SV 2017

nr 19

Särskild rapport

Importförfaranden: brister i den rättsliga ramen och oändamålsenlig tillämpning påverkar EU:s ekonomiska intressen

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

1977 - 2017
CURIA RATIONUM
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Granskningsteam

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna rapport producerades av revisionsrättens avdelning IV - där ledamoten Baudilio Tomé Muguruza är ordförande – som är inriktad på områdena marknadsreglering och en konkurrenskraftig ekonomi. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Pietro Russo. Han fick stöd i arbetet med rapporten av Chiara Cipriani (kanslichef), Benjamin Jakob (attaché), Paul Stafford (förstechef) och Carlos Soler Ruiz (uppgiftsansvarig). Granskningsteamet bestod av Dan Danielescu, Maria Echanove, Josef Edelmann, Benny Fransen och Francois Gautier.

Från vänster till höger: Paul Stafford, Dan Danielescu, Benjamin Jakob, Maria Echanove, Benny Fransen, Pietro Russo, Josef Edelmann, Chiara Cipriani och Carlos Soler Ruiz.

INNEHÅLL

	Punkt
Förkortningar	
Ordförklaringar	
Sammanfattning	I-XII
Inledning	1 - 21
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	22 - 24
Iakttagelser	25 - 141
Inom det nuvarande systemet prioriteras inte betydelsen av tullar som en inkomstkälla till EU:s budget	25 - 40
Kommissionen har inte gjort någon uppskattning av tullgapet	26 - 28
Det finns ett omvänt incitament som gör att medlemsstaterna låter bli att utföra kontroller	29 - 32
Underfinansiering av transeuropeiska it-system kan försena genomförandet av unionens tullkodex	33 - 38
Finansieringen av medlemsstaternas tullinfrastruktur enligt Herkules-programmet är inte alltid kopplad till skyddet av EU:s ekonomiska intressen	39 - 40
EU:s verktyg och program för utbyte av tullinformation och ökat samarbete har inte nått sin fulla potential	41 - 69
EU har inrättat lovande informationskanaler mellan medlemsstaterna och mellan kommissionen och medlemsstaterna, men det finns fortfarande brister i deras innehåll och utnyttjande	42 - 55
Samordningen och informationsutbytet med länder utanför EU blir bättre	56 - 61
EU:s åtgärdsprogram har visserligen ökat kunskapsutbytet och samarbetet mellan medlemsstaterna men inte lyckats förmå alla tullförvaltningar att fungera som om de vore en enda förvaltning	62 - 69
EU har gjort framsteg för att få till stånd en enhetlig tillämpning av tullagstiftningen	70 - 88
Taric garanterar överlag enhetlig tillämpning av tulltaxebestämmelser	72 - 81
Kommissionen har genomfört revisionsrättens rekommendationer om bindande klassificeringsbesked	82 - 84

Det finns fortfarande inga värderingsbeslut som gäller för hela EU 85 - 88

Medlemsstaterna håller inte en enhetlig linje i sina tullkontroller av import, vilket kan leda till att det betalas för låga tullar 89 - 110

Bristen på enhetlighet i tullmyndigheternas metoder för att kontrollera undervärdering snedvrider valet av importmedlemsstat 91 - 104

Medlemsstaterna har olika strategier för att bekämpa ursprungs- och klassificeringsbedrägerier 105 - 107

Medlemsstaterna har olika strategier för sanktionssystem 108 - 110

Det finns kryphål i tullkontrollerna av importer 111 - 141

Medlemsstaterna utför inte kontroller före ankomst för att skydda EU:s ekonomiska intressen 114 - 115

Medlemsstaterna utför inte alltid de kontroller som föreslås av deras riskhanteringssystem 116 - 118

Omfattningen av kontroller efter frigörande kompenserar inte för det minskade antalet kontroller vid frigörande i förenklade förfaranden 119 - 125

Kontroller efter frigörande omfattar sällan importer i andra medlemsstater 126 - 131

Avsaknad av kontroller av tullbefrielse för försändelser av ringa värde leder till att det betalas för låga tullar 132 - 141

Slutsatser och rekommendationer 142 - 149

Bilaga I – Revisionsrättens metod för revisionen vid kommissionen

Bilaga II – Revisionsrättens metod för revisionen i medlemsstaterna

Kommissionens svar

FÖRKORTNINGAR

Afis: informationssystem för bedrägeribekämpning

B2C: mellan företag och konsument (*Business-to-Consumer*)

BKB: bindande klassificeringsbesked

TIS: tullinformationssystem

CRMS: gemensamt system för riskhantering på tullområdet (*Customs Risk Management System*)

CSM: meddelanden om containerstatus (*Container Status messages*)

GD Budget: kommissionens generaldirektorat för budget

GD Skatter och tullar: kommissionens generaldirektorat för skatter och tullar

EU: Europeiska unionen

BNI: bruttonationalinkomst

JRC: det gemensamma forskningscentrumet

OECD: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling

Olaf: Europeiska byrån för bedrägeribekämpning

P2P: person till person (*Private-to-Private*)

RIF: riskinformationsformulär

SAD: administrativt enhetsdokument (*Single Administrative Document*)

SMS: *Specimen Management System*, databas över autentiska stämplar och utfärdande myndigheter

Taric: europeiska unionens integrerade tulltaxa

moms: mervärdesskatt

WCO: Världstullorganisationen (*World Customs Organisation*)

ORDFÖRKLARINGAR

Andra kontroller efter frigörande: Kontroller efter det att varor importerats av att uppgifterna i tulldeklarationerna (t.ex. beskrivning av varor, värde och kvantitet) är korrekta, fullständiga och giltiga eller kontroller av andra dokument (t.ex. importlicenser och ursprungsintyg).

Anmälan till tullen av varors ankomst: En anmälan till tullmyndigheterna om att varor har ankommit till tullkontoret eller till någon annan plats som anvisats eller godkänts av tullmyndigheterna.

Avsiktligt val av importplats: Den handling som innebär att man avsiktligt väljer en importplats med färre kontroller för att olagligt kunna betala lägre tull.

Beslut: Varje åtgärd av tullmyndigheterna i fråga om tullagstiftningen för att ta ställning i ett visst fall, och då denna åtgärd har rättslig verkan för den eller de berörda personerna.

Dokumentkontroll: En kontroll av att uppgifterna i tulldeklarationen (t.ex. beskrivning av varor, värde och kvantitet) är korrekta, fullständiga och giltiga eller en kontroll av andra dokument (t.ex. importlicenser och ursprungsintyg).

Fysisk kontroll: En kontroll som innebär att man undersöker och räknar varor samt utför provtagning av dem för att kontrollera om de motsvarar den tulldeklaration som följer med varorna.

Icke-unionsvaror: Andra varor än unionsvaror eller varor som har förlorat sin tullstatus som unionsvaror.

Importförfarande: Tillämpning av tullförfarandet ”övergång till fri omsättning” efter vilket varor kan säljas eller konsumeras på EU-marknaden.

Importmedlemsstat: Den medlemsstat till vilken varor fysiskt importeras till EU och övergår till fri omsättning.

Importtull: Tull som ska betalas vid import av varor.

Prioriterade kontrollområden: Den del av den gemensamma ramen för riskhantering som täcker särskilda tullförfaranden, varutyper, transportrutter, transportsätt eller ekonomiska aktörer som är föremål för mer omfattande riskanalys och tullkontroller under en viss period.

Revision efter frigörande: En revision av marknadsaktörernas räkenskaper, bokföring och system för att säkerställa att de följer tullbestämmelserna och för att bedöma de risker som är förenade med deras näringsverksamhet.

Riskhantering: Systematisk riskidentifiering, även genom slumpvisa kontroller, och genomförande av alla åtgärder som krävs för att begränsa riskexponering.

Riskprofil: En kombination av riskkriterier och kontrollområden (till exempel typ av varor och ursprungsland) som visar att det finns en risk och leder till ett förslag om att en kontrollåtgärd ska vidtas.

Summarisk införseldeklaration: Den handling genom vilken en person anger för tullmyndigheterna, i föreskriven form och på föreskrivet sätt och inom en särskild tidsfrist, att varor ska föras in i unionens tullområde.

Tullagstiftning: Det regelverk som utgörs av allt det följande: kodexen och de bestämmelser för att komplettera eller genomföra den som antagits på unionsnivå eller nationell nivå, den gemensamma tulltaxan, den lagstiftning som fastställer ett unionssystem för tullbefrielser samt internationella överenskommelser som innehåller tullbestämmelser, i den mån de är tillämpliga i unionen.

Tulldeklaration: Den handling genom vilken en person i föreskriven form och på föreskrivet sätt anger ett önskemål om att hänföra varor till ett visst tullförfarande, i tillämpliga fall med uppgift om vilka eventuella särskilda arrangemang som önskas.

Tullförfarande 42: Det förfarande som en importör använder för att erhålla momsbefrielse när den importerade varan ska transporteras till en annan medlemsstat. Momsen ska betalas i destinationsmedlemsstaten.

Tullförfarande: Tillämpning av ett av följande förfaranden enligt vilka varor kan behandlas i enlighet med kodexen: övergång till fri omsättning, särskilda förfaranden och export.

Tullklarering: Det förfarande som består i att alla tullformaliteter uppfylls så att den sökande kan förfoga över varorna.

Tullkontroller: Särskilda åtgärder som vidtas av tullmyndigheterna för att säkerställa efterlevnad av tullagstiftningen och annan lagstiftning om införsel, utförsel, transitering, befordran, lagring och slutanvändning av varor som befordras mellan unionens tullområde och länder eller territorier som är belägna utanför det området, och om förekomst och befordran inom unionens tullområde av icke-unionsvaror och varor som omfattas av förfarandet för slutanvändning.

Tullmyndigheter: De tullförvaltningar i medlemsstaterna och alla andra myndigheter som ansvarar för tillämpningen av tullagstiftningen.

Tullrisk: Sannolikheten viktad mot effekterna av att det i samband med införsel, utförsel, transitering, befordran eller slutanvändning av varor som befordras mellan unionens tullområde och länder eller territorier som är belägna utanför det området eller i samband med förekomsten av icke-unionsvaror inom unionens tullområde inträffar en händelse som skulle förhindra att unionsåtgärder eller nationella åtgärder tillämpas korrekt, äventyra unionens och dess medlemsstaters ekonomiska intressen, eller innebära ett hot mot säkerhet och skydd för unionen och dess invånare, mot människors, djurs och växters hälsa, mot miljön eller mot konsumenter.

Tullstatus: Varornas status som unionsvaror eller icke-unionsvaror.

Tullunion: Förmånsordningar som gör att handelsparter kan bevilja varandra förmånstillträde för produkter och tjänster för att underlätta handel med varandra. Detta innebär att inbördes tullar och kvoter tas bort för de konstituerande områdena, att handel med icke-medlemmar diskrimineras och att det fastställs en gemensam tulltaxa.

Unionsvaror: Varor som tillhör någon av följande kategorier:

a) Varor som i sin helhet har framställts i unionens tullområde och i vilka det inte införlivats varor som importerats från länder eller territorier som är belägna utanför unionens tullområde.

b) Varor som förts in i unionens tullområde från länder eller territorier belägna utanför detta tullområde och som övergått till fri omsättning.

c) Varor som har framställts i unionens tullområde, antingen endast av varor som avses i led b eller av varor som avses i leden a och b.

Varors övergång till fri omsättning: Den åtgärd genom vilken tullmyndigheterna gör varor tillgängliga för de ändamål som anges i det tullförfarande enligt vilket de hanteras.

Ömsesidigt bistånd: Varje åtgärd som vidtas av en tullförvaltning för en annan tullförvaltnings räkning eller i samarbete med en annan tullförvaltning för att säkerställa korrekt tillämpning av tullagstiftningen och för att förebygga, utreda och lagföra överträdelser av tullagstiftningen.

SAMMANFATTNING

Om den här rapporten

I. Medlemsstaterna ska göra tullkontroller av varor som införs till EU från ett tredjeland innan de övergår till fri omsättning i EU. Vi undersökte huruvida Europeiska kommissionen och medlemsstaterna ser till att importförfarandena skyddar EU:s ekonomiska intressen. Vi konstaterade att det fanns stora brister och kryphål som tyder på att kontrollerna inte genomförs ändamålsenligt. Detta får negativ inverkan på EU:s ekonomi. Vi lämnar ett antal rekommendationer till kommissionen och medlemsstaterna om hur utformningen och genomförandet av dessa kontroller kan bli bättre.

Om tullkontroller

II. Tullkontroller kan endast skydda EU:s ekonomiska intressen om de bygger på gemensamma regler och tillämpas på ett harmoniserat och standardiserat sätt av medlemsstaterna.

III. När varorna införs bör importmedlemsstatens tullmyndigheter kräva att importören betalar eller ställer en garanti för alla tullar på grundval av de importerade varorna. Importörerna kan dock avsiktligt begränsa eller undgå skyldigheten att betala tullar genom att till exempel undervärdera sina varor, deklarera ett falskt ursprungsland eller hänföra varor till en produktklassificering med lägre tullsats.

IV. Tullar står för 14 % av EU:s budget. Fusket med tullar ökar tullgapet och måste kompenseras genom högre BNI-bidrag från medlemsstaterna. I slutändan är det EU:s skattebetalare som får stå för kostnaden.

Hur vi gjorde revisionen

V. Vi undersökte om EU:s tullkontroller skyddar unionens ekonomiska intressen och om kommissionen och medlemsstaterna har utarbetat kraftfulla importförfaranden som skyddar dessa intressen.

Vad vi konstaterade

VI. Vi konstaterade att det finns allvarliga brister, vilket tyder på att den rättsliga ramen för tullområdet är bristfällig men också på att tullkontrollerna av import inte tillämpas ändamålsenligt, vilket inverkar negativt på EU:s ekonomiska intressen.

VII. Medlemsstaterna har inte tillräckliga ekonomiska incitament att utföra tullkontroller. De medlemsstater som utför kontroller men inte lyckas återvinna förlorade EU-inkomster riskerar ekonomiska följder, medan de som inte utför några kontroller kanske inte drabbas av sådana följder.

VIII. Medlemsstaterna har gjort framsteg när det gäller att tillämpa tullagstiftningen på ett enhetligt sätt, men de har olika syn på hur tullkontrollerna ska användas för att få bukt med undervärdering, felaktiga uppgifter om ursprung och felaktiga klassificeringar och för att fatta beslut om påföljder. Arbetskrävande tullkontroller kan inverka på marknadsaktörernas val av tullkontor vid import, och de flygplatser och hamnar som har färre tullkontroller kan locka mer trafik.

IX. Det finns fortfarande ett antal kryphål i medlemsstaternas kontroll av importen.

Vad vi rekommenderar

X. Vi lämnar nedanstående rekommendationer till kommissionen och medlemsstaterna.

XI. Kommissionen bör vidta följande åtgärder:

a) För att kunna tillmötesgå Europaparlamentets begäran, utarbeta en metod för att uppskatta tullgapet och från 2019 regelbundet göra sådana uppskattningar och ta hänsyn till resultatet av dem när resurser fördelas och operativa mål fastställs.

b) Överväga alla tillgängliga alternativ för att stärka stödet till nationella tulltjänster i deras viktiga EU-roll inom den nya fleråriga budgetramen, och även se över en lämplig andel för uppbördskostnader.

c) I nästa fleråriga budgetram föreslå att EU:s kommande åtgärdsprogram som stödjer tullunionen bör användas för att bidra till finansiell hållbarhet i de europeiska informationssystemen på tullområdet.

d) Vara mer precis i formuleringen av förfrågningar i meddelanden om ömsesidigt bistånd för att se till att medlemsstaterna genomför dem på ett enhetligt sätt.

e) Under 2018 föreslå ändringar i tullagstiftningen så att uppgifter om avsändare blir obligatoriska i tullens importdeklaration.

XII. Medlemsstaterna bör vidta följande åtgärder:

a) Se till att kontroller som föreslås genom ett särskilt riskfilter endast kan åsidosättas om det finns ett på förhand eller direkt utfärdat godkännande från högre instans.

b) Införa kontroller i sina elektroniska system för frigörande för att blockera importdeklarationer med ansökan om tullbefrielse för varor med ett deklarerat värde över 150 euro eller för kommersiella försändelser som deklareras som gåvor.

c) Utarbeta utredningsplaner för att komma till rätta med bedrägligt utnyttjande av tullbefrielser för e-handel med länder utanför EU.

INLEDNING

1. År 2018 kommer EU att fira tullunionens 50-årsjubileum. En tullunion innebär att inga tullar och kvoter tillämpas vid de inre gränserna mellan medlemsstaterna men att gemensamt fastställda tullar tillämpas på import från tredjeländer. Tullunionen och den gemensamma handelspolitiken är områden där EU har exklusiv befogenhet[1] inom vilka det mesta av tullpolicyn fastställs och tullagstiftningen antas. Ansvaret för att tillämpa tullagstiftningen vilar dock främst på medlemsstaterna[2].

2. Även om de inre gränserna har tagits bort ska varor som införs till medlemsstaterna från länder utanför EU:s tullområde omfattas av tullkontroller och eventuella tullar ska betalas innan varorna övergår till fri omsättning inom EU.

3. Att varor övergår till fri omsättning innebär att de kan röra sig fritt på EU:s inre marknad precis som andra varor som producerats inom EU[3]. När varorna införs ska importmedlemsstatens tullförvaltning därför kräva att importören betalar eller ställer en garanti för de tullar som är tillämpliga på de importerade varorna.

4. Tullar är tillsammans med avgifter för sockerproduktion (sammantaget betecknade som traditionella egna medel) en viktig inkomstkälla i EU:s budget. De överförs till budgeten efter att en andel av beloppet har dragits av för att täcka uppbördskostnaderna. Under 2016 utgjorde traditionella egna medel 14 % av EU:s inkomster och uppgick till 20,1 miljarder euro.

---

[1] Artikel 3 i EUF-fördraget. Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) (EUT C 202, 7.6.2016, s. 47).

[2] Artikel 291 i EUF-fördraget.

