



Förordning om en kontaktpunkt för tullen i EU

2020/21:FPM40

Finansdepartementet

2020-12-02

Dokumentbeteckning

COM(2020) 673

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en miljö med en enda kontaktpunkt för tullen i EU och om ändring av förordning (EU) nr 952/2013

Sammanfattning

Europeiska kommissionen (kommissionen) presenterade den 28 oktober 2020 ett förslag till förordning om att inrätta en kontaktpunkt för tullen i EU och om ändring av unionstullkodexen. Förslaget innebär att tullmyndigheterna automatiskt kan kontrollera att vissa icke-tullrelaterade formaliteter som ska fullgöras tillsammans med tulldeklarationen är uppfyllda. Detta kommer att göras genom EU-systemet för utbyte av intyg, EU Customs Single Window Certificate Exchange System (EU CSW-CERTEX). De formaliteter som det rör sig om är olika typer av tillstånd som krävs för införsel och utförsel av varor till och från EU. Utöver detta föreslås också att medlemsstaterna ska inrätta en nationell kontaktpunkt för tullen som ska kopplas ihop med EU CSW-CERTEX. Det innebär att den som importerar eller exporterar varor endast kommer att behöva lämna de uppgifter som behövs för tullhanteringen i samband med en tulldeklaration inlämnad i förväg och de uppgifter som behövs för tillstånd vid ett enda tillfälle.

Den föreslagna kontaktpunkten för tullen syftar till att förbättra samarbetet och samordningen mellan myndigheterna samtidigt som den ska underlätta handeln. Förslaget bedöms kunna effektivisera gränskontrollerna, vilket förväntas bidra till att förbättra säkerhets- och efterlevnadskontrollerna samt minska risken för administrativa misstag och bedrägerier.

Regeringen kan se fördelar och nackdelar med förslaget. Fördelarna är i form av förenklingar, besparingar och minskad risk för bedrägerier. Nackdelar är bl.a. kostnaderna för berörda myndigheter. Det är därför viktigt att förslaget inte medför onödigt betungande kostnader för it-investeringarna. Det är också viktigt att genomförandet av förslaget görs enligt en rimlig och realistisk tidplan samt att sekretess- och dataskyddsaspekterna tas i beaktande i det fortsatta arbetet. De nationella förutsättningarna behöver därför undersökas och analyseras närmare innan regeringen kan ha en klar uppfattning om förslaget.

Regeringen är dock positiv till att det gemensamma EU-systemet för utbyte av intyg, EU CSW-CERTEX, görs obligatoriskt eftersom det kommer att leda till besparingar för både myndigheter och ekonomiska aktörer i form av minskad administrativ börda, mer automatiserad hantering och minskad risk för bedrägerier.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Unionstullkodexen förordning (EU) nr 952/2013 är den rättsliga grunden för en modern och elektronisk tullmiljö. I enlighet med artikel 3 ska tullmyndigheterna säkerställa Europeiska unionens (EU) och dess invånares säkerhet och skydd, samt skyddet av miljön, vid behov i nära samarbete med andra myndigheter, samtidigt som en balans bevaras mellan tullkontroller och underlättande av laglig handel. Tullmyndigheternas roll är bland annat att vid EU:s yttre gränser kontrollera efterlevnaden av mer än 60 EU-rättsakter som inte rör tull utan rör särskild politik för olika områden, däribland hälsa och säkerhet, miljöskydd, fiskeri och jordbruk, marknadsövervakning och produktöverensstämmelse och kulturarv. Dessa akter inför diverse skyldigheter vid import, export eller transitering av de mest känsliga varorna och berör uppskattningsvis 39,7 miljoner tulldeklarationer varje år i EU. Dessa skyldigheter medför betungande rapporteringsskyldigheter för näringsidkare och kräver i de flesta fall ytterligare dokument utöver tulldeklarationen.

