EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.9.2020
COM(2020) 581 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET OCH EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

Handlingsplan för att ta tullunionen till nästa nivå

I. Inledning

Inom ramen för EU:s tullunion ansvarar medlemsstaternas tullmyndigheter för att utföra ett stort antal kontroller innan varor övergår till fri omsättning i EU:s tullområde. Dessa kontroller syftar till att skydda såväl EU:s inkomster som medborgarnas och företagens säkerhet, hälsa och välstånd.

På senare år har det visat sig att medlemsstaternas tullmyndigheter kämpar med utmaningen att fullgöra sina olika roller. Trots att EU:s tullagstiftning genomgick en omfattande modernisering under 2016 förekommer problem såsom undervärdering av varor för att undvika tullar och mervärdesskatt[1] och smuggling av olagliga eller osäkra varor. Det finns också problem med obalanser mellan medlemsstaternas tullkontroller och omdirigering av varor still de svagaste införsel- och utförselpunkterna i EU:s tullområde för att undvika upptäckt. Vår snabbt föränderliga värld med påskyndad digital omvandling och nya affärsmodeller som e-handel har bidragit till tullens svårigheter att genomföra och kontrollera efterlevnaden av EU:s import- och exportlagstiftning. Samtidigt måste tullen alltid sträva efter att underlätta laglig handel, eftersom den internationella handeln är mycket viktig för EU:s framgång. Dessutom har de intensiva förberedelser som krävs för Förenade kungarikets utträde ur EU:s tullunion i slutet av övergångsperioden kraftigt ökat arbetsbördan för EU:s tullmyndigheter. Under dessa omständigheter finns det stora risker för förlorade intäkter för EU:s budget, för hot mot EU-medborgarnas säkerhet och trygghet, och oproportionerliga bördor för den lagliga handeln, om åtgärder inte vidtas för att stärka de nationella tullmyndigheternas verksamhet över hela EU.

Med tanke på detta förklarade Europeiska kommissionens ordförande Ursula von der Leyen i sina politiska riktlinjer för den nya kommissionens mandatperiod[2] som offentliggjordes den 16 juli 2019 att ”det är dags att ta tullunionen till nästa nivå och utrusta den med en starkare ram som gör det möjligt för oss att bättre skydda våra medborgare och vår inre marknad”. Hon sade att kommissionen kommer att föreslå ”en integrerad EU-strategi för att stärka riskhanteringen på tullområdet och stödja medlemsstaternas effektiva kontroller”.

I detta meddelande fastställs en handlingsplan för att omvandla ordförande von der Leyens politiska riktlinjer till konkreta fördelar för medborgare, företag och samhällen i Europa.

Covid-19-pandemins betydande effekter har gjort det viktigare än någonsin att säkerställa en smart förvaltning av EU:s tullunion. Kommissionens avdelningar med ansvar för tullfrågor har reagerat snabbt på krisen genom att anta lagstiftning, utfärda riktlinjer och aktivt stödja medlemsstaterna och företagen, särskilt för att säkerställa flexibilitet i fråga skyldigheter som rör tullskulder, för att snabbt kunna klarera medicinsk/skyddande utrustning samt för att förhindra att förfalskade eller osäkra produkter förs in i EU. Detta bör kunna vara till hjälp för tullverksamheten om det uppstår en allmän ökad spridning av covid-19-fall. Krisen har dock tydligt visat att man nu måste undersöka alla sätt för

[1] Exempelvis beräknades de potentiella förlusterna av intäkter från tullar och mervärdesskatt till följd av undervärdering av import av textilier och skor från Kina till en medlemsstat uppgå till närmare 5,2 miljarder euro för perioden 2013–2016. Se Europeiska revisionsrättens rapport nr 19 från 2017: ”Importförfaranden: brister i den rättsliga ramen och oändamålsenlig tillämpning påverkar EU:s ekonomiska intressen.”

[2] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_sv.pdf

att säkerställa att tullunionen och medlemsstaternas tullmyndigheter fungerar så effektivt som möjligt samt att de förblir flexibla och motståndskraftiga i kristider och bättre på att förutse problem. Detta innebär framför allt att ny tonvikt läggs på att säkerställa bättre tillgång till och användning av data och dataanalys för tulländamål och på att utveckla en lämplig uppsättning framtidsinriktade och gemensamma krishanteringsverktyg.

Vissa av de föreslagna åtgärderna kommer att kräva att medlemsstaterna anslår lämpliga medel på nationell nivå och stödjer finansiering på EU-nivå för det redan föreslagna nya EU-tullprogrammet och det nya finansiella instrumentet för tullutrustning. När det gäller EU-finansiering är de berörda beloppen blygsamma[3] medan potentialen är betydande, eftersom enbart tullar står för 14 % av de totala intäkterna till EU-budgeten (utan hänsyn till dominoeffekten på medlemsstaternas momsintäkter). Runt 85% av finansieringen som föreslås för EU:s nya tullprogram kommer att gå till drift, underhåll och utveckling av de elektroniska tullsystemen, vilka utgör den sammanhängande och enhetliga struktur som krävs för att tullunionen ska kunna fungera väl och för att skydda den inre marknaden och EU:s medborgare.

II. Bakgrund

EU:s tullunion innebär att EU:s medlemsstater tillämpar ett gemensamt tullsystem för import av varor från länder utanför EU:s tullområde. Det finns inga tullar och att inga tullkontroller vid gränserna mellan EU:s medlemsstater. EU är medlem av Världshandelsorganisationen, har en gemensam handelspolitik och agerar som ett handelsblock vid utarbetandet av internationella handelsavtal. Medlemsstaternas tullmyndigheter övervakar alla varor som förs in i eller ut ur EU:s tullområde, oavsett hur de förs in eller ut.

Sedan 2016 finns det en moderniserad rättslig ram för tullbestämmelser och tullförfaranden och arbetet med att uppgradera och utveckla de elektroniska system som utformats för att göra tullunionen till en modern, sammanlänkad och helt papperslös miljö bör slutföras i hela EU senast före utgången av 2025.

Tullmyndigheterna har i dag ett mycket brett tillsyns- och kontrollansvar när det gäller varor som importeras till EU:s tullområde. De tar inte bara ut tullar och moms på importerade varor, och punktskatter i tillämpliga fall, utan kontrollerar också dessa varor för andra icke-finansiella ändamål, t.ex. för att se till att de uppfyller EU:s krav på produktöverensstämmelse[4] och normer och bestämmelser på livsmedelsområdet, hälso- och miljöområdet samt mycket mer.

De kontrollerar också importerade varors överensstämmelse med reglerna om skydd av immateriella rättigheter, de kontrollerar importen av narkotikaprekursorer för att förhindra att de olagligen avleds till narkotikatillverkning, de kontrollerar handeln med kulturföremål, handeln med vilda djur och avfallstransporter för att förhindra olaglig export och import, och de kontrollerar efterlevnaden av reglerna om olagliga penningflöden som förs in i eller ut ur EU, inom ramen för EU:s lagstiftning mot penningtvätt. De samarbetar med brottsbekämpande myndigheter samt myndigheter och organ med

[3] Det föreslagna beloppet är under 1 miljard euro fördelat på sju år.
[4] Produktöverensstämmelse omfattar inte bara överensstämmelse med lagstiftning som rör produktharmonisering, utan även andra krav såsom produktsäkerhet och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

ansvar för gränsförvaltning och inre säkerhet för att bekämpa bedrägerier, terrorism och organiserad brottslighet tillsammans. Dessutom ansvarar de för förvaltningen och genomförandet av ett ökande antal förmånshandelsavtal mellan EU och andra länder.