[3] Artikel 201 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (omarbetning) (EUT L 269, 10.10.2013, s. 1), som fastställer att en övergång till fri omsättning ger icke-unionsvaror samma tullstatus som unionsvaror och inbegriper inkassering av importtullar och andra avgifter, i tillämpliga fall, tillämpning av handelspolitiska åtgärder, förbud och restriktioner samt fullgörande av övriga formaliteter som föreskrivs för import av varor.

5. Tullmyndigheterna har flera uppgifter och knappa resurser måste fördelas mellan var och en av dem. Myndigheterna strävar efter att utföra dessa uppgifter, exempelvis icke-ekonomiska åtgärder som syftar till att förbättra EU:s inre säkerhet, skydda unionen mot oskälig och olaglig handel samt skydda miljön. Kampen mot terrorism har blivit en prioritering för tullmyndigheterna. De ansvarar även för att uppbära tullar, punktskatter och mervärdesskatt (moms) vid import.

6. Det är en utmaning för tullmyndigheterna att uppnå jämvikt mellan behovet av att underlätta handeln genom snabba och smidiga importförfaranden och att utföra tullkontroller. Arbetskrävande tullkontroller kan inverka på marknadsaktörernas val av tullkontor vid import, och de flygplatser och hamnar som har färre tullkontroller kan locka mer trafik.

7. Skyldigheten att betala tull i samband med att varor övergår till fri omsättning är beroende av tre faktorer: i) tullvärdet för de importerade varorna, då tullbeloppet fastställs som en procentandel av detta värde (värdetull), ii) varornas ursprung och iii) varornas klassificering enligt tulltaxan, som i kombination med ursprunget fastställer den tullsats som ska tillämpas på tullvärdet.

Så här undviks tullar

8. Importören kan avsiktligt begränsa skyldigheten att betala tullar genom

a) undervärdering, det vill säga att importören deklarerar ett värde för de importerade varorna som är lägre än det faktiska värdet, ofta i kombination med att förfalskade handelsdokument visas upp,

b) felaktiga uppgifter om ursprung, det vill säga att importören deklarerar ett felaktigt ursprungsland för de importerade varorna,

c) felaktig klassificering, det vill säga att importören deklarerar en produktklassificering med lägre tullsats, eller

d) en kombination av ovanstående.

9. Slutligen kan importörerna bedrägligt utnyttja en tullbefrielse genom att begära undantag för varor som inte är berättigade till det.

Tullgapet och dess följder

10. Fusk med tullar leder till en ökning av tullgapet, som i en studie av Europaparlamentet[4] har definierats som skillnaden mellan det teoretiska importtullbelopp som bör uppbäras för hela ekonomin och det faktiska importtullbelopp som uppbärs i praktiken. Alla gap i uppbörden av tullar måste kompenseras genom högre bidrag från medlemsstaternas bruttonationalinkomst (BNI), som i slutändan måste betalas av EU:s skattebetalare.

Fusket med tullar kan bekämpas genom tullkontroller och informationsutbyte

11. Varor som importeras till EU omfattas av tullkontroller. Sådana tullkontroller kan endast garantera att den inre marknaden fungerar korrekt och att EU:s ekonomiska intressen skyddas om de bygger på gemensamma regler och tillämpas på ett harmoniserat och standardiserat sätt av medlemsstaterna.

12. Tullkontroller för import kan utföras vid följande tillfällen:

a) Innan varorna ankommer till EU:s territorium eller på själva lossningsplatsen. I detta fall kallas de kontroller före ankomst respektive före frigörande.

b) I samband med att varorna importeras, vilket kallas kontroll vid frigörande.

c) Efter att varorna har importerats och övergått till fri omsättning. Dessa kallas kontroller efter frigörande och kan antingen vara revisionsbaserade (revisioner efter frigörande) eller transaktionsbaserade (övriga kontroller efter frigörande).

13. Eftersom EU inte har några harmoniserade ramar för kontroller och riskhantering kan blandningen och förekomsten av varje kontrollform variera från en medlemsstat till en

---

[4] Se Europaparlamentet, generaldirektoratet för intern politik: *From Shadow to Formal Economy: Levelling the Playing field in the Single Market* (från svart till formell ekonomi: lika förutsättningar på den inre marknaden), 2013.

annan. Mindre ändamålsenliga kontroller före och vid frigörande innebär att de återstående riskerna som påverkar uppbörden av tullar måste motverkas efter frigörande.

14. Tullmyndigheterna måste utbyta information med andra länder om internationell handel för att garantera att tullbestämmelserna följs och att intäkterna uppbärs till fullo. Detta betecknas som ömsesidigt administrativt bistånd.

15. Informationsutbyte kan äga rum på EU-nivå mellan medlemsstaterna eller mellan medlemsstaterna och kommissionen, eller på internationell nivå med länder utanför EU. Informationsutbyte på EU-nivå sker antingen inom ramen för regelverket för ömsesidigt bistånd eller beträffande riskrelaterad information genom tullriskhanteringssystemet CRMS.

16. Tullmyndigheterna kan även samarbeta med varandra och utbyta information och bästa praxis genom gemensamma åtgärder, seminarier, utbildningskurser, projektgrupper, arbetsbesök och gränsöverskridande insatser som finansieras genom EU:s åtgärdsprogram. Två av EU:s största åtgärdsprogram finansierar informationsutbytet och samarbetet mellan tullmyndigheterna för att skydda EU:s ekonomiska intressen, nämligen Tull 2013/2020 och Herkules II/III.

17. Inom Tull 2013 avsattes närmare 325 miljoner euro under de sex år som programmet genomfördes för att ”understödja och komplettera medlemsstaternas åtgärder för att säkerställa att den inre marknaden fungerar effektivt på tullområdet”[5]. Tull 2020 stöder tullunionens funktion. Programmets bestämmelser innehåller flera specifika mål som syftar till att stödja tullmyndigheterna i deras arbete för att skydda EU:s finansiella och ekonomiska intressen, och genom programmet avsätts närmare 525 miljoner euro för perioden 2014–2020.

18. Herkules II var ett EU-åtgärdsprogram som finansierade åtgärder för att förhindra och bekämpa bedrägeri, korruption och annan olaglig verksamhet som påverkar unionens ekonomiska intressen, och inom detta avsattes nästan 100 miljoner euro till

---

[5] I enlighet med artikel 1.1 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 624/2007/EG av den 23 maj 2007 om ett åtgärdsprogram för tullfrågor i gemenskapen (Tull 2013) (EUT L 154, 14.6.2007, s. 25).

bedrägeribekämpning under perioden 2007–2013. Programmet har nu följts av Herkules III med en budget på 105 miljoner euro för perioden 2014–2020.

19. Tullmyndigheterna utbyter information och samarbetar med länder utanför EU inom ramen för internationella överenskommelser såsom förmånsordningar, avtal om ömsesidigt bistånd och administrativa samarbetsarrangemang.

20. Förmånsordningar gör att handelsparter kan bevilja varandra förmåner när de bedriver handel med varandra. Förmånerna kan vara antingen ömsesidiga eller unilaterala. Avtal om ömsesidigt bistånd utgör en rättslig grund för begäran av information från länder utanför EU, framför allt för att förebygga, utreda och bekämpa överträdelser av tullagstiftningen.

21. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf), som inrättats av kommissionen, avtalar administrativa samarbetsarrangemang med myndigheter i länder utanför EU och med internationella organisationers administrativa utredningstjänster. Dessa syftar till att ge praktisk vägledning för Olafs operativa samarbete med partnermyndigheter, särskilt genom att man utser en kontaktpunkt.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMETOD

22. Revisionen syftade till att undersöka om kommissionen och medlemsstaterna har utarbetat kraftfulla importförfaranden som skyddar EU:s ekonomiska intressen.

23. Vi besökte tullmyndigheterna i följande fem medlemsstater: Italien, Polen, Rumänien, Spanien och Storbritannien. Urvalet av medlemsstater baserades på följande riskkriterier: i) storleken på medlemsstatens bidrag av traditionella egna medel till EU:s budget, ii) förekomsten av undervärdering i medlemsstaten och iii) andelen revisionsbaserade kontroller av det totala antalet kontroller efter frigörande.

24. Revisionen utfördes mellan 2007 och 2017 Vi utförde revisionen i två steg (för närmare uppgifter om revisionsmetoden se ***bilaga I*** och ***bilaga II***):

a) Steg 1: Förberedande arbete vid kommissionen och i medlemsstaterna, inbegripet ett besök till kommissionens avdelningar: GD Skatter och tullar, GD Budget, Olaf och det gemensamma forskningscentrumet (JRC) liksom till Världstullorganisationen (WCO) för

att samla in information och uppgifter som skulle kunna vara användbara för granskningsarbetet på fältet i medlemsstaterna. Detta gjorde det även möjligt för oss att jämföra EU:s tullagstiftning och tullförfaranden med WCO:s standarder[6]. För att undersöka om förfarandena för tullkontroller och riskhantering förlöper smidigt valde vi ut fyra exempel på riskfylld import och ett exempel på revision som utförts av tullmyndigheterna innan vi besökte respektive medlemsstat.

b) Steg 2: Granskningsarbete på fältet både vid kommissionen (GD Skatter och tullar, GD Budget och Olaf) och i de utvalda medlemsstaterna, med särskild inriktning på system och kontroller.

IAKTTAGELSER

Inom det nuvarande systemet prioriteras inte betydelsen av tullar som en inkomstkälla till EU:s budget

25. I rapporten från högnivågruppen för egna medel[7] understryks att traditionella egna medel är en måttstock på äkta EU-inkomster. Men EU har ännu inte gjort någon uppskattning av tullgapet. Samtidigt finns det omvända incitament som gör att medlemsstaterna låter bli att utföra kontroller, och finansieringen av EU:s tullprogram garanterar inte fullt ut tullunionens ekonomiska hållbarhet och syftar heller inte alltid till att skydda EU:s ekonomiska intressen.

Kommissionen har inte gjort någon uppskattning av tullgapet

26. År 2013 uppmanade Europaparlamentet[8] kommissionen att ”samla in tillförlitliga uppgifter om tull- och mervärdesskattegapet i medlemsstaterna och var sjätte månad

---

[6] Den reviderade Kyotokonventionen, WCO:s vägledning för riskhantering, WCO:s riktlinjer för revisioner efter tullklarering etc.

[7] Högnivågruppen för egna medel: *Future financing of the EU — Final Report and recommendations* (EU:s framtida finansiering – slutrapport och rekommendationer), 2016.

[8] Se arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar som medföljer kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet om uppföljningen av beviljandet av ansvarsfrihet för

rapportera till parlamentet i denna fråga”. Kommissionen har inte följt denna uppmaning vad gäller tullgapet, medan den regelbundet finansierar studier av storleken på mervärdesskattegapet. Kommissionen offentliggör en årlig jämförelse mellan de ytterligare traditionella egna medel som fastställts till följd av dess inspektionsverksamhet och de faktiska belopp som uppburits. Detta kan inte på något sätt anses motsvara det tullgap som avses i punkt 10.

27. Olaf har gjort en beräkning av de potentiella förlusterna av tullar och moms på grund av undervärdering av import av textilvaror och skor från Kina till Storbritannien. De potentiella tullförlusterna beräknades uppgå till närmare 2 miljarder euro för perioden 2013–2016. Olaf arbetar med att bedöma huruvida det finns potentiella förluster i andra medlemsstater, inbegripet de övriga fyra som ingick i revisionsrättens urval.

28. En årlig uppskattning av tullgapet skulle kunna göra det möjligt att utvärdera resultatet av tullunionen i fråga om skyddet av EU:s ekonomiska intressen. En sådan beräkning skulle även hjälpa kommissionen och medlemsstaterna att rikta medlen till de områden där de behövs bäst.

Det finns ett omvänt incitament som gör att medlemsstaterna låter bli att utföra kontroller

29. Medlemsstaternas tullmyndigheter är ansvariga för att uppbära tullar. De måste vidta alla åtgärder för att se till att tullarna överförs på rätt sätt till EU:s budget och skydda EU:s ekonomiska intressen[9]. För att garantera detta gör kommissionen varje år inspektioner vid medlemsstaternas tullmyndigheter.

---

budgetåret 2011 – svar på Europaparlamentets framställningar (COM(2013) 668 final) (SWD(2013) 348 final).

[9] Se artikel 2.2 i rådets förordning (EU, Euratom) nr 608/2014 av den 26 maj 2014 om genomförandebestämmelser till systemet för Europeiska unionens egna medel (EUT L 168, 7.6.2014, s. 29) och artikel 3 a i unionens tullkodex.

30. Kommissionen kan hålla en medlemsstat ekonomiskt ansvarig vid administrativa fel[10]. Medlemsstater som inte utför tullkontroller kan undgå denna risk. Till exempel konstaterade vi att man i Storbritannien undantar insolventa marknadsaktörer från målgruppen för ett projekt som avser kontroll efter frigörande. Och en av medlemsstaterna beklagade sig över att ju mer den utför bedrägeribekämpning, desto större risk löper den att hållas ekonomiskt ansvarig av kommissionen.

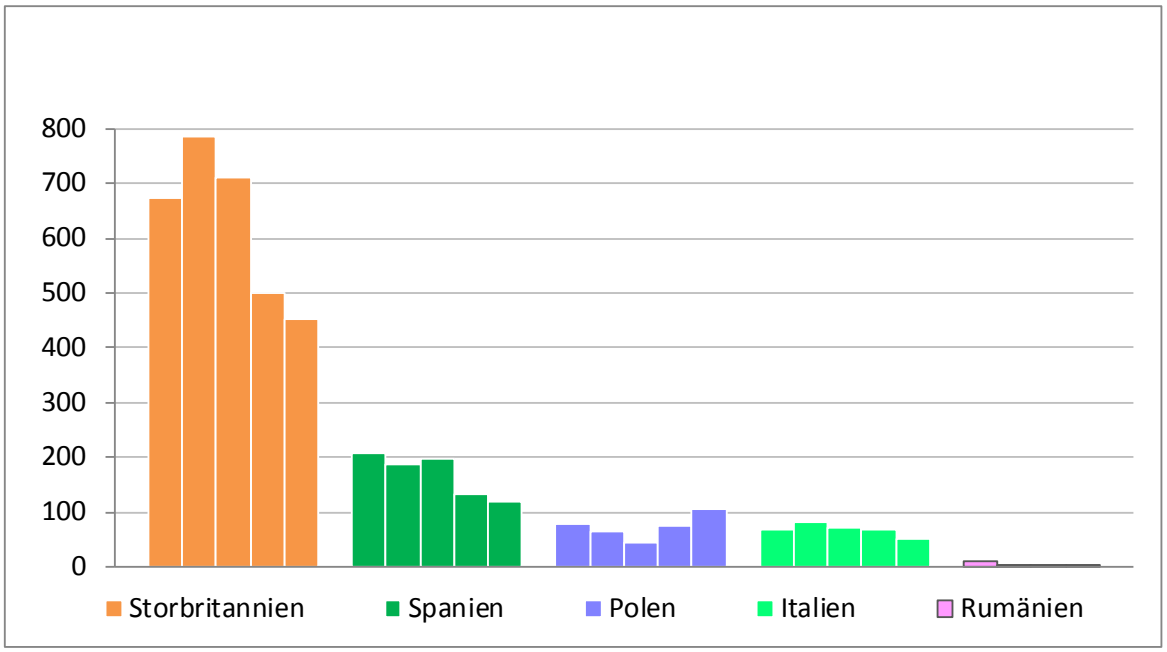
31. Om tullmyndigheterna utför en kontroll efter frigörande och upptäcker att för låga tullar har betalats måste de uppbära de tullar som inte har betalats. Tullmyndigheterna meddelar gäldenären om det belopp som ska betalas genom ett krav på betalning av tull i efterhand. Statistik från kommissionen visar att med undantag för Polen har det i de utvalda medlemsstaterna skett en minskning av antalet krav på betalning av tull i efterhand[11] (se ***figur 1***).

---

[10] Domstolens dom av den 15 november 2005, Europeiska kommissionen mot Konungariket Danmark, C-392/02, ECLI:EU:C:2005:683 och domstolens dom av den 3 april 2014, Europeiska kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, C-60/13, ECLI:EU:C:2014:219.

[11] Dessa uppgifter omfattar endast ärenden där de identifierade beloppen överstiger 10 000 euro, oavsett om de har betalats eller inte.

Figur 1 – Antal krav på betalning av tull i efterhand i de utvalda medlemsstaterna (2012–2016)



Källa: Databasen för egna medel (Ownres).

32. Eftersom tullgapet inte har uppskattats är det inte möjligt att bedöma om detta beror på att kontrollerna efter frigörande har blivit mindre ändamålsenliga eller på att gapet har minskat.

Underfinansiering av transeuropeiska it-system kan försena genomförandet av unionens tullkodex

33. Ett fullständigt genomförande av unionens tullkodex hänger oskiljaktigt samman med utvecklingen av it-system till stöd för detta. Alla elektroniska system som krävs för unionens tullkodex ska ha införts fullt ut senast den 31 december 2020. Efter detta datum måste elektronisk teknik för databehandling användas och EU:s tullar övergår till att bli papperslösa.

34. Enligt slututvärderingen av programmet Tull 2013[12] kan otillräckliga nationella investeringar leda till att införandet av tullsystemen i alla EU-medlemsstater försenas. Tull 2013 finansierade EU:s specifikationer för transeuropeiska it-system, medan medlemsstaterna stod för kostnaderna för att göra de nationella systemen kompatibla med EU:s specifikationer.

35. I samma utvärdering konstateras att enligt medlemsstaternas tjänstemän ligger de nationella förvaltningarnas kostnader ungefär på samma nivåer som kommissionens kostnader och genomförandet och uppgraderingarna av de europeiska systemen kan bli särskilt kostsamma för medlemsstaterna om de nationella systemen är komplexa och det saknas integration av nationella system. Vissa av komponenterna i de europeiska informationssystemen finansieras dock inte av Tull 2020, utan betalas av medlemsstaterna[13].