Begreppet ”en enda kontaktpunkt” ska, enligt kommissionen, uppfattas som en digital lösning för utbyte av elektroniska uppgifter mellan olika statliga myndigheter och mellan dessa och ekonomiska aktörer. Förslaget med en enda kontaktpunkt syftar således till att effektivisera klareringsprocessen vid gränsen både inom medlemsstaterna och i hela EU.

Kommissionen har angett tre mål för förslaget:

1. Att fastställa en styrningsstruktur för ökat samarbete mellan tullmyndigheter och behöriga partnermyndigheter och utveckla interoperabla lösningar där detta är ändamålsenligt och lämpligt.
2. Att förbättra arbetsmetoderna mellan de myndigheter som är involverade i internationell handel, för att möjliggöra mer automatiserade, elektroniska och integrerade processer vid införsel av varor.
3. Att fastställa en ram för harmonisering av uppgifter och möjliggöra återanvändning av de uppgifter i samband med fullgörande av olika formaliteter som krävs av tullmyndigheter och andra myndigheter när det gäller internationell handel.

Kommissionen påpekar även att covid-19-pandemin har gjort det viktigt att inrätta en starkare ram för tullunionen och att ytterligare underlätta fullgörandet av tullformaliteter och icke-tullrelaterade EU-formaliteter för att stödja den ekonomiska återhämtningen.

Kommissionen framför också att förslaget ligger i linje med ordförande Ursula von der Leyens politiska riktlinjer och att förslaget innebär lämpliga villkor för digitalt samarbete mellan tullmyndigheter och behöriga partnermyndigheter i syfte att korrekt genomföra de externa aspekterna av många av den inre marknadens politikområden och minska den administrativa bördan i samband med handel.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget vilar på tre ben. För det första ska EU CSW-CERTEX göras obligatoriskt, för det andra ska en kontaktpunkt för tullen införas på nationell nivå och för det tredje ska det befintliga Eori-systemet göras tillgängligt för behöriga partnermyndigheter för validering av uppgifter om ekonomiska aktörer. Eori står för "Economic Operator Registration and Identification" och är ett unikt registreringsnummer som ska användas vid all tullrelaterad verksamhet inom EU.

Förslaget innehåller sex kapitel med 24 artiklar.

Kapitel I (artiklarna 1–3) innehåller allmänna bestämmelser om förordningens tillämpningsområde och definitioner.

Kapitel II (artiklarna 4–7) innehåller bestämmelser som rör EU CSW-CERTEX. Systemet ska inrättas som ett gränssnitt i realtid mellan nationella kontaktpunkter för tullen och icke-tullrelaterade EU-system. EU CSW-CERTEX kommer att omfatta icke-tullrelaterade EU-formaliteter, det vill

säga olika typer av licenser och tillstånd som kan krävas för införsel eller utförsel av varor i handeln med EU-länder. Vilka formaliteter som omfattas anges i en bilaga till förordningen och kan ändras genom delegerade akter. Kommissionen kommer att ansluta EU CSW-CERTEX till de respektive icke-tullrelaterade EU-systemen, och medlemsstaterna kommer att ansluta det till de nationella enda kontaktpunkterna för tullen.

De personuppgifter som utbyts mellan den nationella kontaktpunkten för tullen och de icke-tullrelaterade EU-systemen kommer att behandlas i EU CSW-CERTEX utan att lagras. Behandlingen kommer att ske för två ändamål. Dels för att möjliggöra informationsutbyte mellan nationella kontaktpunkter för tullen och icke-tullrelaterade EU-system, dels för att vid behov utföra dataomvandling för att sömlöst kunna sköta processer mellan tullmyndigheternas digitala miljöer och de icke-tullrelaterade digitala miljöerna. Kommissionen och medlemsstaterna kommer att vara gemensamt personuppgiftsansvariga för behandlingen av personuppgifter i EU CSW-CERTEX i enlighet med EU:s dataskyddsreglering.

