv 2006/112/EG, i enlighet med den förenklade tullbehandling för distansförsäljning som anges i tabellen i del ett avsnitt II punkt G i bilaga I.

5. Den förenklade tullbehandling för distansförsäljning som avses i punkt 4 ska inte tillämpas på följande:

- (a) Varor som avses i artikel 1.1 i rådets direktiv (EU) 2020/262³.

³ Rådets direktiv (EU) 2020/262 av den 19 december 2019 om allmänna regler för punktskatt (EUT L 058, 27.2.2020, s. 4.).

(b) Varor för vilka åtgärder har införts i enlighet med förordning (EU) 2016/1036⁴, förordning (EU) 2016/1037⁵, förordning (EU) 2015/478⁶ eller förordning (EU) 2015/755⁷, oberoende av deras ursprung.

(c) Varor som omfattas av kapitlen 73, 98 och 99.

(2) Bilaga I ska ändras i enlighet med bilagan till den här förordningen.

Artikel 2

Kapitel V i rådets förordning (EG) nr 1186/2009 ska utgå.

Artikel 3

Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Den ska tillämpas från och med den 1 mars 2028.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Utfärdad i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1036 av den 8 juni 2016 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen (EUT L 176, 30.6.2016, s. 21).

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1037 av den 8 juni 2016 om skydd mot subventionerad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen (EUT L 176, 30.6.2016, s. 55).

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/478 av den 11 mars 2015 om gemensamma importregler (EUT L 83, 27.3.2015, s. 16).

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/755 av den 29 april 2015 om gemensamma regler för import från vissa tredjeländer (EUT L 123, 19.5.2015, s. 33).