36. Nationella budgetbegränsningar kan äventyra ett korrekt genomförande av de europeiska systemen, och några medlemsstater rapporterade 2015 att deras nationella budget var otillräcklig. Vidare har en del medlemsstater i sina svar på ett frågeformulär som kommissionen skickade ut 2016 bekräftat att det finns risk för att systemen blir försenade.

37. Kommissionen noterade för 2015 att sju medlemsstater uppbar mer än 80 % av de traditionella egna medlen och att fyra medlemsstater uppbar nästan 60 % av dem[14]. Enligt kommissionen borde detta sättas i relation till de belopp som medlemsstaterna behåller för uppbördskostnader, eftersom en medlemsstat[15] behöll mer än en miljard euro, och en

---

[12] Coffey: *Final Evaluation of the Customs 2013 Programme – Final report* (slututvärdering av programmet Tull 2013 – slutrapport), 2014.

[13] Icke-unionskomponenter enligt artikel 9.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1294/2013 av den 11 december 2013 om ett åtgärdsprogram för tullfrågor i Europeiska unionen för perioden 2014–2020 (Tull 2020) och om upphävande av beslut nr 624/2007/EG (EUT L 347, 20.12.2013, s. 209).

[14] Tyskland (21 %), Storbritannien (17 %), Nederländerna (12 %), Belgien (9 %), Italien (9 %), Frankrike (9 %) och Spanien (7 %).

[15] Tyskland.

annan[16] mindre än 10 miljoner euro. Även vissa fasta kostnader finns dock inom tullsystemet, till exempel för it-systemen[17].

38. Enligt rapporten från högnivågruppen för egna medel har de länder där de största hamnarna för införsel är belägna (Belgien och Nederländerna) – där således betydande traditionella egna medel uppbärs – ibland hävdat att deras andel av traditionella egna medel är för hög. Å andra sidan har länder som bidrar med mindre traditionella egna medel en relativt sett större kostnad för finansieringen av de komponenter i de europeiska informationssystemen som inte betalas genom Tull 2020-programmet.

Finansieringen av medlemsstaternas tullinfrastruktur enligt Herkules-programmet är inte alltid kopplad till skyddet av EU:s ekonomiska intressen

39. Vi har undersökt exempel på slutliga genomföranderapporter från stödmottagarna inom Herkules II-programmet och konstaterat att det inte alltid finns en tydlig koppling mellan resultatet av den finansierade utrustningen och skyddet av EU:s ekonomiska intressen. Exempelvis finansierade programmet konfiskering av hasch med hjälp av endoskop, och även en minispionkamera som användes till att beslagta fordon med högt värde.

40. I vårt yttrande nr 3/2012 konstaterade vi att ”[d]en utrustning som samfinansieras används inte nödvändigtvis enbart för skydd av EU:s ekonomiska intressen, utan även för insatser mot narkotika, vapen, flykt från fängelse, människohandel, skattebedrägeri, kreditkortsbedrägeri och penningförfalskning och insatser mot korruption inom nationella rättstillämpande instanser”[18]. Detta kan minska tullarnas ändamålsenlighet för att skydda EU:s ekonomiska intressen.

---

[16] Malta.

[17] Kommissionens generaldirektorat för budget (protokoll från det 168:e mötet i den rådgivande kommittén för egna medel den 1 december 2016).

[18] Se punkt 28 i revisionsrättens yttrande nr 3/2012 över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om Herkulesprogrammet III för skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen (EUT C 201, 7.7.2012, s. 1).

EU:s verktyg och program för utbyte av tullinformation och ökat samarbete har inte nått sin fulla potential

41. Informationsutbyte kan äga rum på EU-nivå mellan medlemsstaterna eller mellan medlemsstaterna och kommissionen, eller på internationell nivå med länder utanför EU. Vi konstaterade att EU har inrättat ett system som gör det möjligt att utbyta information, men att detta inte utnyttjas fullt ut.

EU har inrättat lovande informationskanaler mellan medlemsstaterna och mellan kommissionen och medlemsstaterna, men det finns fortfarande brister i deras innehåll och utnyttjande

Verktygen för att utbyta information enligt förordningen om ömsesidigt bistånd utnyttjas inte fullt ut av medlemsstaterna

42. Medlemsstaterna kan utbyta information som rör överträdelser av tullagstiftningen med varandra och med kommissionen med hjälp av de verktyg och databaser som föreskrivs i förordningen om ömsesidigt bistånd[19]. Detta utbyte sker via det säkra informationssystemet för bedrägeribekämpning (Afis), som är ett elektroniskt kommunikationsverktyg som ska hjälpa medlemsstaterna att uppfylla sina skyldigheter att rapportera oriktigheter.

43. På grundval av den information som medlemsstaterna lämnat kan kommissionen besluta att inleda en utredning. Kommissionen kan även besluta att varningar om bedrägerier ska gå ut till medlemsstaterna med hjälp av meddelanden om ömsesidigt bistånd.

44. Vi konstaterade att medlemsstaterna inte på ett enhetligt sätt genomför Olafs förfrågningar i de meddelanden om ömsesidigt bistånd som skickas ut för att bekämpa bedrägerier som rör undervärdering, felaktiga uppgifter om ursprung eller felaktig

---

[19] 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 (EGT L 82, 22.3.1997, s. 1).

klassificering. Vi noterade även fall där medlemsstaterna inte tillmötesgick Olafs förfrågningar.

45. Medlemsstaterna kan ta andra informationssystem till hjälp, exempelvis tullinformationssystemet (TIS), för att förebygga, utreda och lagföra tullöverträdelser genom att göra information tillgänglig snabbare. Vi konstaterade dock att med undantag för Polen använder sig de utvalda medlemsstaternas tullmyndigheter sällan av TIS[20] för att utbyta information om oriktigheter/bedrägerier på tullområdet med de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater.

46. Medlemsstaterna beklagade sig även över problemet med dubbelrapportering i TIS och i utbytet av riskrelaterad information genom riskinformationsformulär (RIF). Den låga utnyttjandegraden av TIS-databasen och dess överlappningar försämrar ändamålsenligheten i informationsutbytet.

47. För att komma till rätta med dessa överlappningar har kommissionen inlett ett projekt som syftar till att varje beslag endast ska rapporteras en gång (”*One Seizure, One Report*”). År 2016 uppmanade kommissionen medlemsstaterna att fylla i en enkät. De allra flesta medlemsstaterna uppgav då dubbelrapportering som ett problem som måste lösas. Inom ramen för Tull 2020-programmet har en projektgrupp[21] bestående av företrädare för medlemsstaterna och kommissionen inrättats för att diskutera de första slutsatserna av enkäten och utfärda rekommendationer för att komma till rätta med problemet.

Informationsutbytet för att bekämpa undervärdering fungerar bra

48. För att motverka risken för undervärdering har kommissionen utvecklat en metod för att beräkna skäliga marknadspriser[22], med tillämpning av ett statistiskt förfarande för uppgifter

---

[20] Avdelning V i rådets förordning (EG) nr 515/97.

[21] Projektgruppen för rapportering av tullens beslag i CRMS och Afis-TIS.

[22] Kan även kallas genomsnittspriser utan avvikande värden. Det handlar om statistiska beräkningar av priser på handelsvaror baserat på handelsdata som rensats från avvikande värden.

från Comext[23], i syfte att ta fram mer tillförlitliga beräkningar av priserna för importerade varor[24]. Olaf delger medlemsstaternas tullmyndigheter dessa beräkningar.

49. Informationen om skäliga marknadspriser är ett ändamålsenligt verktyg för riskhantering genom att den hjälper till att identifiera potentiella fall av undervärdering där det även finns andra risk- eller bedrägerifaktorer, såsom misstänkta marknadsaktörer som är delaktiga i importen (kända som fientligt inställda). Den kan också användas som underlag för att uppskatta den del av tullgapet som beror på undervärdering.

Informationsutbytet för att bekämpa felaktiga uppgifter om ursprung har förbättrats på senare tid

50. Importörerna kan även begränsa skyldigheten att betala tullar genom att deklarera ett felaktigt ursprungsland för de importerade varorna. På detta sätt får de den lägre tullsats eller nolltullsats som fastställs i en förmånsordning och/eller undviker att behöva betala tillämpliga antidumpningstullar eller utjämningstullar[25] för det faktiska ursprungslandet. Ibland döljs varornas verkliga ursprung genom bedräglig omlastning i ett mellanland där varorna tillfälligt lagras och därefter expedieras till EU med falsk dokumentation. Vi har funnit flera exempel på företag på internet som erbjuder detta slags bedrägliga ”omlastningstjänster”.

---

[23] Comext är Eurostats databas för utförlig statistik över internationell handel med varor.

[24] Spyros Arsenis, Domenico Perrotta och Francesca Torti: *The Estimation of Fair Prices of Traded Goods from Outlier-Free Trade Data* (beräkning av skäliga marknadspriser för varor i handel genom handelsdata utan avvikande värden), 2015, EUR 27696 EN. doi:1 0.2 788/57125.

[25] Dumpning sker när tillverkare från ett land utanför EU säljer varor inom EU till priser som är lägre än de inhemska marknadspriserna eller produktionskostnaderna. Om kommissionen – genom en utredning – kan fastställa att detta sker, kan den korrigera alla eventuella förluster för EU-företag genom att införa antidumpningstullar. I typfallet består dessa av avgifter för import av produkten från det berörda landet. Antidumpningstullarna kan vara fasta, rörliga eller procentuella i förhållande till det totala värdet (värdetull). Subventionering är när en regering utanför EU ger finansiellt stöd till företag för att producera eller exportera varor. Kommissionen har rätt att motverka sådana subventioners eventuella snedvridning av handeln på EU-marknaden – efter att ha undersökt om subventionen är oskälig och skadar EU:s företag. Utjämningstullar fastställs för import av de subventionerade produkterna. Utjämningstullarna kan vara fasta, rörliga eller procentuella i förhållande till det totala värdet (värdetull).

51. För att motverka den här typen av bedrägeri har kommissionen utvecklat ConTraffic och meddelanden om containerstatus (CSM). Det är verktyg som ger information om hur containrar förflyttas och utför riskbedömningstjänster åt tullmyndigheter. Systemet skickar automatiskt signaler om bedrägeri till medlemsstaterna om det upptäcker att importörens deklarerade ursprungsland inte stämmer överens med containerns rutt.

Ruta 1 – Exempel på felaktiga uppgifter om ursprung genom bedräglig omlastning och dess ekonomiska konsekvenser

En marknadsaktör köper cyklar från Kina. Antidumpningstullarna för cyklar från Kina är 48,5 % av produktvärdet. Lasten med cyklar lämnar Kina och lastas först om i Singapore och därefter på nytt i Malaysia. I de frakthandlingar som visas fram vid importen står att cyklarna kommer från Bangladesh, utan någon uppgift om containrarnas tidigare rutt. Enligt de handlingar som visas för tullen bör inga antidumpningstullar åläggas importören. Om tulltjänstemannen använder CSM eller ConTraffic kan övervakningssystemet spåra containerns rutt och begära ytterligare handlingar från importören för att bevisa varornas verkliga ursprung.

Olaf utreder fusk med antidumpningstullar: I juni 2013 införde EU en antidumpningstull för solcellsmoduler som produceras i Kina. De första tecknen på att det fuskades med denna tull genom felaktiga uppgifter om ursprung kom inom några veckor. Olaf inledde en utredning i december 2013 om bedräglig omlastning via Japan (Japan uppgavs felaktigt som ursprungsland) och i mars 2014 om bedräglig omlastning via Malaysia (Malaysia angavs felaktigt som ursprungsland). Olaf begärde bistånd från de japanska och malaysiska myndigheterna och genomförde utredningar tillsammans med flera medlemsstater. Fram till i dag har Olaf rekommenderat återkrav av över 50 miljoner euro och gett flera medlemsstater rådet att använda resultaten från Olafs utredningar i straffrättsliga förfaranden.[26]

52. Enligt JRC gjordes under perioden 2008–2015, inom ramen för ett experimentellt pilotprojekt som drevs av Olaf och JRC i samarbete med tolv medlemsstater, en analys av det deklarerade ursprunget för 5 miljoner importerade artiklar med hjälp av systemet ConTraffic, och 1 187 signaler om potentiell ursprungsrelaterad bedrägeriverksamhet

[26] Olafs rapport från 2015 (https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_en).

skickades till medlemsstaterna. Det potentiella ekonomiska värdet i dessa signaler var 19 miljoner euro. För totalt 2 % av de analyserade varorna hade ursprung och avsändningsland angivits som inte överensstämde med containerrutten. På grundval av ConTraffic-projektet har kommissionen dragit slutsatsen[27] att det 2011 måste ha funnits över 1 500 falska ursprungsdeklarationer inom EU27, som ledde till en inkomstförlust för EU på ett sammanlagt värde av minst 25 miljoner euro och sannolikt över 100 miljoner euro.

53. ConTraffic har dock sina begränsningar och kan inte alltid fastställa varors verkliga ursprung.

Utbyte av riskrelaterad information: Alltför mycket information är kontraproduktivt

54. Tullmyndigheterna är skyldiga att med hjälp av RIF utbyta riskinformation som inte bara rör observerade risker utan även hot som utgör en hög risk någon annanstans i unionen[28]. De företrädare för tullen som vi intervjuade var dock bekymrade över RIF som tas emot från andra medlemsstater, eftersom de inte alltid innehåller tillräckligt utförliga uppgifter för att vara användbara. Problemet med dubbelrapportering inom det gemensamma tullriskhanteringssystemet (CRMS) och TIS nämndes också. Dessutom ger medlemsstaterna och Olaf inte alltid lämplig återkoppling.

55. Enligt slututvärderingen av programmet Tull 2013[29] registrerade vissa medlemsstater flera RIF för relativt små och lokala risker. Detta ledde till överdrivet mycket information och svårigheter att identifiera de största riskerna.

Samordningen och informationsutbytet med länder utanför EU blir bättre

56. Om en medlemsstat har rimliga tvivel angående giltigheten och/eller äktheten av ett intyg om angivet förmånsursprung kan den skicka en förfrågan om administrativt samarbete

---

[27] SWD(2013) 483 final.

[28] I enlighet med artikel 46.5 i unionens tullkodex.

[29] Coffey: *Final Evaluation of the Customs 2013 Programme – Final report* (slututvärdering av programmet Tull 2013 – slutrapport), 2014.

till förmånsordningens förmåns-/partnerland för en bekräftelse. Rimliga tvivel kan uppstå om det stämpelavtryck som använts på ursprungsbeviset eller namnet på den utfärdande myndigheten skiljer sig från uppgifterna i databasen *Specimen Management System*[30] (SMS) som förvaltas av kommissionen. Svaret från myndigheterna i det berörda tredjelandet, eller under vissa omständigheter avsaknaden av svar, kan motivera att förmånlig tullbehandling vägras[31].

57. Vi följde upp kommissionens genomförande av revisionsrättens rekommendationer nr 5–13 i särskild rapport nr 2/2014 *Förvaltas förmånsordningar på handelsområdet på ett lämpligt sätt?* och konstaterade att kommissionen har genomfört en åtgärdsplan för att övervaka hur förmånsordningarna fungerar[32] och infört en permanent övervakningsrutin (frågeformulär, besök etc.).

58. Från medlemsstaterna har det dock rapporterats problem med länder som Indien, Indonesien, Afghanistan, Nepal och Bangladesh angående sena svar och otillräcklig kvalitet på de svar som inkommit på förfrågningarna om administrativt samarbete. Problem med Indien och Vietnam upptäcktes av revisionsrätten redan vid ovan nämnda revision[33].

59. Avtal om ömsesidigt bistånd eller protokoll om ömsesidigt bistånd som fogas till internationella överenskommelser ger en rättslig grund för att begära information från länder utanför EU och fungerar bra i detta syfte. Vi konstaterade emellertid fall av bristande samarbete med Kina: Medlemsstaterna rapporterade här problem med att få svar på förfrågningar som skickats baserat på avtal om ömsesidigt bistånd. Enligt Olaf har fram till i dag endast en tredjedel av de omkring 150 förfrågningar om kontroller som skickats till Kina

---

[30] SMS är den applikation som kommissionen använder för att skicka elektronisk information om ursprungsstämplar till medlemsstaternas tullförvaltningar.

[31] Se punkt 68 i särskild rapport nr 2/2014.

[32] COM(2014) 105 final.

[33] Se punkt 88 i revisionsrättens särskilda rapport nr 2/2014.

efter den gemensamma tullaktionen *Snake*[34] besvarats. Storbritannien använder sin egen utländska tullsambandsman i Kina för att få information om exporter till Storbritannien. Även Olaf har en utstationerad sambandsman i Peking.

60. Inom ramen för den åtgärdsplan för att bekämpa undervärdering som medföljde 2015 års strategiska administrativa samarbetsarrangemang har de kinesiska myndigheterna försett de handlingar som lämnats till EU med en ansvarsfriskrivning, som innebär att de inte kan användas i förvaltningsrättsliga förfaranden. Om medlemsstaternas tullmyndigheter hade bevis för de priser på textilvaror och skor som deklarerats vid exporten skulle det bli lättare för dem att återvinna förluster på grund av undervärdering, i den händelse marknadsaktörer vänder sig till domstol för att invända mot kraven på betalning av tull i efterhand.

61. På grund av sina operativa behov förhandlar Olaf för närvarande om ett antal administrativa samarbetsarrangemang med partnermyndigheter i länder utanför EU och internationella organisationer. Administrativa samarbetsarrangemang mellan Olaf och utredningsmyndigheter i länder utanför EU är ett viktigt extra verktyg för att skydda EU:s ekonomiska intressen utöver den befintliga rättsliga ramen.

EU:s åtgärdsprogram har visserligen ökat kunskapsutbytet och samarbetet mellan medlemsstaterna men inte lyckats förmå alla tullförvaltningar att fungera som om de vore en enda förvaltning

62. Tull 2013/2020 och Herkules II/III tillhandahåller stöd för att tullmyndigheterna ska kunna samarbeta med varandra och utbyta information och bästa praxis genom i) system för kommunikation och informationsutbyte och ii) deltagande i gemensamma åtgärder såsom seminarier, utbildningar, projektgrupper, arbetsbesök och gränsöverskridande insatser. Vi konstaterade att både Tull 2013 och Herkules II har varit ändamålsenliga för att främja kunskapsutbyte och samarbete mellan medlemsstaterna.