Kapitel III (artiklarna 8-9) innehåller bestämmelser för de nationella komponenterna för de nationella kontaktpunkterna för tullen i EU. Varje medlemsstat kommer att ansvara för att inrätta, utveckla, genomföra och underhålla den nationella kontaktpunkten för tullen. För att säkerställa en harmoniserad efterlevnad av och efterlevnadskontroll i fråga om icke-tullrelaterade EU-krav ska de nationella kontaktpunkterna göra det möjligt för tullmyndigheterna att automatiskt kontrollera formaliteterna och för behöriga partnermyndigheter att utföra kvantitetsförvaltning av godkända varor på grundval av tullmyndigheternas frigörande. De nationella enda kontaktpunkterna för tullen kan också fungera som plattformar för samordning av andra kontroller än tullkontroller som genomförs av behöriga partnermyndigheter och utgöra en "one-stop-shop" i linje med artikel 47.1 i förordning (EU) nr 952/2013 om samarbete mellan myndigheter.

Behandlingen av personuppgifter i den nationella kontaktpunkten för tullen kommer att ske i enlighet med EU:s dataskyddsförordning (förordning (EU) 2016/679). Medlemsstaterna kommer att vara personuppgiftsansvariga för uppgiftsbehandlingen i dess respektive miljö och ska underrätta kommissionen om alla personuppgiftsincidenter som äventyrar personuppgifternas säkerhet, konfidentialitet, tillgänglighet eller integritet.

Kapitel IV (artiklarna 10-17) är uppdelat i tre avsnitt som rör det digitala samarbetet och informationsutbytet mellan tullmyndigheter samt behöriga partnermyndigheter och ekonomiska aktörer.

Avsnitt 1 innehåller regler för informationsutbyte mellan nationella kontaktpunkter för tullen och icke-tullrelaterade EU-system via EU CSW-CERTEX. Reglerna gäller alla icke-tullrelaterade EU-formaliteter som förtecknas i bilagan. Dessa informationsutbyten ska tjäna följande fyra syften:

- Att göra relevanta uppgifter tillgängliga för tullmyndigheterna så de kan utföra automatiserade kontroller av formaliteter i enlighet med unionstullkodexen.
- Att tillhandahålla relevanta uppgifter för behöriga partnermyndigheter så att de kan utföra kvantitetsförvaltning av godkända varor i icke-tullrelaterade unionssystem på grundval av uppgifter om de varor som deklarerats för tullmyndigheterna och frigjorts av dessa myndigheter.
- Att underlätta integreringen av tullförfaranden och icke-tullrelaterade EU-förfaranden för en fullständigt automatiserad process vid införsel av varor.
- Att möjliggöra ett automatiskt utbyte av uppgifter mellan tullmyndigheter och behöriga partnermyndigheter i enlighet med EU-lagstiftningen.

Avsnitt 2 innehåller ytterligare bestämmelser som bara är tillämpliga på de icke-tullrelaterade EU-formaliteter som omfattas av EU CSW-CERTEX. Kommissionen kommer att fastställa en ram för harmonisering och rationalisering av uppgifter för att möjliggöra återanvändning av uppgifter som tillhandahålls av ekonomiska aktörer i linje med principen om att ”bara behöva rapportera en gång”. Tulldeklarationsuppgifterna och datamängderna för behöriga partnermyndigheter kommer att utgöra en integrerad deklaration som innehåller all information vid införsel och utförsel som behövs för att fullgöra de berörda tullformalitetserna och icke-tullrelaterade EU-formalitetserna. Detta rationaliserade tillvägagångssätt gör det möjligt för medlemsstaterna att erbjuda ekonomiska aktörer att vid ett enda tillfälle lämna in alla uppgifter som krävs för att hänföra varor till tullförfaranden. Det är i linje med artikel 171 i unionstullkodexen som medger att tulldeklarationen inges innan varorna anmäls. Inlämnandet av tulldeklarationen, tillsammans med relevanta datamängder för behöriga partnermyndigheter, innebär att den ekonomiska aktören samtidigt lämnar en tulldeklaration i förväg och ansöker om de styrkande dokument som krävs.