EU:s inre marknad, som är ett område utan inre gränser för förflyttning av varor, har gjort det viktigare än någonsin att säkerställa en enhetlig tillämpning av reglerna vid de yttre gränserna för varor som kan förflyttas fritt inom tullområdet. Tullen måste hitta en balans mellan kontrollerna och underlättandet av internationell handel och globala leveranskedjor. Export till resten av världen har under de senaste årtiondena blivit en allt viktigare källa till företagande och arbetstillfällen i EU[5], samtidigt som 80 % av importen rör råmaterial till EU:s produktionsverksamhet. Ny lagstiftning om EU-täckande åtgärder på andra områden medför ofta nya ansvarsområden för tullen, och detta kommer sannolikt att fortsätta. Tullmyndigheterna får redan nu förfrågningar om att samla in uppgifter och dela dem med andra myndigheter. Varje gång nya ansvarsområden läggs på tullväsendet måste ett nytt elektroniskt system utvecklas och förvaltas, vilket medför extra personalresurser och kostnader för kommissionen och medlemsstaternas tullmyndigheter.

Mot denna bakgrund inledde kommissionen 2018 en satsning som syftar till att hjälpa beslutsfattare att få EU:s tullunion att förbli effektivt på lång sikt. Detta innovativa projekt om tullsamarbetet i framtiden (”The Future of Customs in the EU 2040”[6]) syftade till att skapa ett gemensamt och strategiskt samförstånd mellan viktiga aktörer om hur man kan hantera nuvarande och framtida utmaningar för tullsamarbetet och skapa en vision för hur EU:s tullunion ska se ut 2040.

Resultatet av framtidsstudien gav en bild av EU:s tullunion i framtiden, där tullmyndigheterna arbetar på ett fullständigt integrerat sätt för att uppnå följande:

- Skydda samhället, miljön och EU:s ekonomi genom att effektivt underlätta den lagliga handeln och genom intelligent och riskbaserad övervakning av leveranskedjor.
- Vara proaktiva och arbeta friktionsfritt med berörda aktörer, engagera sig för innovation och hållbarhet och vara en referenspunkt för tullmyndigheter i hela världen.
- Ses som en enda enhet.

För att uppnå denna vision betonade deltagarna åtgärder som ökad datautvinning och bättre användning av dataresurser, ökad driftskompatibilitet mellan tullens system och andra gränsinformationssystem, starkare styrning av tullunionen, ett bättre system för utbildning av tulltjänstemän samt ett förbättrat samarbete mellan EU och andra länder på multilateral och bilateral nivå.

III. Vägen framåt

Som ett led i kommissionens ansträngningar att få till stånd en bättre lagstiftning har framtidsstudien varit värdefull för kommissionen, både genom dess vision av EU:s tullunion i framtiden och betoningen av de viktiga kopplingarna med den breda kretsen av berörda parter. Kommissionen föreslår nu en rad åtgärder under sin mandatperiod för att ta tullunionen till nästa nivå, vilka kommer

[5] Sedan 2000 har exporten till länder utanför EU i genomsnitt årligen ökat med 6 % i värde och med 3 % i tonnage. Antalet varor som exporteras till länder utanför EU har ökat med 12 % årligen sedan 2010.
[6] https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/?s=future+of+customs

att ta hänsyn till resultaten av framtidsstudien, till samråden med EU:s medlemsstater och berörda parter[7] och till behovet av att dra vissa slutsatser för tulländamål från covid-19-pandemin. Som ett första steg mot att förverkliga visionen i framtidsstudien är åtgärderna särskilt inriktade på att säkerställa bättre tillgång till och användning av data och dataanalys för tulländamål och en intelligent, riskbaserad övervakning av leveranskedjor. Åtgärderna har delats in i fyra grupper enligt följande:

a) Riskhantering: Detta är avgörande för tullkontroller, med tanke på de stora volymer av varor som rör sig in i och ut ur tullområdet som tullmyndigheterna inte alltid kan undersöka enskilt och med tanke på behovet av att underlätta den lagliga handeln. Tullmyndigheterna genomför redan riskhantering på grundval av en EU-omfattande gemensam ram för riskhantering med gemensamma riskkriterier och riskstandarder[8] , åtgärder för utbyte av riskinformation och utförande av elektronisk riskanalys. Den centrala principen är uppbyggd kring två försvarsstrategier: i) bedöma i förväg och ii) kontrollera vid behov, före eller efter varornas övergång till fri omsättning i EU:s tullområde. Det finns dock farhågor om att riskhanteringsramen inte genomförs på samma sätt i alla medlemsstater. Det är även möjligt att medlemsstaternas riskbedömningssystem saknar viktig information, antingen på grund av att informationen inte samlas in eller utbyts mellan medlemsstaterna, eller för att medlemsstaterna saknar unionsomfattande jämförande data som skulle göra det möjligt för dem att tolka sina egna nationella data. Det behövs dataanalys på EU-nivå för att driva på en bättre och mer omfattande användning av data från alla källor, även genom internationellt tullsamarbete, och underlätta kopplingarna mellan riskhantering, tullkontroller och bedrägeribekämpning.

b) Hantering av e-handel: E-handel ska ses som något positivt med tanke på de fördelar det innebär både företag, framför allt små och medelstora företag, och för konsumenter, och att underlätta denna verksamhet är en hörnsten i strategin för den digitala inre marknaden. Skatte- och tullmyndigheterna har dock stora problem med att se till att varor som köpts på nätet uppfyller skatte- och tullkraven. Tullmyndigheterna har även skyldighet att kontrollera varor för ett brett spektrum av redan beskrivna icke-finansiella ändamål, som t.ex. rör EU:s standarder vad gäller säkerhet, immateriella rättigheter och andra områden. Paketet om mervärdesskatt på e-handel[9] som antogs den 5 december 2017 och som ska genomföras från och med den 1 juli 2021 syftar till att bekämpa mervärdesskattebedrägeri och säkerställa lika villkor för EU:s företag och samtidigt underlätta gränsöverskridande handel. Tullagstiftningen och it-systemen håller på att anpassas med anledning av dessa nya mervärdesskatteregler. Nya rapporteringsskyldigheter för posttjänster från och med den 15 mars 2021 kommer att bidra till att trygga säkerheten och tryggheten i samband med e-handelsimport. Det krävs dock ytterligare åtgärder, såsom internationellt samarbete, för att se till att tullmyndigheterna kan kontrollera denna import på ett effektivt sätt.