---

[34] Gemensam tullaktion 2014 mellan Olaf och medlemsstaterna för att bekämpa undervärdering av textilvaror och skor från Kina.

63. I kommissionens rapport till Europaparlamentet och rådet om måluppfyllelsen för Herkules II-programmet[35] uppges dock att ”[t]rots att insatser gjorts för att samordna planeringen av unionens olika program på t.ex. tullområdet skulle mer kunna göras för att stärka samarbetet mellan kommissionens avdelningar för att dra nytta av synergierna mellan programmen och för att undvika överlappningar mellan EU:s program och initiativ”.

64. Programmet Tull 2013 har som särskilt mål att ”upprätthålla ett system för att mäta medlemsstaternas resultat när det gäller tullförvaltningarnas verksamhet, i syfte att göra dem mer effektiva och verkningsfulla”[36]. Vi konstaterade dock att inga resultatindikatorer anges för att mäta om man uppnått målen för Tull 2013, varken målet att alla medlemsstaters tullförvaltningar ska fungera ”som om de vore en enda förvaltning” och ”se till att kontroller med likvärdiga resultat utförs i samtliga delar av [EU:s] tullområde” eller målet att skydda EU:s ekonomiska intressen. Vi har konstaterat att Tull 2013 inte har uppnått sitt mål att se till att alla medlemsstaters tullförvaltningar fungerar som om de vore en enda förvaltning (se ***punkterna 89–110***).

65. De slutsatser av slututvärderingen av programmet Tull 2013 som rör skyddet av EU:s ekonomiska intressen grundades på återkoppling från en majoritet av de nationella förvaltningarna. Dessa var positiva till hur tullriskhanteringssystemet CRMS och *Surveillance 2* bidrar till riskhanteringen. Vi fann dock brister som påverkar båda informationsutbytessystemen. Vi konstaterade även att medlemsstaternas förvaltningar inte fungerar som om de vore en enda förvaltning.

66. Angående gemensamma åtgärder har programmet bidragit till att bygga upp och upprätthålla nätverk. Enligt slututvärderingen fanns det starka belägg för att programmet påtagligt bidrog till att sprida relevant information, exempel på god praxis samt exempel på arbetsmetoder och arbetssätt mellan EU:s medlemsstater, särskilt vad gäller utvecklingen av nationella specifikationer för it-system och genomförandet av dessa.

---

[35] COM(2015) 221 final.

[36] Enligt artikel 5 c i beslutet om Tull 2013.

67. Beträffande Tull 2020 har vi, trots att slututvärderingen av programmet Tull 2013 innehöll en rekommendation om att ”utarbeta ett heltäckande övervakningssystem för att följa upp resultaten och fastställa problemområden i god tid”, inte funnit några belägg för att medlemsstaterna samlar in resultatindikatorer för att mäta graden av konvergens mellan medlemsstaterna (det vill säga i vilken utsträckning de fungerar som en enda).

68. I enlighet med artikel 1.2 a i beslutet om Herkules II-programmet[37] var ett av programmets mål att ”förstärka det gränsöverskridande och tvärvetenskapliga samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter, kommissionen och Olaf”. I slututvärderingen drog man emellertid slutsatsen att Herkules II-programmet främst hade förstärkt det gränsöverskridande och tvärvetenskapliga samarbetet mellan medlemsstaterna[38], framför allt genom utbildning i bedrägeribekämpning samt utbildning, seminarier och konferenser med juridisk inriktning.

69. Det finns ingen information om i vilken utsträckning effektindikatorerna för Tull 2020 har uppnåtts. Det finns dessutom ingen information om vare sig output, resultat eller effektindikatorer som har uppnåtts när det gäller Hercule III. Detta hindrar oss från att göra en preliminär bedömning av programmens ändamålsenlighet.

EU har gjort framsteg för att få till stånd en enhetlig tillämpning av tullagstiftningen

70. I egenskap av tullunion måste EU tillämpa den gemensamma tulltaxan och EU:s tullagstiftning på ett enhetligt sätt, för att skydda EU:s ekonomiska intressen och skapa lika förutsättningar för marknadsaktörer på den inre marknaden.

71. Taxan utgör en kombination av nomenklaturen (eller klassificeringen av varor) och de tullsatser som gäller för varje varuslag. Taxan är gemensam för alla EU:s medlemsstater, medan tullsatserna är beroende av vad för slags varor det rör sig om och varifrån de

---

[37] Beslut nr 804/2004/EG om ett gemenskapsprogram för att främja åtgärder inom området för skydd av gemenskapens ekonomiska intressen (Herkules II-programmet) i dess ändrade lydelse.

[38] Ramboll: *Evaluation of the Hercule II programme – Final Report* (utvärdering av programmet Herkules II – slutrapport), 2014.

kommer. Taxan innehåller all övrig EU-lagstiftning som påverkar hur höga tullar som ska betalas vid en viss import, exempelvis den gemensamma handelspolitiken[39].

Taric garanterar överlag enhetlig tillämpning av tulltaxebestämmelser

72. Taric, EU:s integrerade tulltaxa, är en flerspråkig databas som omfattar alla åtgärder som rör den gemensamma tulltaxan samt handels- och jordbrukslagstiftningen. Den bidrar till att garantera enhetlig tillämpning av alla medlemsstater och ge ekonomiska aktörer en tydlig översikt över alla åtgärder som ska vidtas när de importerar varor till EU eller exporterar varor från EU[40].

73. Kommissionen ansvarar för att se till att Taric-databasen är integrerad med eller kopplad till tullsystemen för övergång till fri omsättning i medlemsstaterna på två sätt, dels genom övervakningsbesök vid tullmyndigheterna i medlemsstaterna, dels genom kontinuerlig övervakning av kvaliteten/riktigheten (trovärdighetskontroller) hos de tulldeklarationer som registreras i medlemsstaterna via databasen *Surveillance 2*.

74. Vi konstaterade att Storbritannien inte använder den senaste versionen av Taric, det vill säga Taric 3, eftersom Taric 1 är den enda version som Storbritanniens elektroniska tullsystem för övergång till fri omsättning kan tillämpa. Uppgifter från Taric 3 konverteras därför manuellt och laddas upp till Taric 1. Det saknas även vissa Taric-specifika begränsningsåtgärder i Storbritanniens nationella Taric-system. Dessutom använder Storbritannien andra tullförfarandekoder än övriga medlemsstater[41].

75. För databasen *Surveillance 2* rapporterar Storbritannien inte heller registrerade importdeklarationer under 1 000 euro[42] enligt förenklade förfaranden separat till

---

[39] Se https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff_en.

[40] https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff/taric_en.

[41] https://www.gov.uk/government/publications/uk-trade-tariff-customs-procedure-codes/imports-home-use-with-simultaneous-entry-for-free-circulation.

[42] Tröskelvärdet har fastställts till 873 brittiska pund för 2017.

kommissionen, eftersom man använder ett tröskelvärde som fastställts för tillhandahållande av statistik om utrikeshandel med länder utanför EU till Eurostat. Under detta tröskelvärde sammanförs importerade artiklar under en särskild varukod som avtalats med Eurostat för att uppfylla kraven i lagstiftningen. År 2014 och 2015 ingavs 88 % av importdeklarationerna på artikelnivå enligt det förenklade förfarandet i Storbritannien.

76. Marknadsaktörer som importerar till Storbritannien löper stor risk för icke-enhetlig tillämpning av EU-lagstiftningen på grund av

a) den manuella uppdateringen av Taric i det elektroniska tullsystemet för övergång till fri omsättning, som medför risk för felaktigheter och ofullständig uppbörd av intäkter,

b) avsaknaden av begränsningsåtgärder i Taric 1, som medför säkerhets- och trygghetsrisker,

c) avsaknaden av trovärdighetskontroller av registrerade importdeklarationer under 1 000 euro, som ytterligare ökar risken för felaktig tillämpning av Taric,

d) användningen av andra tullförfarandekoder för import, som utgör en börda för marknadsaktörer med verksamhet i olika medlemsstater och en risk för felaktig tillämpning av tullbestämmelserna.

77. Kommissionen utför dessutom retroaktiva uppdateringar av Taric, som kan påverka EU:s ekonomiska intressen. Dessa uppdateringar kommuniceras dock inte systematiskt till GD Budget så att man där kan följa upp enhetligheten i tillämpningen av dem i medlemsstaterna.

78. Licenser och övervakningsdokument är viktiga i tillämpningen av handelspolitiska åtgärder såsom tullbefrielser[43], tullkvoter, kvoter, tulltak[44] och övervakningsåtgärder[45]. I

---

[43] Tullbefrielser innebär att tullsatsen minskas eller tas bort för somliga varukategorier under en angiven tidsperiod för att tillgodose vissa behov av råmaterial och varor som inte produceras tillräckligt inom EU.

[44] Tullkvoter liknar tullbefrielser, men med en begränsning till en angiven mängd varor. Om importmängden överskrider tröskelvärdet tillämpas standardtullsatser. Man bör skilja på

tillämpningen av dessa åtgärder är det nödvändigt att ta hänsyn till den mängd varor som importeras, som i vissa fall inte får överskridas eller där standardtullsatser ska tillämpas om mängden överskrids.

79. Licenser och övervakningsdokument utfärdas för en bestämd kvantitet varor. För att garantera att inga varor släpps på EU-marknaden utan ett giltigt dokument måste kvantiteterna räknas av på licensen och attesteras av tullmyndigheterna för varje enskild import då varorna övergår till fri omsättning[46].

80. I sin särskilda rapport nr 1/2010 *Kontrolleras de förenklade förfarandena för import på ett ändamålsenligt sätt?* rekommenderade revisionsrätten att kommissionen bör ”uppmana alla medlemsstater att datorisera behandlingen av förenklade förfaranden, inbegripet den elektroniska hanteringen (registrering online när varorna övergår till fri omsättning) av licenser och liknande dokument och använda IT-baserade riskprofiler som omfattar traditionella egna medel och frågor rörande den gemensamma handelspolitiken”[47].

81. Denna rekommendation förväntas ha genomförts i slutet av 2020 i samband med att bestämmelserna i unionens tullkodex om förenklade förfaranden genomförs fullt ut[48]. Onlineregistrering av licenser och liknande dokument i samband med att varorna övergår till fri omsättning kommer dock inte att ingå i alla medlemsstater. Importer utan giltig dokumentation får negativa följder för EU-producenternas intressen, som den

---

tullkvoter och kvoter, då de senare begränsar den maximala importmängden för en viss varukategori till ett tröskelvärde som inte under några omständigheter får överskridas. Tulltak liknar tullkvoter, men tillämpningen av standardtullsatser när importmängdens tröskelvärde har överskridits kräver en rättsakt från unionen.

[45] Vissa varukategorier som hotar EU-producenternas intressen, exempelvis jordbruks- och textilprodukter, kräver ett övervakningsdokument för att övergå till fri omsättning. Ett övervakningsdokument som utfärdats av en medlemsstat är giltigt i hela EU:s tullområde. Se databasen för övervakningsåtgärder under följande länk: http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/surv/surv_consultation.jsp?Lang=sv.

[46] Se punkt 68 i särskild rapport nr 1/2010.

[47] Se punkt 91.3 i särskild rapport nr 1/2010.

[48] Årlig verksamhetsrapport 2015 för GD Skatter och tullar.

handelspolitiska åtgärden är avsedd att skydda. Dessutom kan EU:s ekonomiska intressen påverkas i händelse av tullbefrielser, tullkvoter, kvoter eller tulltak.

Kommissionen har genomfört revisionsrättens rekommendationer om bindande klassificeringsbesked

82. Ett bindande klassificeringsbesked (BKB) är ett officiellt skriftligt beslut som är giltigt under tre år och utfärdas av en tullmyndighet som ger den sökande en bedömning av klassificeringen av varorna enligt EU:s nomenklatur för taxor före import (eller export). Ett BKB är bindande för alla EU:s tullmyndigheter och beslutets innehavare. Om importören är innehavare av ett BKB bör detta anges i tulldeklarationen vid import av det slags varor som omfattas av detta BKB. BKB ger säkerhet för marknadsaktörer och bidrar till enhetlig tillämpning av tullagstiftningen.

83. Vi följde upp kommissionens genomförande av våra rekommendationer i en tidigare särskild rapport[49], och konstaterade att även om viss it-utveckling[50] blir tillgänglig först från och med oktober 2017 har alla rekommendationer följts i och med ikraftträdandet av unionens tullkodex och dess genomförandeförordning samt delegerade förordning den 1 maj 2016.

84. Tullmyndigheterna i våra utvalda medlemsstater kontrollerar dock inte i samband med övergång till fri omsättning att innehavaren av ett BKB faktiskt använder det för att importera det slags varor som anges i detta BKB. Importdeklarationer med ett Taric-nummer som liknar men inte är identiskt med det som anges i BKB markeras heller inte av riskhanteringssystemet för kontroll efter frigörande. Detta innebär att en innehavare av ett BKB som inte är tillfredsställd med sitt beslut om BKB kan klassificera import felaktigt för att kringgå beslutet, om medlemsstaterna inte kontrollerar tillämpningen av det, och på så sätt slippa betala de högre tullar som fastställs i BKB.

---

[49] Särskild rapport nr 2/2008 om bindande klassificeringsbesked (BKB) (EUT C 103, 24.4.2008, s. 1).

[50] T.ex. validering av Eori-nummer i EBTI-databasen.

Det finns fortfarande inga värderingsbeslut som gäller för hela EU

85. Ett värderingsbeslut som gäller för hela EU skulle vara ett officiellt skriftligt beslut som utfärdas av en tullmyndighet före import och för en bestämd tidsperiod och som ger den sökande en bedömning av den behandling som bör tillämpas på en viss del av tullvärdet. Beslutet skulle exempelvis ange hur man ska behandla betalningar av provision eller royalty eller aspekter av överenskommelser om internprissättning för tullvärderingsändamål[51].

86. Ett värderingsbeslut som gäller för hela EU skulle ge större rättssäkerhet och garantera lika förutsättningar för marknadsaktörer som bedriver verksamhet i flera medlemsstater. Vi har rekommenderat kommissionen att ”vidta lämpliga rättsliga och administrativa åtgärder för att råda bot på […] avsaknaden av gemenskapslagstiftning som möjliggör värderingsbeslut för hela gemenskapen”[52].

87. Unionens tullkodex[53] gav kommissionen befogenhet att genom en delegerad akt utöka omfattningen av beslut som rör bindande besked till att omfatta även ”andra faktorer på grundval av vilka import- eller exporttullar och andra åtgärder avseende handel med varor tillämpas”, vilket således innefattar värderingsfrågor. Kommissionen har dock ännu inte använt sig av den befogenheten.

88. Kommissionen har ännu inte genomfört revisionsrättens rekommendation. 17 år senare är det fortfarande inte möjligt att utfärda värderingsbeslut som gäller för hela EU.

---

[51] Se WCO:s inkomstpaket: *Technical guidelines on advance rulings for classification, origin and valuation, and Practical guidelines for valuation control* (tekniska riktlinjer för förhandsavgöranden för klassificering, ursprung och värdering, samt praktiska riktlinjer för värderingskontroller), 2015.

[52] Se punkt 86 i särskild rapport nr 23/2000 om värdering av importerade varor för tulländamål (fastställande av tullvärde).

[53] Artiklarna 35 och 36 b i unionens tullkodex.

Medlemsstaterna håller inte en enhetlig linje i sina tullkontroller av import, vilket kan leda till att det betalas för låga tullar

89. Medlemsstaternas tullmyndigheter är avsedda att fungera ”som om de vore en enda”. Detta var ett av målen för Tull 2013. Om medlemsstaterna inte håller en enhetlig linje i sina tullkontroller kan bedragarna välja den svagaste länken för att utföra sina bedrägliga importer.

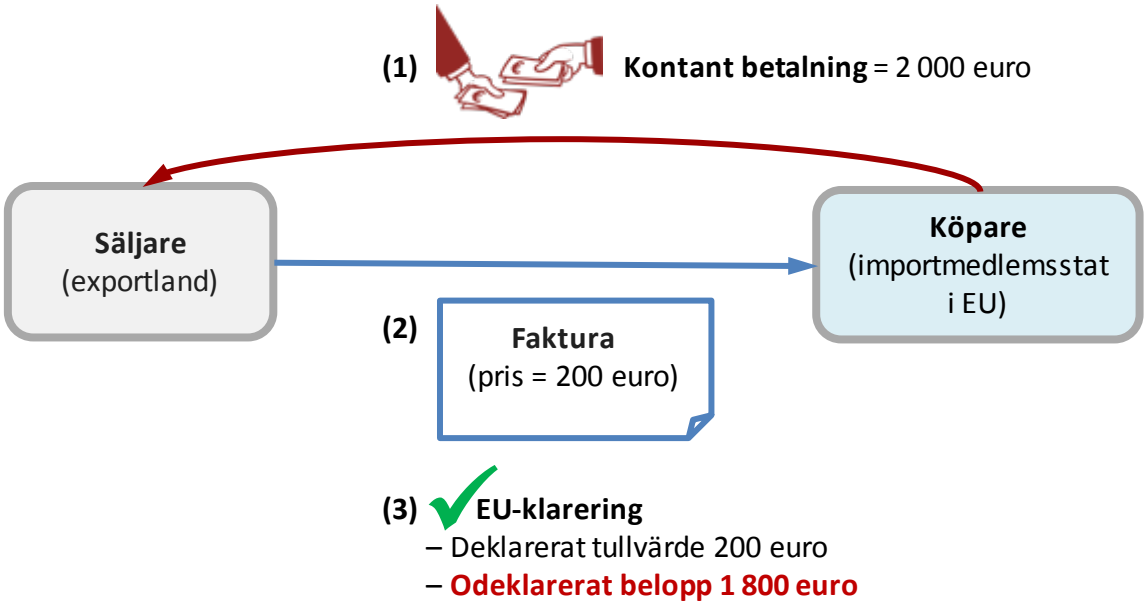
90. Vi konstaterade att det inte finns någon harmoniserad eller standardiserad tillämpning av tullkontroller i medlemsstaterna som kan garantera att tullkontroller utförs i samma omfattning inom hela unionen och därmed motverka uppkomsten av konkurrensbegränsande beteende vid unionens olika platser för införsel och utförsel.