EU CSW-CERTEX ska också möjliggöra ett informationsutbyte mellan den nationella kontaktpunkten för tullen till berörda icke-tullrelaterade EU-system. När de behöriga partnermyndigheterna har mottagit uppgifterna kommer de att granska den information de fått och lämna sina beslut om tillstånd till tullmyndigheterna via EU CSW-CERTEX. Tullmyndigheterna vidarebefordrar i sin tur denna information till den ekonomiska aktören. Eori-numret kommer att användas som identifierare vid utbyte av och korshänvisningar för information om dessa utbyten.

I avsnitt 3 införs ytterligare förfaranderegler för alla icke-tullrelaterade EU-formaliteter som krävs för internationell handel. Dessa innefattar att de

behöriga partnermyndigheterna ska ha åtkomst till Eori-systemet så att de kan validera uppgifter om ekonomiska aktörer som lagras i det systemet. Dessutom ska medlemsstaterna utse en behörig myndighet till nationell samordnare för att bistå berörda parter i alla frågor som rör den nationella kontaktpunkten för tullen i EU.

Kapitel V (artiklarna 18-20) innehåller bestämmelser om kostnader för EU CSW-CERTEX, upprättande av ett arbetsprogram samt övervakning och rapportering. Alla kostnader i samband med utveckling, integrering och drift av EU CSW-CERTEX, inbegripet dess gränssnitt mot icke-tullrelaterade EU-system, ska bäras av kommissionen. Varje medlemsstaterna ska bära kostnaderna för utveckling, integrering och drift av den nationella kontaktpunkten för tullen och dess anslutning till EU CSW-CERTEX. Senast den 31 december 2027 och därefter vart tredje år ska kommissionen lägga fram en utvärderingsrapport om hur kontaktpunkterna för tullen i EU fungerar.

Medlemsstaterna ansvarar för att lämna den information som krävs för att utarbeta denna rapport. Kommissionen kommer att utarbeta ett arbetsprogram för att stödja ett successivt genomförande av bestämmelserna om de icke-tullrelaterade EU-formaliteter som förtecknas i bilagan.

Kapitel VI (artiklarna 21-24) innehåller bestämmelser om förfaranden för antagande av genomförandeakter och delegerade akter och ändringar av unionstullkodexen samt om ikraftträdande och tillämpning. Definitionen av tullagstiftning i artikel 5.2 i unionstullkodex kommer att ändras genom införande av ett nytt led e som hänvisar till förordningen och de bestämmelser som kompletterar eller genomför den. Dessutom läggs ett stycke till i artikel 163.1 som inför ett antagande om att de styrkande dokumenten för efterlevnad av de icke-tullrelaterade EU-formaliteter som omfattas av EU CSW-CERTEX innehas av deklaranterna och står till tullmyndigheternas förfogande vid den tidpunkt då tulldeklarationen inges. Denna skyldighet anses vara uppfylld eftersom tullmyndigheterna via EU CSW-CERTEX kommer att kunna erhålla de uppgifter som krävs för klarering på grundval av det informationsutbyte som beskrivs ovan.

Till förordningen finns en bilaga som innehåller en förteckning över de icke-tullrelaterade EU-systemen och relevant EU-lagstiftning som reglerar de formaliteter som omfattas av denna förordning. Dessa formaliteter kommer att integreras i miljön med en kontaktpunkt för tullen i EU genom ett successivt genomförande fram till den 3 mars 2025.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslagets effekter och påverkan på svenska regler beror på hur den nationella kontaktpunkten för tullen i EU utformas. De olika EU-rättsliga