***c) Främja regelefterlevnad*:** Det är mycket viktigt att stärka och underlätta regelefterlevnaden för att frigöra tullresurser som istället kan fokuseras på misstänkta förflyttningar av varor. Det finns redan ett system för att skapa fördelar för betrodda näringsidkare som uppfyller de

[7] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12305-Action-Plan-on-the-Customs-Union
[8] Endast tillgängliga för experter på riskhantering i medlemsstaterna.
[9] https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce_en

kriterier som fastställs i EU:s tullagstiftning. Det används i stor omfattning men måste hanteras bättre för att förhindra missbruk. Samtidigt måste ansträngningarna fortsätta för att underlätta för näringsidkare med låg risk som följer reglerna, särskilt genom att se till att de förenklingar av tullförfaranden som föreskrivs i tullagstiftningen faktiskt fungerar i praktiken. Ett annat viktigt inslag är att fortsätta att utveckla samarbetet med viktiga internationella partner på bilateral och multilateral nivå, och samtidigt övervaka genomförandet av EU:s befintliga förmånsavtal med tredjeländer och se till att bestämmelserna efterlevs.

d) Tullmyndigheter som agerar som en enda enhet: Medlemsstaterna samarbetar redan på många områden, men det måste finnas ett bredare och mer operativt samarbete mellan tullmyndigheterna på tematisk eller geografisk basis för att säkerställa att de centrala prioriteringarna för tullens verksamhet förverkligas. Samarbetet mellan tullmyndigheterna och andra nationella myndigheter måste också förbättras och EU måste agera som en enda enhet i tullfrågor på internationell nivå. Det är nödvändigt att åtgärda obalanserna mellan medlemsstaterna när det gäller tullkontroller, särskilt genom att se till att alla medlemsstater har tillräckligt med utbildad personal och modern och tillförlitlig tullkontrollutrustning. Likvärdigheten i resultaten vid genomförandet av kontroller vid de yttre gränserna måste också säkerställas genom att man på ett korrekt sätt mäter resultaten av tullens aktiviteter och uppgifter. Framför allt är det nödvändigt att ta itu med mer grundläggande frågor, såsom hanteringen av kriser som covid-19-pandemin, hur kostnaderna för tullens elektroniska system ska hanteras, hur man ska säkerställa att tullverktyg, utbildning, metoder och organisatoriska strukturer är tillräckliga och lämpliga, samt hur man kan synliggöra tullens roll i samhället och locka begåvade och motiverade människor att arbeta för tullen.

Under dessa fyra huvudrubriker tillkännager kommissionen flera åtgärder i det kapitel som följer nedan. Det förberedande arbetet med vissa åtgärder har redan påbörjats, men åtgärderna förtjänar ett omnämnande på grund av deras betydelse för planen för att ta tullunionen till nästa nivå. Kommissionen kommer att stödja genomförandet av åtgärderna för att ta tullunionen till nästa nivå genom sina program för tekniskt stöd. De åtgärder som anges nedan utesluter inte att tullmyndigheterna kan komma att bli tvungna att genomföra ytterligare EU-strategier vid EU:s gränser, under förutsättning att det finns personalmässiga och ekonomiska resurser till detta, att det görs en utvärdering av strategin och konsekvenserna för it-systemen samt att det finns en lämplig planering.

IV. Åtgärder

a) Effektivare riskhantering på tullområdet för att möjliggöra effektivare kontroller

1) EU-övergripande gemensam analyskapacitet

Det har framgått av diskussionerna om tullkontroll att tullmyndigheterna skulle kunna dra stor nytta av mer data och dataanalys för många olika tullförfaranden. Bättre dataanalys skulle vara till hjälp såväl vid riskhantering, tullklarering, kontroller i efterhand och bedrägeribekämpning. På längre sikt skulle övervakning av tendenser och mönster med hjälp av dataanalys t.ex. kunna hjälpa kommissionen och tullmyndigheterna att identifiera brister och sårbarheter och fatta mer välinformerade policybeslut.

Det finns en stor mängd data i ett brett spektrum av databaser och dataplattformar på såväl EU- som medlemsstatsnivå som i viss utsträckning redan används i riskhanteringssyfte, och mer data blir tillgängliga för arbete på EU-nivå i takt med att de nya elektroniska systemen och uppgraderingarna inom ramen för unionens tullkodex tas i bruk. Denna stora datamängd har dock aldrig varit ordentligt sammanlänkad eller utnyttjad av tullmyndigheterna, och kommissionen behöver bättre tillgång till datauppgifterna, även för bedrägeribekämpning.

Kommissionen vill därför lansera ett initiativ för gemensam analyskapacitet på EU-nivå (”Joint Analytics Capabilities”) inom sina avdelningar för att underlätta datainsamlingen och att kunna använda data från tullmyndigheter och andra källor på ett bättre sätt samt för att tillhandahålla verktyg för bättre delning och sammanlänkning av data. Arbetet kommer att utföras i nära samarbete med medlemsstaterna och resultaten kommer att delas med dem, som ett komplement till medlemsstaternas egna uppgifter och verktyg. Dataanalysen kommer också att göras tillgänglig för bedrägeribekämpnings- och tillsynsåtgärder, även i syfte att förhindra förlusten av traditionella egna medel.

Utgångspunkten för initiativet med gemensam analys kommer att vara att förbättra riskhanteringen och, i linje med den nuvarande riskhanteringsstrategin, prioritera säkerställandet av ett bättre skydd av unionens ekonomiska intressen och ökad säkerhet och trygghet för EU och dess medborgare. Resultaten kommer att hjälpa tullmyndigheterna att identifiera riskfyllda handelsflöden, även i krissituationer. De kommer sedan kunna genomföra mer fokuserade, effektiva och kostnadseffektiva kontroller och optimera användningen av knappa resurser, vilket borde leda till bättre resultat enligt tullunionens resultatindikatorer (se nedan).

Inom denna ram kommer arbetet inledningsvis att utgå från de uppgifter som redan finns tillgängliga i EU:s databas Surveillance för övervakning av import- och exportuppgifter för att analysera handelsflödena. Analysen av data från Surveillance kommer också att bidra till ett korrekt och enhetligt genomförande av unionens tulltaxa i medlemsstaternas tullklareringssystem.

Det nya elektroniska importkontrollsystemet (ICS2) som ska tas i drift i tre faser mellan 2021 och 2024 och användas för att identifiera säkerhetshot innan de anländer till EU, kommer att tillhandahålla ytterligare data och kapacitet för dataanalys. Pilotprojektet för att undersöka denna gemensamma analyskapacitet inom ramen för ICS2 kommer att inledas under 2020, och gruppen för tullpolicyfrågor kommer att uppmanas att godkänna analysverktyget för ICS2 i december 2020.

Senare, och beroende på tillgången på resurser, kommer kommissionens avdelningar att utvidga omfattningen av sitt analysarbete genom att överväga om och hur uppgifter från ytterligare källor skulle kunna komplettera analysen inom ramen för den gemensamma analyskapaciteten. Detta skulle kunna innebära att kombinera uppgifter från tullövervakningssystemet med uppgifter om intrång i immateriella rättigheter från systemet mot varumärkesförfalskning och pirattillverkning (Copis), använda uppgifter från informationssystemet för bedrägeribekämpning (Afis) och utnyttja nya datakällor, inbegripet uppgifter som kan samlas in inom ramen för flera av de åtgärder som beskrivs längre fram i detta meddelande (uppgifter om mervärdesskattebetalningar, onlineplattformar, tullunionens resultat, de elektroniska systemen inom ramen för unionens tullkodex etc.). Efterhand skulle analysen inom ramen för den gemensamma analyskapaciteten om möjligt även kunna omfatta artificiell intelligens och maskininlärning.

Lämpliga styrningslösningar kommer att tas fram för analysresultaten och hänsyn kommer att tas till frågor rörande dataskydd och sekretess. På medellång sikt, om nödvändigt och efter en konsekvensbedömning, skulle en EU-struktur för datalagring och datahantering kunna utvecklas inom befintliga strukturer eller genom ett nyinrättat organ (se även nedan).