Bristen på enhetlighet i tullmyndigheternas metoder för att kontrollera undervärdering snedvrider valet av importmedlemsstat

91. Medlemsstaterna måste ta itu med problemet med bedrägerier genom undervärdering. Kontroller vid frigörande bör prioriteras i fall av potentiellt bedrägeri eftersom importörer senare kan gå i konkurs eller försvinna. Om det finns rimliga tvivel på att det deklarerade värdet inte motsvarar det faktiska transaktionsvärdet kan tullmyndigheterna begära ytterligare uppgifter och dokumentation när de utför kontroller vid frigörande. Rimliga tvivel föreligger framför allt om det deklarerade värdet inte når upp till ett visst risktröskelvärde.

92. För riskhanteringsändamål kan risktröskelvärdet fastställas på grundval av skäliga marknadspriser (se punkt 48). I vissa fall lämnar importörer styrkande handlingar (fakturor, försäljningsavtal eller kontoutdrag) som alla överensstämmer med de (falska) låga värden som deklarerats. Allt stämmer i de dokument som visas upp för tullen och undervärderingen är svår att upptäcka. I dessa fall kan det förekomma andra betalningar antingen i kontanter eller via tredjeparter för skillnaden mellan det deklarerade (undervärderade) och det verkliga priset. ***Figur 2*** nedan visar ett exempel på undervärdering med en kontant förskottsbetalning.

Figur 2 – Undervärdering med kontant förskottsbetalning



Källa: Revisionsrätten på grundval av ett exempel från WCO.

93. Tullförfarande 42 är det förfarande som en importör använder för att erhålla momsbefrielse när den importerade varan ska transporteras vidare till en annan medlemsstat. I detta fall ska momsen betalas i destinationsmedlemsstaten[54]. Om importen sker enligt tullförfarande 42 bör tullmyndigheterna i destinationsmedlemsstaten begära ytterligare uppgifter om det faktiska transaktionsvärdet inom ramen för ömsesidigt bistånd, eftersom varornas slutliga mottagare kan göra en betalning till exempelvis den kinesiska leverantören som är mycket högre än värdet på den faktura som tullombudet visar upp för tullmyndigheterna i importmedlemsstaten. Detta kan dock vara både tidskrävande och resultatlöst, eftersom den deklarerade förvärvaren kan vara en annan än varornas slutliga mottagare eller ett skenföretag[55].

---

[54] Särskild rapport nr 13/2011 *Bidrar kontrollen av tullförfarande 42 till att förebygga och uppdaga undandragande av mervärdesskatt?*

[55] En marknadsaktör som är momsregistrerad och som i potentiellt bedrägerisyfte förvärvar eller påstår sig förvärva varor eller tjänster utan att betala moms samt tillhandahåller dessa varor eller tjänster med moms, men inte betalar in denna moms till den nationella skattemyndigheten.

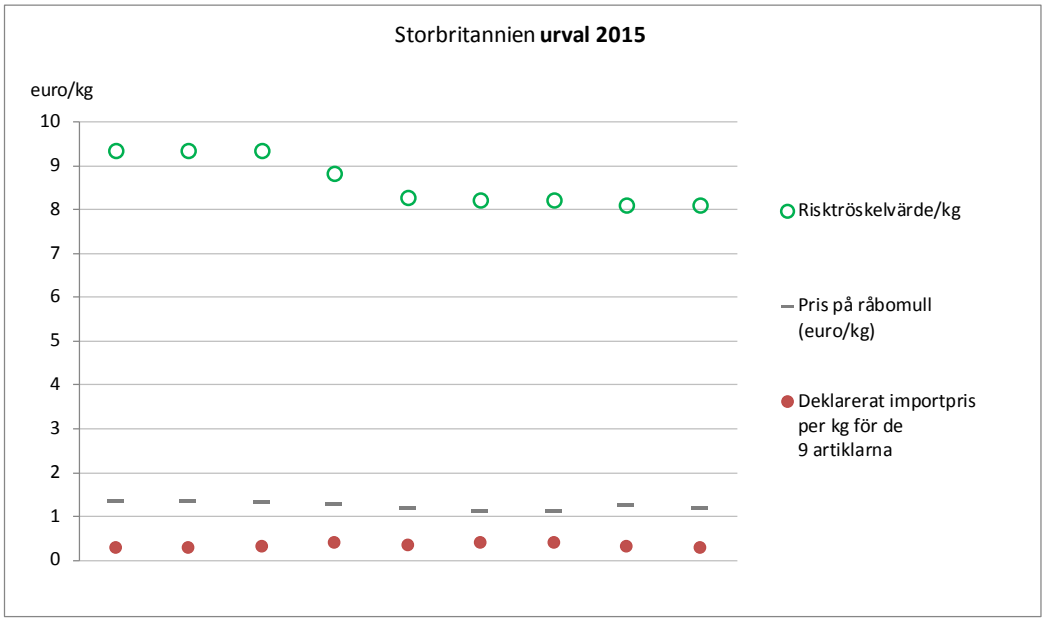
94. Om det fortfarande råder tvivel kan prover tas av de importerade varorna och en garanti kan begäras[56] för att täcka potentiella tullförluster. Kommissionen har gett medlemsstaterna tydliga riktlinjer för hur de ska hantera undervärdering i samband med genomförandet av undervärdering av textilvaror och skor från asiatiska länder som ett prioriterat kontrollområde. Det kvarstår dock praktiska svårigheter kring detta.

95. För varje medlemsstat som vi besökte gjorde vi ett urval av 30 potentiellt undervärderade importer av textilvaror och skor från Asien under 2015, för att kontrollera om förfrågningarna i Olafs meddelanden om ömsesidigt bistånd beträffande undervärdering hade tillmötesgåtts. Vi fann att medlemsstaterna hade genomfört de relevanta meddelandena om ömsesidigt bestånd på olika sätt och att Olafs förfrågningar inte hade tillmötesgåtts i alla fallen. Vi konstaterade även att alla artiklar i urvalet var påtagligt undervärderade. I vissa fall var de priser på bearbetad bomull som deklarerades vid importen till och med lägre än priset på råbomull. ***Figur 3*** och ***figur 4*** nedan visar en jämförelse mellan risktröskelvärdena för bearbetad bomull, priserna på råbomull och de priser som deklarerats vid importen beträffande urvalet från Storbritannien och Polen.

---

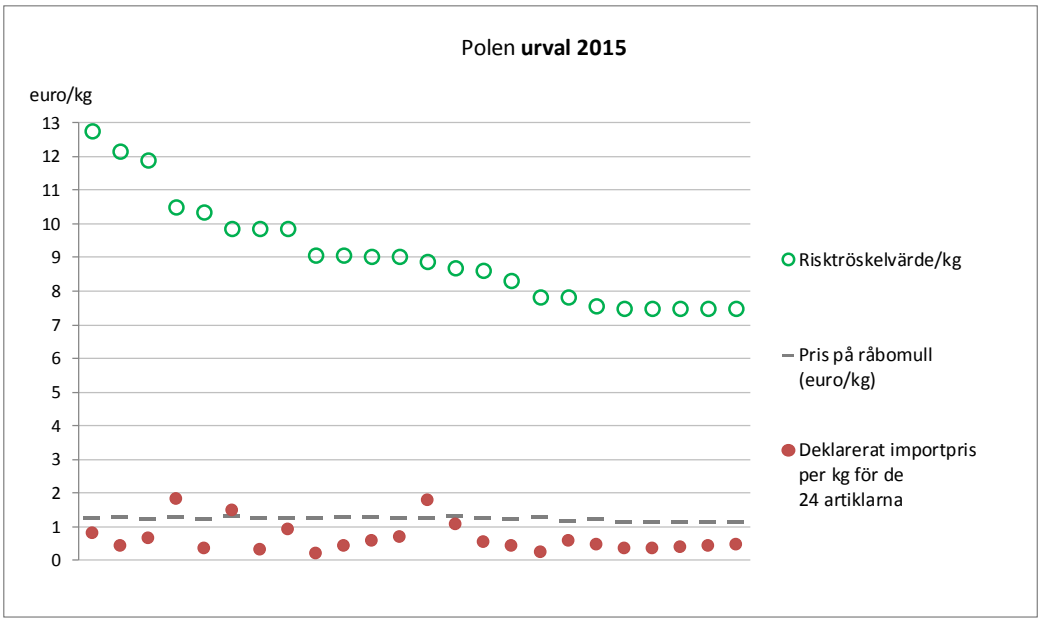
[56] I enlighet med artikel 191 i unionens tullkodex och artikel 244 i genomförandeförordningen till unionens tullkodex.

Figur 3 – Priser på importerade bearbetade bomullsvaror i urvalet från Storbritannien och en jämförelse med risktröskelvärden och priset på råbomull



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från den webbaserade resursen Theseus (https://theseus.jrc.ec.europa.eu) och från http://www.finanzen.net/rohstoffe/baumwollpreis/euro/historisch.

Figur 4 – Priser på importerade bearbetade bomullsvaror i urvalet från Polen och en jämförelse med risktröskelvärden och priset på råbomull



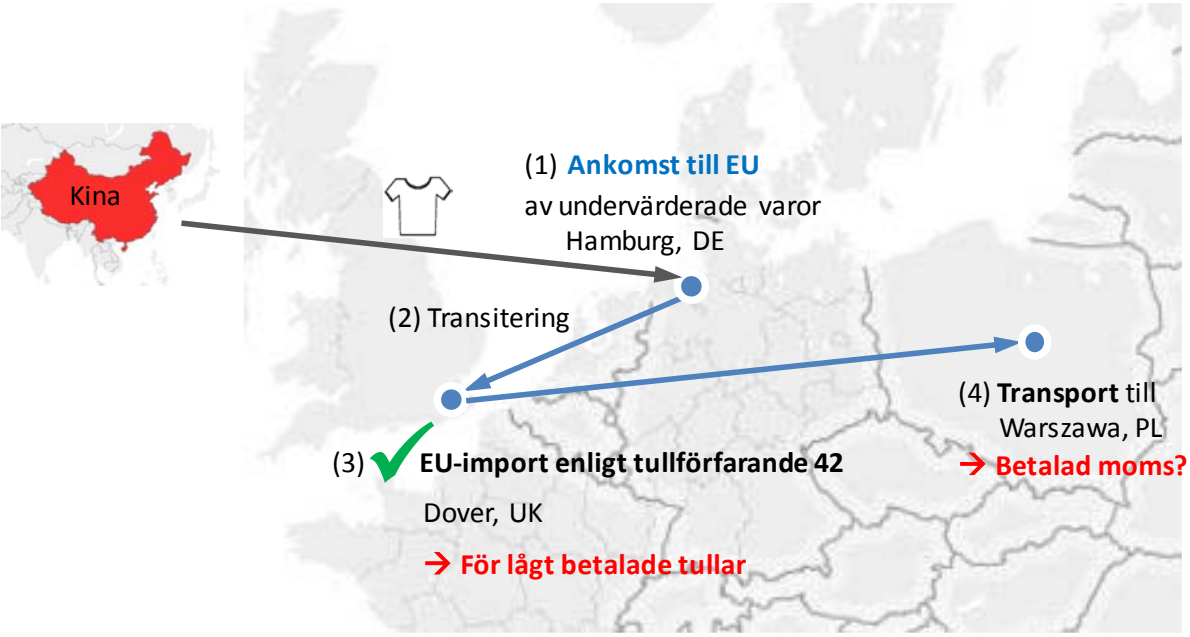
Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från den webbaserade resursen Theseus (https://theseus.jrc.ec.europa.eu) och från http://www.finanzen.net/rohstoffe/baumwollpreis/euro/historisch.

96. Vi konstaterade även att de medlemsstater som utför färre tullkontroller vid frigörande attraherar mer import. Detta är särskilt uppenbart när det gäller kontroller av undervärdering av textilvaror och skor från Kina, där de medlemsstater som inte utför kontroller vid frigörande attraherar trafik från andra medlemsstater.

97. Storbritannien tillämpar inte de risktröskelvärden som beskrivs i punkt 92 och begär inte heller någon garanti vid frigörandet av varor som deklarerats med potentiellt undervärderat tullvärde för att täcka eventuella tullförluster. Olaf har dock begärt att alla medlemsstaterna ska vidta lämpliga säkerhetsåtgärder för att skydda EU:s ekonomiska intressen och uppbära tullar som säkerhet för identifierade misstänkta varusändningar, i syfte att förhindra framtida förluster av tullar.

98. Vi konstaterade att det faktum att ingen garanti begärs i Storbritannien för potentiellt undervärderade varor har lett till att trafiken har letts om: Importer av påtagligt undervärderade kinesiska varor som transiteras från andra medlemsstater klareras enligt tullförfarande 42 i Storbritannien och transporteras därefter tillbaka till det europeiska fastlandet, till exempel textilvaror eller skor från Kina som först expedieras enligt förfarandet för extern transitering från Hamburg till Dover, sedan övergår till fri omsättning enligt tullförfarande 42 utan kontroll efter frigörande och slutligen transporteras tillbaka till exempelvis Polen eller Slovakien. ***Figur 5*** visar ett exempel på sådant ”avsiktligt val av importplats” med hjälp av tullförfarande 42.

Figur 5 – Ett exempel på ”avsiktligt val av importplats” med hjälp av tullförfarande 42



Källa: Revisionsrätten.

99. Insatsen *Octopus* utfördes 2016 som ett administrativt samarbete mellan den franska tullen och Olaf. Insatsen var inriktad på importer enligt tullförfarande 42 och belyste att undervärderingsbedrägeri ägde rum främst i Storbritannien och att detta förvärrades ytterligare av att ingen moms betalades i destinationsmedlemsstaterna. De värden som deklarerades på grundval av falska fakturor var 5–10 gånger för låga (undervärderade), vilket påtagligt inverkade på de tullar och skatter som uppbars[57].

100. Vad gäller frågan hur den bedrägliga användningen av tullförfarande 42 inverkar på moms- och tullförlusterna konstaterade vi följande i punkt 83 i vår särskilda rapport nr 24/2015[58]: ”I Storbritannien fann vi två fall av för lågt värderad import enligt tullförfarande 42 som redan hade identifierats av den brittiska skattemyndigheten som ett resultat av Olafs gemensamma tullaktion. Den brittiska skattemyndigheten uppskattade att

---

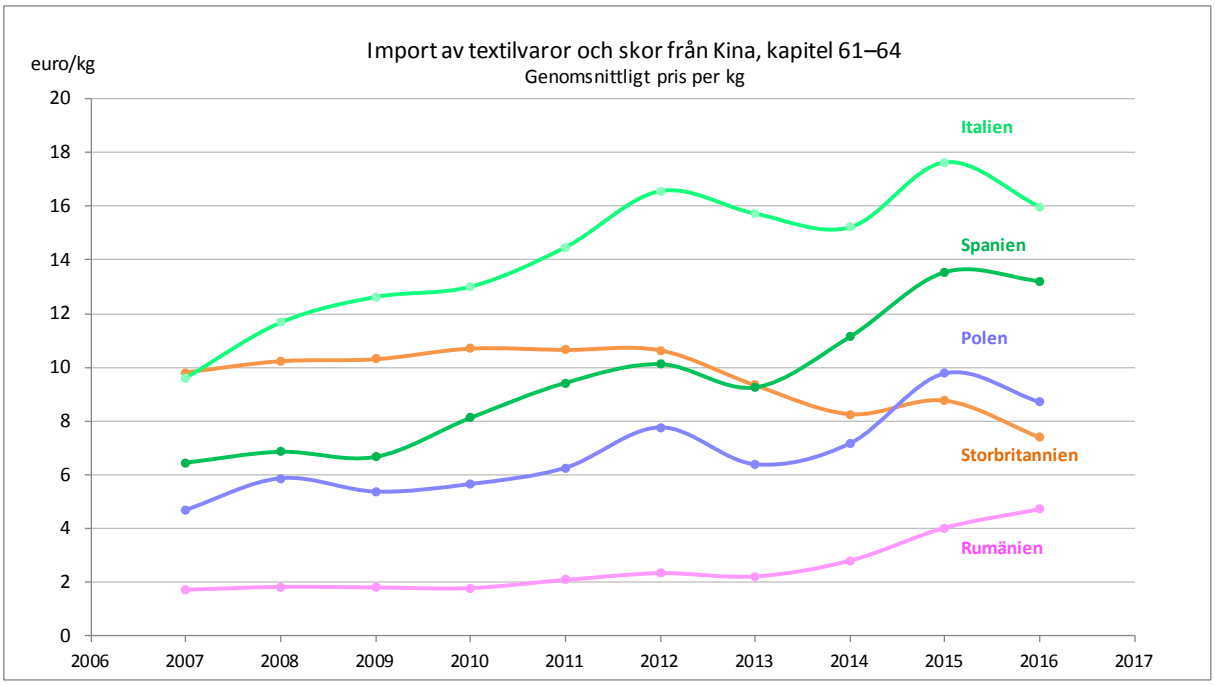
[57] Se resultatet av den gemensamma insatsen *Octopus* på http://www.douane.gouv.fr/articles/a12973-la-douane-et-l-olaf-presentent-les-resultats-de-l-operation-octopus.