krav som gäller för de varor som omfattas av förslaget regleras i ett flertal olika författningar som kan komma att behöva justeras för att förtydliga att informationen som behövs för beviljande av licenser och tillstånd ska rapporteras elektroniskt via den nationella kontaktpunkten för tullen. Även förordningens informationsflöden och sekretessbestämmelser behöver analyseras ytterligare för att avgöra om förslaget kommer att få konsekvenser för sekretess- och dataskyddsregleringen.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget består av två delar där EU ska finansiera det gemensamma, centrala EU CSW-CERTEX systemet och dess gränssnitt mot icke-tullrelaterade unionssystem, medan medlemsländerna ska finansiera de nationella kontaktpunkterna för tullen och dess anslutning till EU CSW-CERTEX. Kommissionen anger att kostnaderna på EU-nivå för att utveckla EU CSW-CERTEX beräknas uppgå till sammanlagt 65 miljoner euro mellan 2022–2028. Därefter beräknas driftkostnaderna att uppgå till 6 miljoner euro per år. Av finansieringsöversikten framgår att förslaget föreslås täckas av tullprogrammet för samarbete i tullfrågor (Tull2027-programmet) vars sammanlagda budget föreslås uppgå till 950 miljoner euro. Kostnaderna bedöms således rymmas inom EU-budgeten.

Kostnaderna för medlemsstaterna att utveckla de nationella kontaktpunkterna beräknas sammanlagt uppgå till mellan 64-128 miljoner euro. Intervallet beror på osäkerheter kring vilka lösningar som väljs liksom olika förutsättningar i medlemsstaterna. De årliga driftkostnaderna beräknas sammanlagt uppgå till mellan 6-12 miljoner euro. Det är svårt för regeringen att i nuläget bedöma kostnaderna på statsbudgeten. Flera myndigheter berörs av förslaget och kan behöva både bygga och anpassa sina it-system för att kunna hantera information via den nationella kontaktpunkten för tullen. Frågan om nationella kostnader för att bygga den nationella kontaktpunkten för tullen och berörda myndigheter behöver därför analyseras närmare. Regeringen anser dock att eventuella merkostnader för statsbudgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67). Eventuella utgiftsökningar ska därmed finansieras med utgiftsminskningar på statens budget.

Förslaget väntas leda till besparingar i form av förenklade handelsprocedurer, minskad administrativ börda tex. i form av tidsbesparing och enklare och mer automatiserad klarering för såväl myndigheter som ekonomiska aktörer. Att underlätta samarbetet och informationsutbytet mellan myndigheter i samband med klarering av varor skulle också möjliggöra förbättringar av riskhanteringsprocesserna bl.a. i form av minskad risk för bedrägerier och mänskliga misstag. Detta skulle i sin tur medföra bättre efterlevnad av regelverken och kontroller av efterlevnaden i

fråga om icke-tullrelaterad lagstiftning. Kommissionen uppskattar att förslaget kommer att leda till besparingar för de ekonomiska aktörerna på mellan 494–688 miljoner euro under de första sju åren. Därefter skulle förslaget innebära årliga besparingar mellan 141–197 miljoner euro.

När förslaget är fullt ut genomfört förväntas de föreslagna åtgärderna generera direkta ekonomiska effekter på upp till 300 miljoner euro årligen.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen kan se fördelar och nackdelar med förslaget. Fördelarna är i form av förenklingar, besparingar och minskad risk för bedrägerier. Nackdelar är bl.a. kostnaderna för berörda myndigheter. Det är därför viktigt att förslaget inte medför onödigt betungande kostnader för it-investeringarna. Det är också viktigt att genomförandet av förslaget görs enligt en rimlig och realistisk tidplan samt att sekretess- och dataskyddsaspekterna tas i beaktande i det fortsatta arbetet. De nationella förutsättningarna behöver därför undersökas och analyseras närmare innan regeringen kan ha en klar uppfattning om förslaget.