Åtgärd: 2020–2024:

- **Från och med 2020 och därefter:** Arbete pågår med att utveckla verktyg inom EU:s övervakningssystem Surveillance för att utnyttja de omfattande import- och exportdataseten i systemet för att få fram tendenser som påverkar unionens ekonomiska intressen. När det gäller ICS2 bör medlemsstaterna godkänna det föreslagna ICS2-analysverktyget i december.
- **Från och med slutet av 2021** kommer kommissionens avdelningar att använda sig av analyser av data från Surveillance för att stödja ett korrekt och enhetligt genomförande av unionens tulltaxa.
- **Vid utgången av 2023** kommer kommissionen efter den planerade utökningen av dataseten från Surveillance till att omfatta ytterligare dataelement, och förutsatt att det finns tillgängliga resurser, att utvidga analysen för att kombinera data från det systemet med data i andra system som rör t.ex. beslag av varumärkesförfalskade varor (Copis), information om bedrägeribekämpning (Afis), uppgifter om momsbetalningar, onlineplattformar, tullunionens resultat och de elektroniska systemen inom ramen för unionens tullkodex. När ICS2-analysverktyget har utvecklats och två av de tre faserna för ICS2 har genomförts kommer kommissionen och medlemsstaterna dessutom att påbörja analyser av förhandsdata före lastning och före ankomst för post-, express- och flygfraktföretag.
- **Senast i slutet av 2024**, efter genomförandet av den sista fasen av ICS2, kommer kommissionen och medlemsstaterna att utföra analyser av förhandsdata före lastning och före ankomst som tillhandahålls av alla sjöfarts-, vägtransports- och lufttrafikföretag samt logistikleverantörer.

2) Reviderad riskhanteringsstrategi

Kommissionen planerar att omforma och stärka den nuvarande ramen för riskhantering för att uppnå en ännu mer flexibel och strukturerad strategi för riskhantering. Riskhanteringsarbetet inriktas på säkerhet, trygghet och finansiella risker. Kommissionen vill stärka ramen genom att utnyttja den föreslagna nya gemensamma analyskapaciteten. Kommissionen vill dessutom utveckla en sund och effektiv styrning för att hantera finansiella risker i samband med genomförandet av kommissionens beslut från 2018 om kriterier för finansiell risk[10].

För att skydda EU:s inre marknad och dess medborgare kommer kommissionen också att sträva efter att stärka den nuvarande riskhanteringsprocessen för de många olika icke-finansiella risker som tullen är ansvarig för att kontrollera såsom beskrivs ovan. I detta avseende bör de nya verktygen för samarbete mellan tullmyndigheterna i realtid och för identifiering av risker som kommer att införas inom ramen för det elektroniska importkontrollsystemet (ICS2), kunna innebära ett stort stöd till tullmyndigheterna vid hanteringen av säkerhetsrisker före ankomst, genom att tullmyndigheterna får möjlighet att samarbeta i realtid för att identifiera riskfyllda sändningar innan de ens lastas i tredjeländer. Det måste också göras förbättringar av processerna för att identifiera och hantera risker som kan uppstå efter införseln av varor till EU:s tullområde. Slutligen kommer den nya ramen för riskhantering att syfta till att möta nya utmaningar, t.ex. de som uppstår till följd av den ökande andelen e-handelsvaror som förs in i tullområdet.

[10] C (2018) 3293 (åtkomst begränsad till medlemsstaternas experter på riskhantering)

Åtgärd: 2021

- Ny riskhanteringsstrategi i form av ett meddelande från kommissionen (för att utnyttja det gemensamma analysarbetet, utveckla hanteringen av finansiella risker, stärka riskhanteringen för icke-finansiella risker och hantera den snabbt ökande e-handeln) som ska antas under **det första kvartalet 2021**.

b) Hantering av e-handel

3) Användning av mervärdesskatteuppgifter för tulländamål

Kommissionen tillkännagav i sin handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin[11], att den ska försöka undersöka möjligheterna att inom Eurofiscs nätverk för bekämpning av skattebedrägerier[12] inrätta ett EU-nav för skatteinformation som inte bara är till användning för de myndigheter som ansvarar för mervärdesskatter utan även för tullmyndigheter och bedrägeribekämpningsorgan, och som dessutom tillhandahåller en direkt länk till Eurofisc för tullmyndigheterna. Det finns redan vissa utbyten mellan dessa olika organ[13], men de måste rationaliseras och struktureras genom att det skapas en direkt tillgång till skatteinformation för tullmyndigheterna.

Dessutom vill kommissionen se till att tullmyndigheterna kan dra fördelar av de nya rapporteringskraven avseende betalningsuppgifter som ska införas från och med den 1 januari 2024 för betaltjänstleverantörer för mervärdesskatteändamål[14]. Betalningsuppgifterna kommer att identifiera betalningsmottagarna och tillhandahålla information om belopp och datum för betalningar och den medlemsstat där betalningen/betalaren har sitt ursprung. Genom att få tillgång till dessa uppgifter kommer tullmyndigheterna att kunna spåra varor tillbaka till källan och på så sätt framför allt kunna upptäcka undervärdering av importerade varor. Det kommer också att säkerställa större synergier mellan tull- och skattemyndigheterna, vilket kommer att stärka ansträngningarna för att bekämpa bedrägerier.

Åtgärder: År 2020–2024

- Tullmyndigheterna får direkt tillgång till Eurofiscs skatteinformationsnav[15] senast **2022**.
- Kommissionen kommer från och med det **tredje kvartalet 2020** att bedöma de möjliga arrangemangen för att säkerställa att tullmyndigheterna får tillgång till uppgifter om mervärdesskattebetalningar, och utifrån denna bedömning föreslå en slutlig lösning senast den **1 januari 2024**.

4) Se över e-handelsaktörernas roll och skyldigheter, särskilt avseende plattformar

[11] COM(2020) 312, 5.7.2020

[12] Eurofisc är ett nätverk för snabbt utbyte mellan medlemsstaterna, för behandling och analys av riktad information om gränsöverskridande skattebedrägerier och för samordning av uppföljande åtgärder.

[13] Sådana utbyten har t.ex. ägt rum inom ramen för Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot (Empact). Inom ramen för detta system har det redan förekommit praktiskt, operativt samarbete mellan skatteförvaltningarna i EU (via Eurofisc), tullförvaltningarna och såväl Europol som Olaf för att upptäcka och förebygga mervärdesskattebedrägerier.

[14] Rådets direktiv (EU) 2020/284 av den 18 februari 2020 (EUT L 62, 2.3.2020, s. 7) och rådets förordning (EU) 2020/283 av den 18 februari 2020 (EUT L 62, 2.3.2020, s. 1).

[15] Se åtgärd 9 i handlingsplanen för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin (fotnot 10 ovan)

Paketet om mervärdesskatt på e-handel som antogs den 5 december 2017 och som ska genomföras från och med den 1 juli 2021 upphäver det nuvarande tröskelvärdet på 10 respektive 22 euro, under vilket importerade varor är undantagna från mervärdesskatt. Detta innebär att tullmyndigheterna från och med den dag då paketet träder i kraft måste ta ut mervärdesskatt på alla varor när de anländer till EU, såvida säljaren inte redan har tagit ut mervärdesskatten vid tidpunkten för köpet inom ramen för systemet med en enda kontaktpunkt för import (Import One-Stop Shop – IOSS). Från och med samma datum kommer e-marknadsplatser (nedan kallade *plattformar*) också att vara skyldiga att spara viss information i mervärdesskattehänseende och tillhandahålla den till skattemyndigheten på begäran.