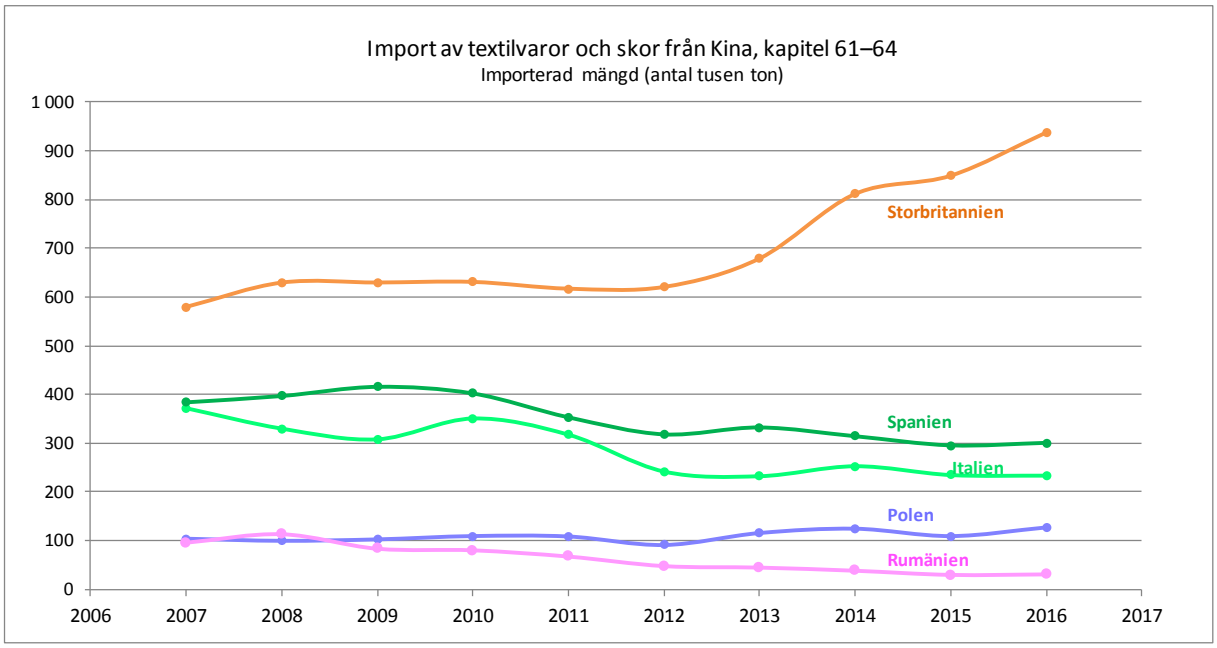
[58] Revisionsrättens särskilda rapport nr 24/2015 *Motverka gemenskapsinternt momsbedrägeri: det behövs kraftfullare åtgärder*.

effekten på uppburen moms i Storbritannien är 0,5 miljoner brittiska pund och 10,6 miljoner brittiska pund i övriga medlemsstater. Den uppskattade effekten på uppburen tull i Storbritannien är 81 miljoner brittiska pund. Effekterna har uppskattats av den brittiska skattemyndigheten för samtliga artiklar som importerades under en treårsperiod av de två handlare som identifierats i urvalet."

101. ***Figur 6*** visar uppgifter från Eurostat från perioden 2007–2016 om revisionsrättens fem utvalda medlemsstater. I de medlemsstater som utförde noggranna kontroller vid frigörande med avseende på undervärdering av textilvaror och skor från Kina märktes en ökning av det genomsnittliga deklarerade importpriset, men samtidigt minskade importmängden. I Storbritannien ökade importmängden med 358 000 ton, medan importmängden i de övriga fyra medlemsstaterna totalt minskade med 264 000 ton.

Figur 6 – Genomsnittliga priser och importmängder för textilvaror och skor under 2007–2016





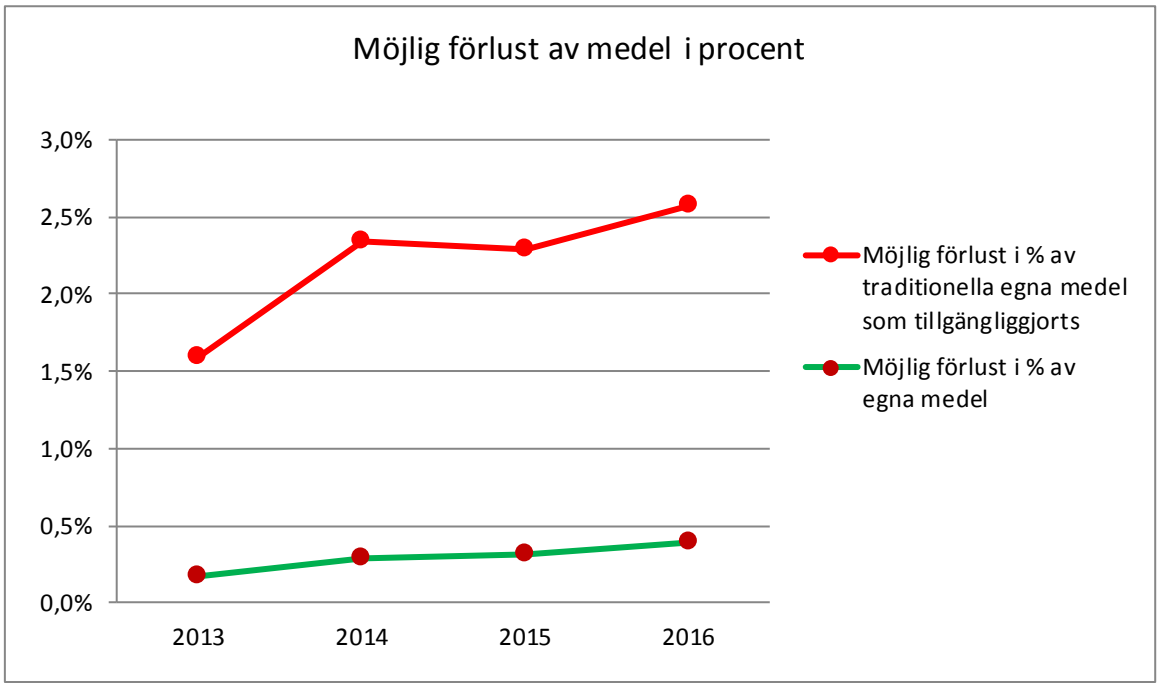
Källa: Eurostat.

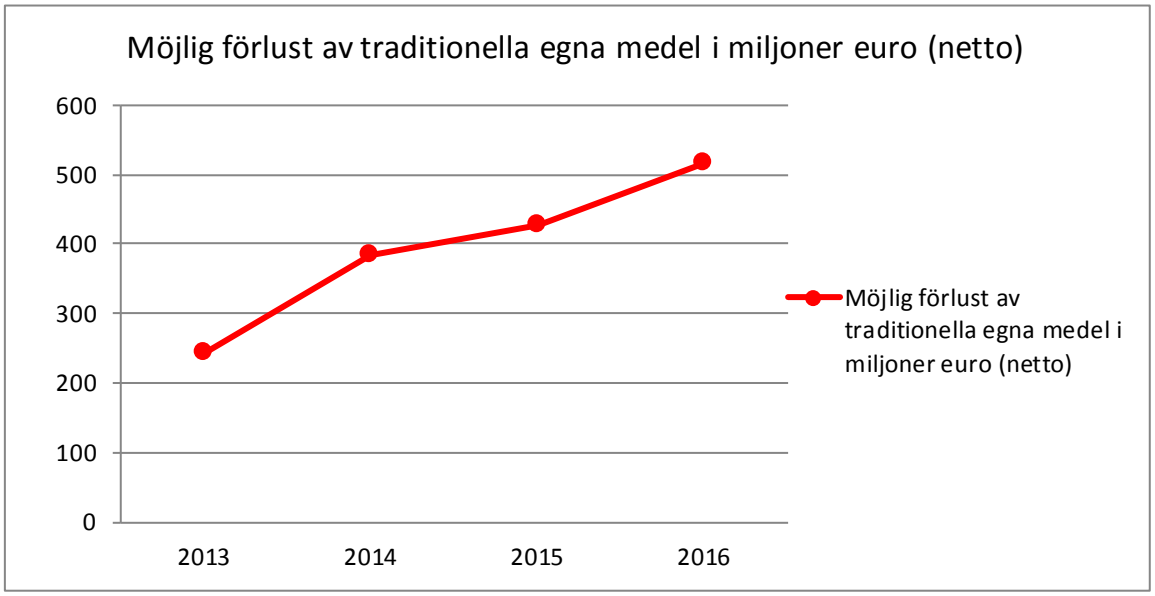
102. Detta bekräftas ytterligare av de uppskattningar av potentiella tullförluster på grund av undervärderingen av textilvaror och skor som gjorts för perioden 2013–2016 av Olaf.

103. Enligt Olafs uppskattningar[59] borde Storbritannien ha tillgängliggjort 1,9874 miljarder euro (brutto) eller 1,5736 miljarder euro (netto) mer i traditionella egna medel under perioden 2013–2016 än vad som faktiskt gjordes. Beräkningen av den potentiella förlusten (i nettobelopp efter avdrag för uppbördskostnaderna) jämfört med de totala egna medel och traditionella egna medel som faktiskt har gjorts tillgängliga av medlemsstaterna under samma period kan ses nedan i ***figur 7***.

[59] Årlig verksamhetsrapport 2016 för GD Budget.

Figur 7 – Inverkan på EU:s budget av det uppskattade beloppet för potentiella förluster i Storbritannien





Källa: Årlig verksamhetsrapport 2016 för GD Budget.

104. Detta bekräftar återigen våra resultat i särskild rapport nr 23/2016 att ”skillnader i tullkontrollförfaranden mellan medlemsstater kan göra en hamn mer attraktiv än andra för globala linjerederier”[60].

Medlemsstaterna har olika strategier för att bekämpa ursprungs- och klassificeringsbedrägerier

105. Olaf kan gå ut med varningar om bedrägerier till medlemsstaterna med hjälp av meddelanden om ömsesidigt bistånd. Dessa innehåller förfrågningar till medlemsstaternas tullmyndigheter som syftar till att skydda EU:s ekonomiska intressen.

106. Vi konstaterade att de fem utvalda medlemsstaterna gick till väga på olika sätt för att följa upp Olafs meddelanden om ömsesidigt bistånd nr 2015/15 om felaktig klassificering och nr 2014/21–2015/18 om felaktiga uppgifter om ursprung. Oärliga marknadsaktörer kan utnyttja de olika tillvägagångssätten för tullkontroller för att slippa betala tullar.

107. Vi fann även att det är enklare att följa upp meddelanden om ömsesidigt bistånd i de medlemsstater där det är obligatoriskt att ange avsändaren i tullens importdeklaration (det administrativa enhetsdokumentet, SAD).

Medlemsstaterna har olika strategier för sanktionssystem

108. I EU åligger det medlemsstaterna att verkställa tullagstiftningen[61] och de kan välja att använda olika slags civil-, förvaltnings- och/eller straffrättsliga påföljder för att förhindra överträdelser. Detta kan snedvrida konkurrensen på den inre marknaden mellan marknadsaktörer som följer lagen, medan bedragare kan utnyttja dessa olikheter och skada EU:s ekonomiska intressen.

---

[60] Se punkterna 82 och 93–99 i särskild rapport nr 23/2016 *Sjötransporten inom EU: På stormigt hav – till stora delar oändamålsenliga och ohållbara investeringar*.

[61] Enligt artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen.

109. Vi konstaterade att i Belgien, Frankrike och Polen betraktas tullrättsliga överträdelser som brottsliga och leder systematiskt till straffrättsliga åtgärder. I Polen finns det varken förvaltningsrättsliga eller civilrättsliga påföljder för tullrättsliga överträdelser.

110. Kommissionen har lagt fram ett förslag till direktiv om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelser och sanktioner[62], som för närvarande granskas av rådet och Europaparlamentet. Detta förslag till direktiv är ett resultat av en undersökning[63] av medlemsstaternas rättsliga ramar för tullrättsliga överträdelser och sanktioner.

Det finns kryphål i tullkontrollerna av importer

111. Riskhanteringen hos medlemsstaternas tullmyndigheter inbegriper att identifiera, bedöma, analysera och motverka de olika slags risker som är förenade med internationell varuhandel och graden av allvar i dessa.

112. EU:s tullriskhantering fungerar enligt principen ”bedömning i förväg – kontroll vid behov”. Beroende på vilka risker som är involverade kan de hanteras innan varorna lastas i exportlandet, innan de ankommer till EU:s territorium eller på själva avlastningsplatsen, i samband med importen eller efter att varorna har övergått till fri omsättning[64].

113. Import kan äga rum genom normala eller förenklade förfaranden. Import av varor genom förenklade förfaranden underlättar handeln genom att påskynda varors övergång till fri omsättning. Varje år utarbetar kommissionen en rapport om tullunionens resultat, som ger en översikt över hur ofta de olika typerna av tullkontroller utförs och hur ändamålsenliga de är.

---

[62] COM(2013) 884 final.

[63] Rapport från projektgruppen för Tull 2013 om tullrättsliga påföljder.

[64] Se COM(2014) 527 final, 21.8.2014.

Medlemsstaterna utför inte kontroller före ankomst för att skydda EU:s ekonomiska intressen

114. Före ankomst kan tullmyndigheterna få förhandsinformation om nära förestående ankomster av last via rederiernas manifest och andra källor. Transportörer eller deras auktoriserade företrädare i EU kan inom en föreskriven tidsfrist innan varorna ankommer registrera elektroniska summariska införseldeklarationer vid den första flygplats eller hamn inom EU:s tullområde som berörs av införseln. Tullens riskanalysgrupper kan analysera dessa uppgifter och göra preliminära målinriktade urval. I detta skede finns det dock endast begränsad information att tillgå för utförliga skattemässiga kontroller, till exempel gällande värdering eller klassificering av de importerade varorna[65].

115. De fem utvalda medlemsstaternas tullmyndigheter hävdade att de inte kan utföra kontroller innan ankomst av summariska införseldeklarationer för skatteändamål på grund av att relevanta uppgifter saknas. Misstänkta (och kända som fientligt inställda) marknadsaktörer kan ge upphov till kontroller innan ankomst som är relevanta av skatteskäl om de summariska införseldeklarationerna innehåller uppgifter om avsändare och mottagare. Detta är ofta fallet, men dessa uppgifter kan också saknas[66].

Medlemsstaterna utför inte alltid de kontroller som föreslås av deras riskhanteringssystem

116. De kontroller vid frigörande som föreslås av riskhanteringssystemet kan antingen vara fysiska, gälla dokumentationen eller bestå av provtagning av varor för vidare analys, bland annat laboratorieanalys.

117. I de länder som revisionsrätten besökte konstaterade vi med undantag för Storbritannien att en tulltjänsteman kan åsidosätta en kontrollåtgärd som föreslås av ett

---

[65] Se WCO:s inkomstpaket: *Technical guidelines on advance rulings for classification, origin and valuation, and Practical guidelines for valuation control* (tekniska riktlinjer för förhandsavgöranden för klassificering, ursprung och värdering, samt praktiska riktlinjer för värderingskontroller), 2015.

[66] Detta inträffar när transportörerna lämnar en summarisk införseldeklaration tillsammans med huvudkonossementet och inte tillsammans med underkonossementet från speditörerna.

riskfilter utan godkännande eller bekräftelse från högre instans. Detta utgör en brist i det interna kontrollsystemet, som undergräver tullriskhanteringssystemets ändamålsenlighet.

118. I Storbritannien tillämpas fysiska kontroller och kontroller av dokumentationen endast på normala importförfaranden, som utgör 12 % av importdeklarationerna. Vi konstaterade att 99,77 % av de importer som deklarerades enligt normala förfaranden under 2015 klarerades inom en timmes tid och att dokumentkontroller vid frigörande för att motverka felaktiga ursprungsuppgifter inte inbegrep någon kontroll vare sig av ursprungsbevis i original eller mot ConTraffic-databasen för att upptäcka bristande överensstämmelse. Det väcker tvivel kring ändamålsenligheten i kontrollerna vid frigörande i Storbritannien. De återstående 88 % av importdeklarationerna lämnades med hjälp av förenklade förfaranden och omfattades inte av kontroller vid frigörande.

Omfattningen av kontroller efter frigörande kompenserar inte för det minskade antalet kontroller vid frigörande i förenklade förfaranden

119. Marknadsaktörer som får använda förenklade förfaranden för import gynnas av en snabbare tullprocess för övergång till fri omsättning. Tullen litar då på att deras importdeklarationer är korrekta och genomför därför färre kontroller innan varorna övergår till fri omsättning. Detta bör kompenseras med kontroller innan tillstånd att använda förenklade förfaranden beviljas och med efterhandsrevisioner[67]. Under 2015 skedde nästan fyra femtedelar av alla EU:s importer enligt förenklade förfaranden, varav 0,2 % omfattades av kontroller vid frigörande.

120. Vi konstaterade emellertid att det inte utförs några kontroller vid frigörande inom förenklade förfaranden i Spanien och Storbritannien. Detta är framför allt allvarligt i Storbritanniens fall, eftersom den övervägande delen av importdeklarationerna här lämnas genom förenklade förfaranden.

---

[67] Särskild rapport nr 1/2010 *Kontrolleras de förenklade förfarandena för import på ett ändamålsenligt sätt?*

121. En godkänd ekonomisk aktör är en tillförlitlig marknadsaktör som gynnas av färre fysiska kontroller och kontroller av dokumentation i samband med klarering. Status som godkänd ekonomisk aktör beviljas av tullen förutsatt att marknadsaktören uppfyller vissa kriterier[68].

122. En av de förenklingar som fastställs i unionens tullkodex är att en importdeklaration kan lämnas genom en registrering i bokföringen hos innehavaren av tillståndet. I detta fall är marknadsaktören skyldig att anmäla varornas ankomst till tullen, men inga uppgifter om ursprung, klassificering enligt tulltaxan eller varornas värde meddelas i denna anmälan[69] som skulle göra det möjligt för tullen att göra en meningsfull skattemässig riskanalys. Tullmyndigheterna får dessutom frångå kravet på att den godkända ekonomiska aktören ska visa upp varorna för tullen[70].

123. Vi konstaterade att det fanns godkända ekonomiska aktörer inom kurirsektorn som bedrägligt utnyttjade tullbefrielsen för försändelser av ringa värde och andra godkända ekonomiska aktörer som vid tidpunkten för vårt besök inte uppfyllde villkoren för denna status eller som deklarerade undervärderade importer av textilvaror och skor från Kina, antingen i egenskap av deklarant eller som företrädare.