Regeringen är dock positiv till att det gemensamma EU-systemet för utbyte av intyg, EU CSW-CERTEX, görs obligatoriskt eftersom det kommer att leda till besparingar för både myndigheter och ekonomiska aktörer i form av minskad administrativ börda, mer automatiserad hantering och minskad risk för bedrägerier.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har skickats ut på remiss till berörda myndigheter och branschorganisationer med sista svarsdatum den 8 januari 2021.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget har artiklarna 33, 114 och 207 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som rättslig grund. Artiklarna rör tullsamarbete, tillnärmning av

lagstiftning på inre marknadsområdet och den gemensamma handelspolitiken. Förslaget kommer att antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Det innebär att beslut fattas i rådet med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

2020/21:FPM40

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför att EU CSW-CERTEX ska underlätta digitalt samarbete och informationsutbyte mellan de nationella kontaktpunkterna för tullen och de icke-tullrelaterade unionssystemen. Det kommer att leda till sammankopplade it-system, vilket skulle minska den administrativa bördan för alla berörda parter och generera betydande stordriftsfördelar. Förslaget förväntas också innebära fördelar för sådana rättsliga formaliteter där kvantiteter av godkända varor kan delas upp på flera tulldeklarationer, eftersom en automatiserad kvantitetsförvaltning införs på EU-nivå. Dessutom kommer de nationella initiativen att vara få på grund av resursbegränsningar samtidigt som EU CSW-CERTEX kommer att tappa fart om det inte åtföljs av obligatoriska åtgärder. EU har därför goda förutsättningar att samordna insatserna, minska fragmenteringen och skapa stordriftsfördelar, särskilt med tanke på sitt ansvar för tullunionen och en effektiv tillämpning av reglerna för den inre marknaden.

EU-åtgärder på detta område kommer också, enligt kommissionen, att förbättra den inre marknads funktion genom att förstärka och harmonisera tullmyndigheternas kontroll av att icke-tullrelaterade EU-krav för internationell varuhandel efterlevs. Detta skulle ge ett tydligt mervärde vid samverkan mellan tullmyndigheter, behöriga partnermyndigheter och ekonomiska aktörer. Detta kommer att leda till en bättre efterlevnad av och efterlevnadskontroll av icke-tullrelaterade EU-krav som utformats för att värna till exempel folkhälsan och annat skydd, förbättra säkerheten och skydda djurs välbefinnande och miljön i hela EU.

Gällande förslagens förenlighet med proportionalitetsprincipen så anför kommissionen att förslaget är begränsat till icke-tullrelaterade formaliteter som fastställs i EU-lagstiftningen och för vilka det finns elektroniska EU-system för lagring av relevanta uppgifter som tullmyndigheterna behöver för att kontrollera efterlevnaden av respektive åtgärder. Sammankopplingen av dessa system med de nationella kontaktpunkterna för tullen via EU CSW-CERTEX är nödvändiga för att förbättra och säkerställa en enhetlig kontroll av efterlevnaden av dessa formaliteters i hela EU. Detta är särskilt fallet när lagstiftningen tillåter att godkända varukvantiteter delas upp på flera tulldeklarationer som kan inges i hela EU, eller förbjuder import eller export av varor som omfattas av kvoter efter det att ett visst tröskelvärde har uppnåtts. Tullmyndigheterna måste kontrollera de kvantiteter som förbrukats vid klareringen av tidigare sändningar, men manuella kontroller är både tidskrävande och inte tillräckligt exakta. Dessa problem kan inte lösas utan nya åtgärder på EU-nivå eftersom de rör formaliteter på EU-nivå. Förslaget är, enligt kommissionen, nödvändigt för att harmonisera de nationella

kontaktpunkterna för tullen i syfte att skapa lika villkor för ekonomiska aktörer när det gäller att uppfylla de berörda kraven. 2020/21:FPM40

Regeringen har inga invändningar mot kommissionens bedömningar.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget presenterades i rådsarbetsgruppen för tullunionen den 17 november 2020.

4.2 Fackuttryck/termer