Med utgångspunkt i dessa rapporteringskrav kommer kommissionen att undersöka möjligheterna att införa tullrapporteringsskyldigheter på plattformarna för att ta itu med de utmaningar som e-handeln medför. Även om plattformarna i regel inte har hand om tullklareringen av varor som köpts på nätet har de och skulle kunna dela uppgifter som visar hela försäljningskedjor, från den ursprungliga säljaren, via transaktionsvärdet, till den slutliga köparen. Dessa uppgifter skulle komplettera den information som lämnas i tulldeklarationerna och skulle kunna förbättra tull- och skatteåtgärderna mot bedrägerier såsom undervärdering, felaktiga beskrivningar av varor och falska ursprungsdeklarationer, mervärdesskatte- och tullbedrägerier samt mot andra icke-finansiella risker. Tillhandahållande av data från plattformar skulle också gynna handeln, eftersom det skulle göra det möjligt att identifiera och snabbare frigöra sändningar med låg risk som ligger under tröskelvärdet för tullbefrielse, där mervärdesskatt redan har betalats enligt IOSS-systemet. Kommissionen kommer också att undersöka effekterna av e-handel på uppbörd av tullar och lika villkor för alla EU-aktörer. Detta kommer att omfatta undersökning av arrangemang för uppbörd av tull på samma sätt som den nya metoden för uppbörd av mervärdesskatt.

Åtgärder: År 2021–2023

- Efter ett pilotförsök, och med förbehåll för resultaten av en konsekvensbedömning, kommer en rättslig ändring av tullkodexpaketet göras för att införa en skyldighet att rapportera tulluppgifter för plattformar: **första kvartalet 2023**.
- Analys av effekterna av e-handel på uppbörden av tullar och lika villkor för alla EU-aktörer: inleds under **2021.**

c) Förstärkning och underlättande av efterlevnad

5) Utökning av programmet för godkända ekonomiska aktörer

Programmet för godkända ekonomiska aktörer (AEO) som används sedan 2008 syftar till att förbättra säkerheten i de internationella leveranskedjorna och samtidigt underlätta den lagliga handeln. Programmet möjliggör för näringsidkare att utnyttja en rad förenklingar av tullformaliteterna, om de i gengäld vidtar förstärkta åtgärder för att säkerställa regelefterlevnaden och samarbetet med tullmyndigheterna. Kommissionen har tagit fram en övergripande strategi och metod för att förbättra genomförandet av programmet, bland annat att stärka kopplingen till riskhantering på tullområdet och öka aktörernas kunskaper om programmet.

Kommissionen kommer, med förbehåll för resultaten av undersökningsresor till medlemsstaterna, att överväga att införa lagstiftning som ålägger medlemsstaterna mer precisa skyldigheter att övervaka de godkända ekonomiska aktörerna för att säkerställa att de fortsätter att uppfylla AEO-kriterierna.

Kommissionen kommer separat att uppdatera AEO-riktlinjerna, som ska ge stöd till medlemsstaterna och de ekonomiska aktörerna när de tillämpar AEO-programmet.

Åtgärder: 2021

- Lagstiftningsförslag för att fastställa mer exakta övervakningsskyldigheter (vid behov): **andra/tredje kvartalet 2021**
- Uppdatering av AEO-riktlinjerna: **andra/tredje kvartalet 2021**

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

Kommissionen arbetar med ett förslag till en gemensam EU-kontaktpunkt för tullfrågor som skulle erbjuda både bättre kontrollmöjligheter och förenklade handelsprocedurer.

Företagen skulle kunna klara av alla gränsformaliteter, både för tulländamål och för andra ändamål såsom hälsa, miljö, säkerhet och trygghet för produkter och livsmedel, med en enda elektronisk åtgärd och dra fördel av snabbare in- och utförsel av varor vid import och export. När det gäller statliga organ skulle åtgärden möjliggöra samarbete, utbyte av information och bättre riskbedömning. Ett pilotprojekt mellan tullmyndigheterna och de partnermyndigheter som ansvarar för livsmedelskedjan, import av timmer och fytosanitära formaliteter är redan i drift i nio medlemsstater[16].

Åtgärder: 2020

- Lagstiftningsförslag om en gemensam kontaktpunkt för tullfrågor senast fjärde kvartalet 2020

7) Utvärdering av unionens tullkodex

Sedan 2016 finns det en moderniserad rättslig ram för tullregler och tullförfaranden i form av unionens tullkodex. Mer än hälften av unionens sjutton elektroniska system som utformats för att göra tullunionen till en modern, helt papperslös miljö är redan i drift, och de återstående systemen kommer att vara klara senast före utgången av 2025. Kommissionen kommer senast i slutet av 2021 att slutföra en interimsutvärdering för att fastställa om unionens tullkodex och de elektroniska system som tagits i drift vid den tidpunkten fortfarande är ändamålsenliga med tanke på syftet att säkerställa moderniserade, rationaliserade och förenklade förfaranden för bistånd till de näringsidkare som uppfyller reglerna och tullmyndigheterna. Utvärderingen kommer att ligga till grund för beslut om huruvida tullkodexen och dess genomförandeakter och delegerade akter bör ses över. Kommissionen kommer särskilt att överväga om tullkodexen är tillräckligt flexibel för att möjliggöra hanteringen av tullformaliteter vid kriser som t.ex. covid-19-pandemin, och nya affärsmodeller såsom e-handel.

Åtgärd: 2021

- Interimsutvärdering av unionens tullkodex: **fjärde kvartalet 2021**

8) Gemensamt system för tullrättsliga sanktioner

[16] Bulgarien, Cypern, Estland, Irland, Lettland, Polen, Portugal, Slovenien och Tjeckien.

Även om tullagstiftningen är harmoniserad varierar tillämpningen, eftersom det är medlemsstaternas nationella myndigheter som har hand om den. Avsaknaden av ett gemensamt system för överträdelser och sanktioner skapar rättsosäkerhet för företagen och eventuellt även snedvridningar av konkurrensen på den inre marknaden. Detta innebär i synnerhet att det finns sårbarheter när det gäller uppbörden av inkomster och brister i genomförandet av politiken. Enligt Världshandelsorganisationens regler är EU skyldigt att se till att tullagstiftningen tillämpas på ett enhetligt sätt, även när det gäller sanktioner vid bristande efterlevnad.

Kommissionen kommer därför att föreslå en annan strategi för denna fråga till följd av bristen på enighet om kommissionens förslag från 2013 om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelser och sanktioner[17].

Kommissionen föreslår med stöd av medlemsstaterna i en projektgrupp att utarbeta en uppdaterad heltäckande rapport om de individuella systemen för sanktioner i varje medlemsstat i enlighet med artikel 42 i unionens tullkodex. På grundval av denna rapport kommer kommissionen att fastställa riktlinjer för tillämpningen av kriterierna i artikel 42.1 på sådana nationella system, nämligen att sanktionerna ska vara ”effektiva, proportionella och avskräckande”. Detta arbete kan i sinom tid leda till ett annat lagstiftningsförslag i stället för förslaget från 2013.

Åtgärder: 2020–2022

- Riktlinjer för kriterier för nationella sanktionssystem: **fjärde kvartalet 2021**
- På grundval av erfarenheterna med riktlinjerna kommer kommissionen att överväga om det är nödvändigt att föreslå lagstiftning om sanktioner vid bristande efterlevnad: **2022**

9) Den rättsliga ramen för att bekämpa tullbedrägerier

På unionsnivå är förordning (EG) nr 515/97[18] det huvudsakliga rättsliga verktyget för att bekämpa tullbedrägerier genom samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaterna och med kommissionen. Kommissionen genomför för närvarande en grundlig utvärdering av denna förordning, med det huvudsakliga syftet att bedöma om förordningen fortfarande är lämplig och relevant för att hantera de utmaningar som uppstår till följd av nya mönster för tullbedrägerier. På grundval av resultatet av utvärderingen kommer kommissionen att besluta om det finns behov av att se över förordningen.