124. Vi kunde slå fast att Italien inte utför revisioner efter frigörande såsom fastställs i vägledningen för tullrevision, inte ens av godkända ekonomiska aktörer. I Storbritannien granskade vi tio revisioner efter frigörande av godkända ekonomiska aktörer, men ingen av dem var en egentlig revision efter frigörande utan snarare en bedömning eller en övervakning för att kontrollera att den godkända ekonomiska aktören fortsatt uppfyllde villkoren för denna status.

---

[68] I artikel 39 i unionens tullkodex anges kriterierna för att bevilja status som ”godkänd ekonomisk aktör”.

[69] Fält I2: Anmälan till tullen av varors ankomst vid registrering i deklarantens bokföring, enligt bilaga B i den delegerade förordningen till unionens tullkodex.

[70] I enlighet med artikel 182 i unionens tullkodex.

125. I juli 2016 konstaterade kommissionen att sex medlemsstater[71] antingen inte alls gjorde några revisioner efter frigörande eller inte lämnade någon information om dessa revisioner. Tillsammans stod dessa medlemsstater för cirka 20 % av alla tullar som uppbars i EU[72]. Revisioner efter frigörande syftar till att hantera kvarstående risker efter frigörande och andra kontroller efter frigörande, men om de inte utförs kvarstår dessa risker.

Kontroller efter frigörande omfattar sällan importer i andra medlemsstater

126. När en importör med säte i en medlemsstat (medlemsstat 2) genomför en import i en annan medlemsstat (medlemsstat 1) måste tullkontroller utföras av den senare[73].

127. Vi konstaterade att tullmyndigheterna i medlemsstat 1 inte kontaktar tullmyndigheterna i medlemsstat 2 för att begära uppgifter om bokföring, bankkonton och så vidare för en marknadsaktör som har sitt säte inom den statens territorium och att tullmyndigheterna i medlemsstat 2 inte är medvetna om de importer som sker, eftersom det inte finns någon skyldighet för myndigheterna i medlemsstat 1 att underrätta dem.

128. Detta förvärras ytterligare av att den information som finns i medlemsstaternas befintliga importdatabas, *Surveillance 2*, endast i begränsad utsträckning är till hjälp vid revisioner efter frigörande eftersom den inte innehåller importörens och/eller deklarantens namn. Databasen *Surveillance 3*, som innehåller både dessa och andra relevanta uppgifter, förväntas inte ha införts fullt ut förrän den 1 oktober 2018[74].

---

[71] Belgien, Estland, Italien, Portugal, Rumänien och Slovenien.

[72] Se punkt 4.18 i revisionsrättens årsrapport för 2016.

[73] Tullkodexkommittén (sektionen för allmänna tullbestämmelser) drog vid sitt 30:e sammanträde den 19 maj 2000 slutsatsen att det är den medlemsstat där varorna klareras som ska utföra kontrollerna. I samband med detta erkände man att det kunde uppstå svårigheter om kontona och varorna fanns på annan ort, men ansåg att medlemsstaterna borde samarbeta på lämpligt sätt.

[74] I enlighet med kommissionens genomförandebeslut (EU) 2016/578 av den 11 april 2016 om upprättande av ett arbetsprogram för utveckling och införande av de elektroniska system som föreskrivs i unionens tullkodex (EUT L 6, 15.4.2016, s. 6).

129. Vi konstaterade att denna situation framför allt gäller tullförfarande 42. Enligt detta förfarande kan den importör som är etablerad i medlemsstat 2 utse en företrädare i medlemsstat 1 för att genomföra importen där, vilket gör det ännu svårare att utföra en kontroll efter frigörande.

130. Enligt Olaf klareras omkring 57 % av alla misstänkta undervärderade importer från Kina av textilvaror och skor enligt tullförfarande 42, trots att endast 16 % av importerna klareras enligt detta förfarande.

131. Kommissionen fann även under en inspektion i Slovakien i december 2016 att den största risken för undervärdering upptäcktes för importer som omfattades av tullförfarande 42, där importören vanligtvis har sitt säte i en annan medlemsstat, vilket gör det svårare att bekämpa denna risk med hjälp av kontroller efter frigörande.

Avsaknad av kontroller av tullbefrielse för försändelser av ringa värde leder till att det betalas för låga tullar

132. Tullagstiftningen föreskriver undantag för eller tullbefrielse av försändelser av ringa värde. Varor vars värde inte överstiger ett visst tröskelvärde undantas från tullar och andra skatter. Detta beror på att den potentiella uppbörden av försändelser av ringa värde inte kompenserar för de administrativa och affärsrelaterade kostnader som krävs för att garantera att tullbestämmelserna följs.

133. E-handelns snabba utbredning har förändrat denna situation. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD)[75] medger att när de senaste tullbefrielserna för importer av ringa värde infördes existerade inte e-handel och det var en förhållandevis liten andel av alla importer som gynnades av tullbefrielsen.

---

[75] OECD: *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy* (hantering av skattemässiga utmaningar i den digitala ekonomin), *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project* (OECD/G20-projekt för att förhindra urholkning av skattebasen och överföring av vinster), OECD Publishing, 2014.

134. Tillhandahållandet av varor från företag till konsument (B2C) från ett land utanför EU är momsbefriat (och tullbefriat) om försändelsens värde inte överstiger tröskelvärdet på 10 eller 22 euro. Utöver moms måste även tullar betalas om varornas värde är mer än 150 euro. En gåva som skickas från en privatperson till en annan privatperson (P2P) undantas från tullar och moms om dess värde inte överstiger 45 euro. Om värdet överstiger 45 euro men inte är högre än 700 euro, exklusive moms, kan en fast standardtullsats på 2,5 % tillämpas. Alla dessa befrielser omfattar även varor som förvärvas online från länder utanför EU.

135. Vi konstaterade att de elektroniska tullsystemen för frigörande i de utvalda medlemsstaterna godtog i) importer med ansökan om tullbefrielse för varor med försumbart värde även om deras deklarerade värde[76] var högre än 150 euro och ii) importer av kommersiella försändelser som deklarerades som gåvor.

136. Vi konstaterade dessutom att även kurirföretag med status som godkända ekonomiska aktörer bedrägligt utnyttjade dessa tullbefrielser för importer som utfördes efter att den delegerade förordningen och genomförandeförordningen till unionens tullkodex[77] trätt i kraft den 1 maj 2016. Detta är synnerligen allvarligt eftersom godkända ekonomiska aktörer måste ha interna kontroller som kan förebygga och upptäcka olagliga eller oegentliga transaktioner[78].

137. Bevismaterial som samlats in av Storbritannien beträffande e-handel tyder på massiv undervärdering av varor som importeras från Fjärran Östern och i allt högre grad från USA, med en faktor på någonstans mellan 10–100 gånger under den korrekta värderingen.

---

[76] Reellt värde definierat som artikelns värde utan frakt och försäkringsavgifter.

[77] Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/2447 av den 24 november 2015 om närmare regler för genomförande av vissa bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (EUT L 343, 29.12.2015, s. 558).

[78] I enlighet med artikel 25.1 f i genomförandeförordningen till unionens tullkodex.

138. Enligt den belgiska tullen deklareras varor som förvärvas via vissa icke-EU-baserade webbplatser systematiskt som varor med ett värde under 22 euro, samtidigt som konsumenten faktiskt har betalat mer än så[79].

139. Enligt en undersökning av *Copenhagen Economics*[80] uppbärs importtullar dessutom endast för 47 % av alla tullpliktiga postförsändelser och denna ofullständiga uppbörd av importtullar motsvarar en direkt tullförlust på cirka 0,25 miljarder euro inom EU.

140. Tullförluster uppstår således på två sätt, dels genom undervärdering av varor, så att varorna felaktigt deklareras som försändelser av ringa värde och omfattas av tullbefrielse, dels genom ansökan om befrielse för varor som inte är berättigade till detta, till exempel varor som deklareras med ett värde över 150 euro och godtas av tullsystemet för frigörande eftersom systemet har ett kryphål, eller kommersiella försändelser (B2C) som deklareras som gåvor (P2P) eftersom de inte kontrolleras av tullen.

141. Beträffande kurirbolag med status som godkända ekonomiska aktörer är detta än mer möjligt, eftersom de omfattas av färre fysiska och dokumentbaserade kontroller, vilket innebär färre kontroller på importplatsen och även färre kontroller efter frigörande[81].

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

142. Vid denna revision ställdes frågan huruvida EU:s importförfaranden skyddar EU:s ekonomiska intressen. Vi konstaterade att det finns allvarliga brister, vilket tyder på att den rättsliga ramen är bristfällig men också på att medlemsstaternas tullkontroller av import inte tillämpas ändamålsenligt, vilket inverkar negativt på EU:s ekonomiska intressen.

---

[79] Se t.ex. *Cel Cybersquad spoorde al 858 frauderende webshops op*, artikel i *De Standaard* av den 27 juli 2015, tillgänglig via följande länk: http://www.standaard.be/cnt/dmf20150727_01793127.

[80] Copenhagen Economics: *E-commerce imports into Europe: VAT and customs treatment* (e-handelsbaserad import i Europa: moms och tullbehandling), 2016.

[81] Se *Authorised Economic Operator Guidelines* (riktlinjer för godkända ekonomiska aktörer) från kommissionens generaldirektorat för skatter och tullar, 2016.

143. Avsaknaden av en uppskattning av tullgapet får negativa följder för utvärderingen av tullunionens resultat beträffande skyddet av EU:s ekonomiska intressen och förhindrar en effektiv resursfördelning till de områden, exempelvis undervärdering, eller de medlemsstater där de största potentiella förlusterna sker (se **punkterna 26–28**).

Rekommendation 1

För att kunna tillmötesgå Europaparlamentets begäran bör kommissionen utarbeta en metod för att uppskatta tullgapet och från 2019 regelbundet göra sådana uppskattningar och ta hänsyn till resultatet av dem när resurser fördelas och operativa mål fastställs.

Måldatum för genomförande: 2019.

144. Medlemsstaterna har inte tillräckliga ekonomiska incitament att utföra tullkontroller och öka uppbörden av tullar till EU:s budget: De medlemsstater som utför tullkontroller men inte är framgångsrika i sina insatser för att återvinna förluster riskerar att få stå för de ekonomiska följderna av dessa förluster, medan de medlemsstater som inte utför några kontroller kanske inte drabbas av några negativa följder. En av medlemsstaterna beklagade sig dessutom över att ju mer den utför bedrägeribekämpning, desto större risk löper den att hållas ekonomiskt ansvarig av kommissionen (se **punkterna 29–32**).

145. Även om finansiering tillhandahålls genom EU:s åtgärdsprogram är den inte alltid kopplad till skyddet av EU:s ekonomiska intressen. Medlemsstaterna tillhandahåller inte alltid de ekonomiska resurser som krävs för att införa de icke-unionskomponenter i de europeiska informationssystemen som inte finansieras av åtgärdsprogrammen, vilket kan leda till att genomförandet av unionens tullkodex försenas. Vissa medlemsstater, där de största hamnarna för införsel är belägna, medger att de behåller en orimligt hög andel traditionella egna medel (se ***punkterna 33–40***).

Rekommendation 2

Kommissionen bör överväga alla tillgängliga alternativ för att stärka stödet till nationella tulltjänster i deras viktiga EU-roll inom den nya fleråriga budgetramen, och även se över en lämplig andel för uppbördskostnader.

Måldatum för genomförande: innan nästa fleråriga budgetram inleds.

Rekommendation 3

Kommissionen bör föreslå att EU:s kommande åtgärdsprogram som stödjer tullunionen bör användas för att bidra till finansiell hållbarhet i de europeiska informationssystemen på tullområdet.

Måldatum för genomförande: innan nästa fleråriga budgetram inleds.

146. Informationsutbytet och samarbetet på tullområdet fungerar utan problem, men revisionen visade att det fortfarande finns brister i verktygen för informationsutbyte, vad gäller både innehåll och användning (se **punkterna 41–69**).

Rekommendation 4

Kommissionen bör vidta följande åtgärder:

a) Under 2018 föreslå ändringar i tullagstiftningen så att uppgifter om avsändare blir obligatoriska i tullens importdeklaration (det administrativa enhetsdokumentet, SAD).

b) Vara mer precis i formuleringen av förfrågningar i meddelanden om ömsesidigt bistånd för att se till att medlemsstaterna genomför dem på ett enhetligt sätt.

Måldatum för genomförande: omedelbart.

Rekommendation 5

Kommissionen bör 2018 utse en utstationerad sambandsman för Olaf i de länder utanför EU där de flesta bedrägliga omlastningarna inom frizoner äger rum.

147. Beträffande en enhetlig tillämpning av EU:s tullagstiftning har EU:s integrerade tulltaxa (Taric) genomförts enhetligt i fyra av de fem medlemsstater som omfattades av revisionen. Det sker dock retroaktiva ändringar i Taric som får ekonomiska konsekvenser och aktsamt måste genomföras av medlemsstaterna. Medlemsstaterna kontrollerar inte ordentligt att de beslut om bindande klassificeringsbesked (BKB) som har utfärdats faktiskt används av innehavarna i samband med importen. Trots att unionens tullkodex har gett kommissionen befogenhet att möjliggöra utfärdandet av värderingsbeslut som gäller för hela EU har kommissionen inte gjort detta (se **punkterna 70–88**).

Rekommendation 6

Kommissionen bör vidta följande åtgärder:

a) Senast 2020 i medlemsstaterna noggrant följa upp deras kontroller av efterlevnaden av BKB-beslut.

b) Utan dröjsmål göra det möjligt att utfärda värderingsbeslut som gäller för hela EU, så som vi rekommenderade i särskild rapport nr 23/2000.

148. Medlemsstaterna har olika syn på hur tullkontrollerna ska användas för att få bukt med undervärdering, felaktiga uppgifter om ursprung och felaktiga klassificeringar och för att fatta beslut om påföljder. Det är en utmaning för tullmyndigheterna att uppnå jämvikt mellan behovet av att underlätta handeln genom snabba och smidiga importförfaranden och att utföra tullkontroller. Arbetskrävande tullkontroller kan inverka på marknadsaktörernas val av tullkontor för import, och de flygplatser och hamnar som har färre tullkontroller drar mer trafik. Revisionsrätten kunde konstatera fall av ”avsiktligt val av importplats”, det vill säga där marknadsaktörer väljer att importera undervärderade varor i medlemsstater med mindre omfattande kontroller (se **punkterna 89–110**).

Rekommendation 7

Kommissionen bör föreslå lagändringar så att den ges möjlighet att besluta om finansiella korrigeringar, från 2021, för de medlemsstater som inte på lämpligt sätt motverkar riskerna och därigenom eventuellt uppmuntrar till ”avsiktligt val av importplats”.

149. På grund av otillräckliga uppgifter utför medlemsstaterna inga skattemässiga riskanalyser före ankomst eller i samband med marknadsaktörens anmälan om varors ankomst till tullområdet. I de fem medlemsstater som omfattades av revisionen kan tulltjänstemännen dessutom åsidosätta de kontroller som föreslås av riskhanteringssystemet, utan godkännande från högre instans. Beträffande förenklade förfaranden kompenserar medlemsstaterna inte för det minskade antalet kontroller vid frigörande genom kontroller efter frigörande. Om en marknadsaktör importerar till en annan medlemsstat än den egna etableringsmedlemsstaten kontrolleras sådana importer sällan i efterhand. Medlemsstaterna har svårt att garantera att marknadsaktörerna följer reglerna

för tullbefrielse för försändelser av ringa värde, vilket leder till förluster både för de nationella budgetarna och EU:s budget. Vi konstaterade att godkända ekonomiska aktörer inom kurirsektorn bedrägligt utnyttjar detta slags befrielse (se **punkterna 111–141**).

Rekommendation 8

Kommissionen bör under 2018

a) föreslå lagstiftningsåtgärder som gör det obligatoriskt att tillhandahålla ytterligare uppgifter som möjliggör en finansiell riskanalys före ankomst och i samband med marknadsaktörens anmälan om varors ankomst till tullområdet,

b) förbättra databasen *Surveillance* för att identifiera varornas mottagare då tullförfarande 42 används,

c) undersöka bedrägligt utnyttjande av tullbefrielser för försändelser av ringa värde inom e-handel med varor från länder utanför EU.

Rekommendation 9

Medlemsstaterna bör omgående

a) se till att kontroller som föreslås genom ett särskilt riskfilter endast kan åsidosättas om det finns ett på förhand eller direkt utfärdat godkännande från högre instans,

b) införa kontroller i sina elektroniska tullsystem för frigörande för att förhindra att systemen godtar importdeklarationer med ansökan om tullbefrielse för varor av ringa värde där det deklarerade reella värdet överstiger 150 euro eller för kommersiella försändelser (B2C) som deklareras som gåvor (P2P),

c) i efterhand kontrollera att marknadsaktörerna följer reglerna för tullbefrielse för försändelser av ringa värde, inbegripet godkända ekonomiska aktörer,

d) utarbeta utredningsplaner för att komma till rätta med bedrägligt utnyttjande av tullbefrielse för e-handel med länder utanför EU.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Baudilo TOMÉ MUGURUZA som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 7 november 2017.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne

ordförande

BILAGA I

Revisionsrättens metod för revisionen vid kommissionen

Vi genomförde revisionen vid kommissionen i två steg: förberedande arbete och granskningsarbete på fältet.

1. Under det förberedande arbetet gjorde vi informationsinsamlingsbesök vid GD Skatter och tullar, GD Budget, Olaf och det gemensamma forskningscentrumet (JRC).

Vi diskuterade revisionsmetoden med kommissionen (revisionsfrågor, kriterier och standarder) vilket inbegrep en diskussion om revisionsmetoden i medlemsstaterna och kommissionens svar på vårt frågeformulär inför besöket. Vi fick även återkoppling och förslag angående undervärdering, felaktiga uppgifter om ursprung och felaktig klassificering samt de största inneboende risker som påverkar varors övergång till fri omsättning och samlade in relevanta dokument.