Åtgärder 2020–2021

- Rapport om utvärdering av förordning (EG) nr 515/97 senast under det **fjärde kvartalet 2020**
- Bedöma behovet av att uppdatera förordning (EG) nr 515/97 för att ta itu med moderna tullbedrägeriutmaningar: **första kvartalet 2021**

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

[17] COM(2013) 884 final, 13.12.2013.

[18] Rådets förordning (EG) nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen (EUT L 82, 22.3.1997, s. 1), i dess ändrade lydelse.

En ny förordning[19] om marknadsövervakning och överensstämmelse för produkter som kommer att börja tillämpas under 2021 kommer att möjliggöra effektivare kontroller av produkter som förs in i EU. Covid-19-krisen har återigen belyst det hot som olagliga produkter utgör, då det förekommit flera fall av farlig, icke-överensstämmande eller förfalskad skyddsutrustning som transporterats från tredjeländer till medlemsstaterna. Kommissionen kommer att anta genomförandelagstiftning som syftar till att göra insatser och samarbete på tullområdet effektivare, bland annat genom en förstärkt ram för riskhantering, och kommer att utveckla ett nytt gränssnitt mellan systemen för tull- och marknadsövervakning på EU-nivå för att stödja informationsutbyte.

Åtgärder: 2021–2025

- Kommissionen kommer att anta genomförandeakter för förordningen om marknadskontroll i syfte att behandla tullrelaterade aspekter, från och med **2021**.
- Till **2025** kommer kommissionen att utveckla ett nytt gränssnitt på EU-nivå mellan informations- och kommunikationssystemet för Europaomfattande marknadskontroll (Information and Communication System on Market Surveillance – ICSMS) och den gemensamma EU-kontaktpunkten för tullfrågor.

11) Övervaka hur förmånsavtalen på handelsområdet fungerar

EU:s förmånsavtal med andra länder är avgörande för att underlätta tillgången till externa marknader för EU:s tillverkare och exportörer, men kan ge upphov till kringgående av handelsbestämmelser genom bristande efterlevnad av regler om förmånsberättigande ursprung. Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka tillämpningen av regler om och förfaranden för förmånsberättigande ursprung, och kommer att utvidga tillämpningsområdet för sin övervakning till att omfatta frihandelsavtal för att täcka import från de viktigaste partnerländerna och EU:s exportintressen. Denna övervakning kommer att användas för att identifiera områden där reglerna kan förbättras och uppdateras. Dessutom kommer kommissionen att förbättra de verktyg som står till dess förfogande för att förbättra samarbetet med alla aktörer, särskilt myndigheter och exportörer i partnerländerna, och samtidigt överväga hur man bäst kan genomdriva åtaganden i detta avseende. Verktygen kommer att omfatta förbättrad tillgång till information, detaljerad vägledning, tekniskt stöd och utbildning.

Det slutliga målet är att skydda EU:s egna medel genom att se till att förmåner endast beviljas produkter som verkligen har rätt att omfattas av dem, samtidigt som man garanterar förmånstillträde för EU:s produkter till partnerländernas marknader.

Åtgärd: Från och med 2021

- Kommissionen kommer **från och med 2021** att utvidga sin övervakning av tillämpningen av regler om och förfaranden för förmånsberättigande ursprung till frihandelsavtal, och kommer att sträva efter att tillsammans med de berörda länderna lösa problem som rör svagheter och brister i tillämpningen av dessa regler och förfaranden.
- När det gäller uppenbara överträdelser av gällande ursprungsregler och förfaranden kommer

[19] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011 (EUT L 169, 25.6.2019, s. 1).

kommissionen att inleda diskussioner med det berörda landet och använda de mekanismer som föreskrivs inom ramen för förmånsavtalet i fråga för att återställa efterlevnaden och skydda EU:s ekonomiska intressen.

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

Kommissionen kommer att analysera och vid behov stärka unionens internationella system för samarbete och ömsesidigt administrativt bistånd i tullfrågor med viktiga handelspartner och i multilaterala forum. Förbättrat samarbete och ömsesidigt administrativt bistånd med Kina är den främsta prioriteringen mot bakgrund av storleken på den bilaterala handeln och i synnerhet den exponentiella ökningen av e-handelstransporter.

Som en andra prioritering kommer kommissionen att överväga att utveckla eller utöka samarbetet med andra handelspartner med hänsyn till kriterier som utsikter till EU-medlemskap, geografisk närhet och grannskap, transitvägar och EU:s handelsintressen. Där så är lämpligt ska detta samarbete omfatta utveckling av initiativ såsom underlättande av elektroniskt utbyte av tulldokument, genomförande av handelsplanen om produktsäkerhet vid näthandel, stöd till riskhantering och säkerhet i leveranskedjan (t.ex. informationsutbyte tullmyndigheter sinsemellan, ömsesidigt erkännande av godkända ekonomiska aktörer och tullkontroller). Arbetet kan komma att omfatta en översyn av befintliga bilaterala avtal i syfte att stärka de aspekter som rör efterlevnad.

Slutligen kan ett förstärkt tullsamarbete också gynna partnerländerna genom att underlätta en bättre mobilisering av inhemska resurser i dessa länder.

Åtgärd: År 2020–2023

- Kina: EU har för avsikt att enas om en ny strategisk ram för tullsamarbete 2021–2024 med Kina före **utgången av 2020**. Parallellt med detta utvärderar kommissionen det nuvarande avtalet om tullsamarbete och ömsesidigt administrativt bistånd med Kina för att avgöra om man ska begära förhandlingsdirektiv för att se över avtalet.
- I slutet av 2020 kommer kommissionen att inleda en omfattande analys av unionens system för internationellt samarbete och ömsesidigt administrativt samarbete i tullfrågor, i syfte att föreslå möjliga förbättringar av allmän eller särskild karaktär/omfattning under **2021**.

d) Tullförvaltningar som arbetar som en enda enhet

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

Det är absolut nödvändigt att täppa till luckorna mellan tullinformationssystemen och andra informationssystem som är utformade för att skydda EU:s yttre gränser och förbättra den inre säkerheten. Syftet är att motverka säkerhetsrisker och andra risker vid gränserna, till förmån för alla medborgare, genom att stödja nya samarbetsmetoder och samkörning av uppgifter som syftar till att säkerställa att de åtgärder som företas av olika behöriga myndigheter är samstämmiga och framtidssäkrade och att undvika dubbelarbete i fråga om rapportering.

Kommissionens avdelningar arbetar redan med att utveckla en ram för driftskompabilitet mellan informationssystemen för säkerhet, gränsförvaltning och migrationshantering. En grupp bestående av säkerhets-, gränsförvaltnings- och tullexperter från medlemsstaterna, som sammankallats av kommissionen, har slutfört en preliminär bedömning av dessa systems driftskompabilitet med tullsystemen när det gäller säkerhet och säkerhetsriskbedömning. I denna bedömning rekommenderas särskilt en sammankoppling av Schengens informationssystem (SIS) och Europoluppgifter med tullens importkontrollsystem (ICS2), vilket kommer att tas i drift i tre faser mellan 2021 och 2024. Experterna anser att driftskompatibiliteten mellan dessa system skulle kunna förbättra hanteringen av säkerhetsrisker. Mot bakgrund av experternas rekommendation kommer kommissionen att utkontraktera en genomförbarhetsstudie för att bedöma vilka möjligheter som driftskompabilitet mellan dessa tre system skulle innebära och vilka ekonomiska, operativa, tekniska och rättsliga utmaningar som finns, såsom frågor som rör dataskydd och sekretess. Synergier mellan andra elektroniska tullsystem än ICS2 och system som drivs av säkerhetsmyndigheter och gränsförvaltningsmyndigheter bör också undersökas.

Åtgärd: 2021–2024

- Slutförande av en genomförbarhetsstudie om att utveckla driftskompatibilitet mellan Schengens informationssystem, Europoldata och tullens importkontrollsystem (ICS2) senast **vid utgången av 2021** i syfte att slutföra eventuella sammanlänkningar vid tidpunkten för det slutliga idrifttagandet av ICS2 **(2024)**.

14) Tullunionens resultat

Kommissionen arbetar på att formalisera sitt verktyg för insamling av årliga och kvartalsvisa uppgifter från medlemsstaterna om tullrelaterade processer, och samtidigt undvika dubbelarbete med rapporteringskrav på andra politikområden som är relevanta för tullmyndigheterna. Då insamlingen av uppgifter för ”tullunionens resultat” för närvarande sker på frivillig grund orsakar det vissa brister i processen och väcker också frågor om uppgifternas kvalitet. En mer omfattande rapportering skulle förbättra riktmärkningen och i slutänden även tillnärmandet av olika jurisdiktioners praxis. Man skulle även få viktig aggregerad information som skulle förbättra analyskapaciteten vid riskbedömningar. En rättslig ram skulle kunna bidra till att förenhetliga praxis för datainsamling på nationell nivå, och därmed öka användningen av nyckelresultatindikatorer och underlätta bedömningen av effekterna av tullpolitiska beslut. Behovet av en rättslig ram och möjliga alternativ måste dock först noga övervägas.

Åtgärd: 202l

- Utvärdering av huruvida tullunionen har hindrats av avsaknaden av en särskild rättslig grund för regelbunden rapportering om tullunionens resultat, vilken ska företas som en del av interimsutvärderingen av genomförandet av unionens tullkodex, senast i **slutet av 2021**

15) Utrusta medlemsstaterna med modern och tillförlitlig tullkontrollutrustning

Kommissionen har föreslagit ett finansieringsinstrument[20] som ska möjliggöra inköp, underhåll och uppgradering av relevant, modern och tillförlitlig tullkontrollutrustning (t.ex. röntgen, skannrar,

[20] COM(2018) 474 final, 12.6.2018.

handburna apparater och automatisk igenkänning av registreringsskyltar samt laboratorieutrustning) inom ramen för nästa fleråriga budgetram som ska antas i slutet av 2020.

Tillgång till modern och tillförlitlig tullkontrollutrustning skulle stärka svaga punkter för varors införsel/utförsel till tullområdet, vilka påverkar skyddet av EU:s ekonomiska intressen, säkerheten och tryggheten på ett negativt sätt, och det skulle även bidra till att säkerställa likvärdiga nivåer när det gäller tullkontroller i framtiden. Det föreslagna instrumentet är ett svar på de ofta förekommande kraven från många medlemsstater på ekonomiskt stöd för inköp av sådan utrustning. Det är därför viktigt att Europaparlamentet och rådet så snart som möjligt godkänner kommissionens förslag om att skapa ett instrument för finansiering av tullkontrollutrustning för att säkerställa likvärdiga resultat av tullkontrollerna bland medlemsstaterna.

Åtgärd: 2021

- Om finansieringsinstrumentet antas kommer kommissionen och medlemsstaterna **från och med 2021** att använda programmet för att bidra till att säkerställa likvärdiga resultat av tullkontrollerna.

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

Inom ramen för nästa fleråriga budgetram som ska antas senast i slutet av 2020 är syftet[21] med tullprogrammet att stödja tullunionens funktionssätt och modernisering, även för att stärka den inre marknaden. Programmet är avsett att underlätta samarbetet mellan deltagande länder, deras tullmyndigheter och mellan tjänstemännen. Det är mycket viktigt att detta samarbete förbättras och förstärks.

Under de senaste åren har medlemsstaterna visat ett ökande intresse för ett förstärkt operativt samarbete mellan tullmyndigheterna på geografisk eller tematisk grund i form av expertgrupper, vilket är ett av programmets verktyg. Det verkar finnas ett verkligt intresse och ett behov av att utvidga det operativa samarbetet till att omfatta fler områden såsom e-handel och fler deltagande länder.

Det finns också ett behov av att stärka tulltjänstemannayrkets profil för att locka de bästa kandidaterna och för att utarbeta gemensamma utbildningsstrategier, även i syfte att minska kostnaderna. Idéer som kan övervägas i detta sammanhang skulle kunna omfatta ett ”rörlighetsprogram” som gör det möjligt för tulltjänstemän att arbeta var som helst i EU med ömsesidigt erkännande av kvalifikationer, och utvecklandet av en EU-övergripande gemensam utbildning och kompetensuppbyggnad för tulltjänstemän, i motiverade fall även i samarbete med andra organ såsom Cepol[22].

Åtgärder inom tullprogrammet kan kompletteras med tekniskt stöd till medlemsstaternas tullförvaltningar inom ramen för instrumentet för tekniskt stöd 2021–2027.

Åtgärd: Från och med 2021

- Kommissionen kommer från och med **2021 (fram till 2028)** att uppmuntra medlemsstaterna

[21] COM(2018) 442 final, 8.6.2018.
[22] Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning

att i större utsträckning använda sig av de möjligheter till operativt samarbete och kompetensuppbyggnad som finns inom ramen för tullprogrammet på så många områden som möjligt.

17) Smartare förvaltning av tullunionen

Under de senaste månaderna har kommissionen, som svar på covid-19-pandemin, antagit flera lagstiftningsåtgärder och utfärdat riktlinjer för tolkning av lagstiftningen för att hjälpa tullmyndigheter och näringsidkare under krisen. Den kommande utvärderingen av unionens tullkodex kommer dessutom att syfta till att fastställa om kodexen är tillräckligt flexibel för att hantera tullformaliteter i krissituationer. Det har dock framförts att det finns ett behov av lösningar som går utöver tullkodexen. Det finns också ett intresse av fortsatta diskussioner, efter framtidsstudien, om det relaterade ämnet att säkerställa att tullunionen förbereds bättre inför framtiden.

Mot bakgrund av denna utveckling föreslår kommissionen att man inrättar en reflektionsgrupp bestående av medlemsstater och intressenter inom ramen för tullprogrammet för att överväga hur tullunionen kan bli smartare, mer flexibel, mer tekniskt avancerad och mer kristålig. Man skulle kunna diskutera idéer för att bättre förutse och föregripa problem, mekanismer för snabba insatser, lärdomar som kan dras av covid-19-krisen och undersöka hur man bäst kan säkerställa att tullunionen uppfyller sina mål.

Dessutom kan det vara dags att överväga en mer operativ ram för tullens verksamhet. Man skulle kunna undersöka möjligheterna att inrätta en organstruktur, med beaktande av de begränsningar som finns i fördraget gällande tilldelning av befogenheter till ett organ. Kommissionen kommer därför att när så är lämpligt inleda en konsekvensbedömning för att fastställa om ett EU-övergripande tullorgan (antingen ett nytt eller en del av ett befintligt organ) med lämpliga befogenheter skulle kunna få till stånd bättre och mer samordnade operativa tullinsatser vid kriser och möjliggöra övervakning av tendenser och mönster och identifiering av sårbarheter.

Dessutom kommer konsekvensbedömningen att ha till syfte att fastställa om ett organ skulle kunna möjliggöra förvaltning, lagring, ökad utveckling och effektivt utbyte av dataanalys för att bistå alla medlemsstater i deras riskhantering och bedrägeribekämpning, och om det också skulle kunna bidra till att säkerställa att en effektiv och enhetlig metod för riskhantering tillämpas inom hela EU:s tullområde. Bedömningen kommer även att utreda om förvaltningen, utvecklingen och underhållet av tullens elektroniska system skulle förbättras om detta hanterades av ett EU-organ, och innebära lägre kostnader för medlemsstaterna än om de finansierar systemen individuellt. Kommissionen kommer också att undersöka om ett organ skulle kunna tillhandahålla en formell struktur för samarbete mellan medlemsstaterna i fråga om tullkontroller och för snabba insatser från gränsöverskridande expertgrupper när behov uppstår, bidra till att främja tulltjänstemannayrket och sänka medlemsstaternas utbildningskostnader, via program för rörlighet och gemensam utbildning. När man fattar ett beslut om huruvida ett organ är rätt väg framåt måste man noga beakta synergieffekterna och möjlig överlappning med befintliga brottsbekämpande organ.

Åtgärd: År 2021–2023

- Reflektionsgrupp bestående av medlemsstater och intressenter om framtidsanalys/krishantering: lansering i början av **2021**
- Under 2022 kommer kommissionen att inleda en konsekvensbedömning som ska vara klar senast **2023** av för- och nackdelarna med en organstrategi som omfattar ett antal områden för tullsamarbete, så att den kan besluta om huruvida ett sådant organ ska föreslås inom nästa fleråriga budgetram.

V. Slutsats

Denna handlingsplan innehåller en ambitiös uppsättning åtgärder som syftar till att säkerställa en mer sammanhängande och starkare tullunion. Åtgärderna är indelade i fyra insatsområden, nämligen riskhantering, e-handel, regelefterlevnad och tullunionen som en enda enhet. Kommissionen har utarbetat denna arbetsplan för perioden fram till 2025 med hänsyn tagen till de synpunkter som medlemsstaterna och de berörda parternas framfört i de olika samrådsformer som beskrivs i meddelandet. Den ligger i linje med den långsiktiga vision för tullunionen som fastställdes i framtidsstudien och beaktar den inverkan som covid-19-krisen har haft på tullmyndigheterna och de ekonomiska aktörerna.

Ett centralt fokus för verksamheten kommer att vara att lägga till ett EU-skikt med dataanalyskapacitet för att stödja alla medlemsstater i deras riskanalys och i förlängningen därmed också deras arbete för att åstadkomma effektiva kontroller. Syftet är att stödja och stärka olika risk- och kontrollaspekter för att stärka hela strukturen, minska kostnaderna för medlemsstaterna och ytterligare underlätta den lagliga handeln.

Det är mycket viktigt att understryka att storleken och genomförbarheten av vissa, om än inte alla, föreslagna åtgärder kommer att avgöras av slutresultatet av förhandlingarna om nästa fleråriga budgetram, både ur administrativ och operativ budgetsynvinkel. Det är också viktigt att notera att medlemsstaterna kommer att ha en viktig roll att spela och att de kommer att behöva ställa nödvändiga resurser till förfogande på nationell nivå. Om dessa villkor inte uppfylls kommer det inte att vara möjligt att utveckla alla dessa åtgärder.

Kommissionen vill fortsätta diskussionerna med medlemsstaterna om hur man kan göra tullunionen smartare, mer flexibel och mer kristålig. På medellång sikt vill kommissionen undersöka idén om att inrätta ett tullorgan för att göra förvaltningen av tullunionen mer kostnadseffektiv och effektiv, undanröja dubbla kostnader för medlemsstaterna och säkerställa effektivare och snabbare reaktioner på kriser.

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att stödja denna handlingsplan.

TILLÄGG: förteckning över åtgärder och tidsfrister

2020

1. Gemensam analyskapacitet: dataanalys för att ta fram tendenser, med hjälp av EU:s system för tullövervakning: pågående
2. En gemensam kontaktpunkt för tullfrågor – lagstiftningsförslag: fjärde kvartalet 2020
3. Översyn av förordning (EG) nr 515/97 om tullbedrägerier: fjärde kvartalet 2020
4. Kina: Internationellt samarbete Ny strategisk ram med Kina: slutet av 2020
5. Inleda en analys av unionens system för internationellt samarbete i tullfrågor: slutet av 2020

2021

1. Gemensam analyskapacitet: användning av övervakningsdata från Surveillance för att stödja ett korrekt genomförande av unionstulltaxan
2. Reviderad riskhanteringsstrategi: Andra kvartalet 2021
3. Bedöma behovet av att uppdatera förordning (EG) nr 515/97 för att ta itu med moderna tullbedrägeriutmaningar: första kvartalet 2021
4. AEO-programmet: eventuellt lagstiftningsförslag för mer precisa övervakningskrav andra/tredje kvartalet 2021
5. AEO-programmet: Uppdaterade riktlinjer: andra/tredje kvartalet 2021
6. Interimsutvärdering av unionens tullkodex: fjärde kvartalet 2021
7. Förordning om marknadskontroll – genomförandeakter för tullaspekter: från 2021
8. Förmånsavtal – skärpt övervakning: från och med 2021
9. Möjliga förbättringar av det internationella samarbetet och det ömsesidiga administrativa biståndet i tullfrågor, på grundval av resultaten av analysen: ska inledas 2021
10. Tullunionens resultat – utvärdering av problem utan rättslig grund: slutet av 2021
11. Gemensamt sanktionssystem – riktlinjer: fjärde kvartalet 2021
12. Tullkontrollutrustning: arbete med finansiering av utrustning ska inledas 2021
13. Nya tullprogrammet: fördjupat samarbete som ska inledas 2021
14. Inledande av en analys av e-handelns inverkan på uppbörden av tullar/lika villkor
15. Undersökning av driftskompatibilitet mellan tull- och gränssystem: slutet av 2021
16. Reflektionsgrupp om framtidsanalys/krishantering – lansering i början av 2021

2022

1. Tillgång för tullförvaltningarna till Eurofiscs skatteinformationsnav
2. Gemensamt sanktionssystem – reflexioner om lagstiftning

2023

1. Gemensam analyskapacitet: börja kombinera data från Surveillance med data från andra nya och befintliga elektroniska system. ICS2-analys av förhandsdata före lastning och före ankomst för post-, express- och flygfraktföretag.
2. Tullrättsliga skyldigheter för e-handelsplattformar – förslag om rapportering: första kvartalet 2023
3. Tullorgan – slutförande av konsekvensbedömningen

2024

1. Gemensam analyskapacitet: ICS2-analys av förhandsdata före lastning och före ankomst för sjöfarts-, vägtransports- och lufttrafikföretag och logistikleverantörer
2. Samarbete och driftskompatibilitet med säkerhets- och gränsförvaltningsmyndigheter – tidslinje för sammankoppling (i linje med det slutliga idrifttagandet av ICS2)
3. Tillgång för tullförvaltningarna till uppgifter om mervärdesskattebetalningar

2025

1. Nytt gränssnitt mellan systemet för marknadsövervakning (ICSMS) och den gemensamma EU-kontaktpunkten för tullfrågor.