Vid JRC presenterade kommissionen sina vetenskapliga projekt beträffande spårning av containrar (ConTraffic) och beräkning av skäliga marknadspriser (Theseus). JRC gav revisorerna åtkomst till databasen ConTraffic och den webbaserade resursen Theseus.

GD Skatter och tullar gav revisorerna åtkomst till databasen för registrering av importdeklarationer *Surveillance 2* och databasen för autentiska stämplar och myndigheter med rätt att utfärda intyg om förmånsberättigande ursprung eller varucertifikat *Specimen Management System* (SMS).

Slutligen gav GD Budget revisorerna åtkomst till Ownres, databasen för bedrägerier och oriktigheter som inbegriper belopp som överstiger 10 000 euro, och Womis, databasen som innehåller rapporter om belopp över en viss tröskel som anses omöjliga att återvinna och där medlemsstaterna inte har tillgängliggjort motsvarande belopp till EU:s budget eftersom de anser att skälen till att beloppen inte kunnat återvinnas inte kan tillskrivas dem. Kommissionen lämnar sina synpunkter på rapporterna senast sex månader efter mottagandet.

Vi undersökte relevant resultatinformation, exempelvis de årliga verksamhetsrapporterna, rapporterna från GD Skatter och tullar om tullunionens resultat och rapporter om framsteg och utvärdering beträffande EU:s åtgärdsprogram Herkules II/III och Tull 2013/2020. Vi undersökte även den databas som innehåller uppdaterad information om uppföljningen av tidigare rekommendationer från revisionsrätten, RAD-databasen.

Vi besökte Världstullorganisationen, där vi presenterade vår revision, diskuterade dess funktion samt ansvar och utmaningar beträffande undervärdering, värderingsbeslut, ursprung, inkomstgap och e-handel. Vi diskuterade de relevanta internationella standarderna, såsom avtalet om genomförande av artikel VII i det allmänna tull- och handelsavtalet (Gatt), det så kallade avtalet om tullvärdeberäkning, WCO:s reviderade Kyotokonvention om förenkling och harmonisering av tullförfaranden samt WCO:s riktlinjer. Syftet med besöket var att bedöma om kommissionen följer internationellt bästa praxis. Vi granskade de mest relevanta och senast utfärdade WCO-riktlinjerna, särskilt inkomstpaketet. Detta användes som referens för att utarbeta de frågeformulär som skickades till de utvalda medlemsstaterna om validering, ursprung och klassificering enligt tulltaxan.

2. Under granskningsarbetet på fältet skickade vi ett allmänt frågeformulär till kommissionen. I detta togs frågan upp om kommissionen kan garantera att importförfarandena skyddar EU:s ekonomiska intressen. Vi samlade även belägg för den senaste utvecklingen och kommissionens verksamhet på områden som tullgapet, EU:s åtgärdsprogram för samarbete mellan medlemsstaternas tullförvaltningar, ömsesidigt bistånd och uppföljning av medlemsstaternas enhetliga genomförande av tullbestämmelserna liksom för huruvida kommissionen hade utarbetat kraftfulla importförfaranden för att undvika kryphål som leder till att det betalas alltför låga belopp av traditionella egna medel.

Det allmänna frågeformuläret besvarades av GD Budget, Olaf och GD Skatter och tullar. Dessutom skickade vi två kompletterande frågeformulär till var och en av dessa enheter och organiserade intervjuer med företrädare för de enheter som ansvarar för de olika områden som togs upp i frågeformulären.

Vi har följt upp kommissionens genomförande av de särskilda rapporter som är relevanta för den här revisionen, exempelvis särskild rapport nr 2/2008 om bindande klassificeringsbesked (BKB), särskild rapport nr 1/2010 *Kontrolleras de förenklade förfarandena för import på ett ändamålsenligt sätt?* och särskild rapport nr 2/2014 *Förvaltas förmånsordningar på handelsområdet på ett lämpligt sätt?*

BILAGA II

Revisionsrättens metod för revisionen i medlemsstaterna

Vi genomförde revisionen i två steg: förberedande arbete och granskningsarbete på fältet.

1. Under det förberedande arbetet valde vi ut följande fem medlemsstater: Italien, Polen, Rumänien, Spanien och Storbritannien. Urvalet av medlemsstater baserades på följande riskkriterier: i) storleken på medlemsstatens bidrag av traditionella egna medel till EU:s budget, ii) förekomsten av undervärdering i medlemsstaten och iii) andelen revisionsbaserade kontroller av det totala antalet kontroller efter frigörande.

Vi skickade ett frågeformulär till de utvalda medlemsstaterna. I detta togs frågan upp om medlemsstaterna kan garantera att importförfarandena skyddar EU:s ekonomiska intressen. Vi fick in skriftliga svar från alla de utvalda medlemsstaterna.

Före varje besök till medlemsstaterna valde vi ut följande:

a) 30 potentiellt undervärderade importtransaktioner. För detta urval tillämpande vi *Visual Data Analysis* på det antal importer som registrerades i *Surveillance 2* av varje medlemsstat under 2015 med hjälp av *Tableau*. Den potentiella undervärderingen jämfördes sedan med de skäliga marknadspriser per kg som offentliggjorts av det gemensamma forskningscentrumet i Theseus och det genomsnittliga pris per enhet som rapporterats i *Surveillance 2*.

b) 30 importtransaktioner som varit föremål för meddelanden om ömsesidigt bistånd från Olaf för att motverka felaktig klassificering av varor. Vi valde slumpmässigt ut importer som registrerats i *Surveillance 2* av varje medlemsstat under 2015 med hjälp av ACL.

c) Alla de importer som berördes av meddelanden om ömsesidigt bistånd för att motverka felaktig klassificering av varor under 2015, i enlighet med *Surveillance 2*.

d) Ett riskbaserat urval av tio revisioner beträffande godkända ekonomiska aktörer som utförts av medlemsstaterna under de senaste sex åren.

e) Ett riskbaserat urval av tio summariska deklarationer för tillfällig lagring som ingetts av en typisk godkänd ekonomisk aktör inom kurirsektorn under 2016 efter att bestämmelserna för unionens tullkodex trädde i kraft den 1 maj 2016, för att spåra dem vidare till övergången till fri omsättning och kontrollera efterlevnaden av reglerna om längsta tidsfrist för att avsluta förfarandet för behandling av varorna, värdering, tullbefrielser och schablonbeskattning.

f) Ett riskbaserat urval av tio artiklar som övergått till fri omsättning genom denna godkända ekonomiska aktör under 2016 efter att bestämmelserna för unionens tullkodex trädde i kraft den 1 maj 2016, för att spåra dem tillbaka till den summariska deklarationen för tillfällig lagring och kontrollera efterlevnaden av reglerna om längsta tidsfrist för att avsluta förfarandet för behandling av varorna, värdering, tullbefrielser och schablonbeskattning.

2. Under granskningsarbetet på fältet besökte vi tullmyndigheterna Italien, Polen, Rumänien, Spanien och Storbritannien. I var och en av de utvalda medlemsstaterna diskuterade vi de svar som inkommit i förväg på frågeformulären och intervjuade de tjänstemän som ansvarade för de olika områden som togs upp i frågeformuläret och framför allt de som ansvarade för värdering, ursprung, klassificering enligt tulltaxan, riskhantering, godkända ekonomiska aktörer, kontroller efter frigörande och Tull 2013/2020.

Med internationella standarder som referens undersökte vi om i) medlemsstaternas kontroller efter frigörande hanterade de risker som kvarstod efter kontrollerna vid frigörande, ii) medlemsstaternas kontroller efter frigörande omfattade importer som utförts i andra medlemsstater, iii) medlemsstaternas tullförvaltningar utförde sina uppgifter som om de vore en enda förvaltning och iv) medlemsstaternas tullförvaltningar i tillräcklig utsträckning uppmärksammade kurirförsändelser. Vi analyserade och diskuterade resultatet av de på förhand gjorda urvalen med utgångspunkt från en checklista.

Vi fäste särskild uppmärksamhet vid systemen och kontrollerna och gjorde bland annat ett test i tullsystemen för frigörande gällande trovärdighetskontroll av försändelser av ringa värde.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

IMPORTFÖRFARANDEN: BRISTER I DEN RÄTTSLIGA RAMEN OCH ETT INEFFEKTIVT GENOMFÖRANDE PÅVERKAR EU:S EKONOMISKA INTRESSEN

SAMMANFATTNING

I. Kommissionen noterar att viktiga iakttagelser i denna rapport rör medlemsstaternas kontrollbrister och genomförande av uppgifter som utförs under de nationella myndigheternas fulla ansvar. Kommissionen utför emellertid kontroll av medlemsstaternas uppbörd och tillhandahållande av traditionella egna medel, vilket har en korrigerande inverkan.

I de fall kommissionen finner att medlemsstaternas kontroller inte är effektiva och leder till förluster av traditionella egna medel hålls medlemsstaterna ansvariga för dessa förluster, med tillämpning av en mycket betydande dröjsmålsränta. Detta innebär att den negativa inverkan på EU:s ekonomi som följer av medlemsstaternas ineffektiva kontroller motverkas av kommissions inspektioner. Dröjsmålsräntan mer än kompenserar förseningarna i tillhandahållandet till EU:s budget. På så sätt säkerställer kommissionens inspektioner ett omfattande skydd av EU:s ekonomiska intressen.

Kommissionen välkomnar alla förslag på hur kontrollen kan förbättras.

VI. Brister i den rättsliga ramen för tullar åtgärdas via unionens tullkodex som trädde i kraft den 1 maj 2016. Dess fulla nytta kommer att uppnås när samtliga elektroniska system för dess genomförande är i drift. Unionens tullkodex har som huvudsyfte att bättre skydda unionens ekonomiska resurser (egna medel) genom att i) bedrägerisäkra europeisk tullagstiftning (dvs. täppa till kryphål, eliminera inkonsekvent tolkning och tillämpning av regler samt ge tullmyndigheter elektronisk åtkomst till relevant information), ii) säkerställa en mer harmoniserad och standardiserad tillämpning av tullkontroller från medlemsstaternas sida, som baseras på en gemensam ram för riskhantering och på ett elektroniskt system för dess genomförande, och iii) införa ett gemensamt garantisystem. Dessa åtgärder är inte bara avsedda att bättre skydda EU:s ekonomiska intressen och trygga EU-medborgarnas säkerhet och skydd, utan även att förebygga konkurrensbegränsande beteende vid EU:s olika platser för införsel och utförsel.

VII. Kommissionen anser att medlemsstaterna har tillräckliga ekonomiska incitament för att utföra tullkontroller. Medlemsstater som omsorgsfullt tillämpar EU:s rättsliga ram för tullar riskerar inte att hållas ekonomiskt ansvariga för TEM som inte kan drivas in av skäl bortom deras kontroll.

VIII. Enligt artikel 46.1 i unionens tullkodex åligger det medlemsstaternas tullmyndigheter att genomföra alla tullkontroller som de anser nödvändiga. Förfaranden kommer därför i viss utsträckning att skilja sig åt mellan medlemsstaterna i detta hänseende. Tullkontroller ska dock främst baseras på riskanalyser. För att bidra till en enhetlig tillämpning av riskkriterier och standarder utarbetas för närvarande en genomförandeakt om EU:s gemensamma riskkriterier för ekonomiska risker. Den vägledning som krävs för att stödja en gemensam förståelse och ett gemensamt genomförande är nu på väg att tas fram. Ett pilotgenomförande av medlemsstaterna planeras att ske under 2018.

XI.

a) Kommissionen godtar inte rekommendationen.

Europaparlamentet uppmanade kommissionen att ”samla in tillförlitliga uppgifter om tull- […]gapet i medlemsstaterna”. Kommissionen tillhandahåller redan årliga beräkningar av gapet i uppbörd av tullar som fastställs i dess TEM-inspektioner. De belopp som står på spel begärs från medlemsstaterna och uppbärs till förmån för EU:s budget.

Kommissionens beräkning, som baseras på slutliga uppgifter, är den mest tillförlitliga metoden för att fastställa ett sådant gap och används för operativa ändamål, nämligen för att utarbeta kommissionens årliga program för inspektion av medlemsstaterna.

Kommissionen känner inte till någon annan lämplig metod men ställer sig positiv till alla förslag på genomförbara metoder som skulle kunna komplettera kommissionens beräkningar.

Se även svaren på punkterna 25 och 26.

b) Kommissionen godtar rekommendationen. Kommissionen bedömer för närvarande olika alternativ för att förbättra finansieringen av de nationella tullförvaltningarna i nästa fleråriga budgetram. Kommissionen anser att medlemsstaternas tullinsatser och de tillhörande arbetskostnaderna är en funktion bestående av ett flertal faktorer, inbegripet den strukturella sammansättningen av medlemsstaternas tullförvaltningar, de resurser som finns tillgängliga för den nationella tullförvaltningen samt det handelsmönster och den omfattning av handeln som följer av medlemsstatens geografiska läge. För närvarande genomför kommissionen en konsekvensbedömning av tullunionen för att undersöka bland annat möjligheter till finansiering av tullinvesteringar från EU:s finansieringsinstrument.

c) Kommissionen kan delvis godta rekommendationen i den utsträckning den delar målsättningen i revisionsrättens rekommendation. Kommissionen konstaterar dock att den i detta skede inte är i stånd att göra särskilda åtaganden i förhållande till dess förslag inför nästa fleråriga budgetram.

d) Kommissionen godtar rekommendationen om att bli mer exakt i fråga om de åtgärder som begärs av medlemsstaterna i underrättelser om ömsesidigt bistånd och konstaterar att huvudmålet även fortsättningsvis kommer att vara att ha likvärdiga resultat. Olafs krav om ömsesidigt bistånd omfattas av förordning 515/1997 och är följaktligen lagstadgade och obligatoriska. De åtgärder som föreslås för medlemsstaterna är ett antal rekommendationer som inte nödvändigtvis lämpar sig för alla medlemsstater i samtliga fall.

e) Kommissionen godtar rekommendationen. Även om det redan är obligatoriskt att ange avsändare i tullens importdeklaration i medlemsstater som inte utnyttjade möjligheten att frångå uppgiftskravet kommer kommissionen att följa upp med medlemsstater under 2018 i syfte att göra denna angivelse obligatorisk i alla medlemsstater. Detta kan medföra betydande kostnader för de medlemsstater som ännu inte samlar in angivelser. Det faktiska datumet för antagandet kommer att bero på förhandlingarna med medlemsstaterna.

INLEDNING

11. Enligt artikel 46.1 i unionens tullkodex åligger det medlemsstaternas tullmyndigheter att genomföra alla tullkontroller som de anser nödvändiga. Förfaranden kommer därför i viss utsträckning att skilja sig åt mellan medlemsstaterna i detta hänseende. Tullkontroller ska dock främst baseras på riskanalyser. För att bidra till en enhetlig tillämpning av riskkriterier och standarder utarbetas för närvarande en genomförandeakt om EU:s gemensamma riskkriterier för ekonomiska risker. Den vägledning som krävs för att stödja en gemensam förståelse och ett gemensamt genomförande är nu på väg att tas fram. Ett pilotgenomförande av medlemsstaterna planeras att ske under 2018.

13. Den gemensamma ramen för riskhantering infördes i EU:s tullagstiftning genom förordning 648/2005 och har innefattat flera åtgärder för att stödja medlemsstaterna i att ta itu med ekonomiska risker på ett systematiskt sätt:

- Tillhandahållande av vägledning för tullrevision där utförande av revisioner och kontroller efter klarering (nu: efter frigörandet) behandlas på ett övergripande sätt.

- Tillhandahållande av handboken om operativa tullkontroller i vilken kontroller vid tidpunkten för klarering behandlas och med bästa praxis som fastställts i medlemsstaterna, inbegripet för ekonomiska risker kopplade till klassificering enligt tulltaxan, validering, ursprung och antidumpningsåtgärder.

- Prioriterade kontrollåtgärder för att på ett intensivt sätt hantera särskilda ämnen i syfte att fastställa hur medlemsstaterna bäst kan ta itu med utmaningar för tullkontroller och risker på ett systematiskt sätt.

14. Genom ömsesidigt administrativt bistånd är avsikten att säkerställa att intäkterna uppbärs genom att förebygga, utreda och bekämpa överträdelser av tullagstiftningen.

15. På EU-nivå: Det elektroniska tullriskhanteringssystemet (CRMS) ska stödja elektroniskt utbyte av riskinformation i realtid mellan medlemsstaterna och mellan kommissionen och medlemsstaterna. Systemet sammanbinder 841 tullkontor, inbegripet alla internationella hamnar och flygplatser, större stationer vid landsgränser och samtliga nationella centrum för riskanalys med i nuläget runt 4 000 användare. Flera av kommissionens avdelningar har direkt tillträde till CRMS: GD Skatter och tullar, Olaf, GD Hälso- och konsumentfrågor, GD Handel, GD Budget, GD Rättsliga frågor och konsumentfrågor, GD Miljö, GD Jordbruk och landsbygdsutveckling, GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag.

Informationsutbyte på EU-nivå sker på grundval av förordning 515/97 och på internationell nivå på grundval av internationella avtal.

19. De rättsliga grunderna är ganska många. Som exempel är 51 bestämmelser/protokoll om avtal om ömsesidigt bistånd i kraft och berör 79 länder/territorier. Förhandlingar med andra, t.ex. Mercosur, pågår och vissa är i avvaktan på ikraftträdande (vissa av de länder som omfattas av avtalet för ekonomiskt partnerskap).

Administrativa samarbetsarrangemang som sådana utgör inte en separat rättslig grund för informationsutbyte.

20. Bestämmelserna om avtal om ömsesidigt bistånd är en del av de bilaterala förmånsordningarna (frihandelsavtal), men även autonoma förmånsordningar som det allmänna preferenssystemet kräver att förmånsländer tillhandahåller bistånd, vilket gör att bedrägerier eller oriktigheter med avseende på beviljande av förmånstullar förebyggs.

Effektiva bedrägeribekämpande åtgärder – såsom en klausul genom vilken en förmånstull upphävs vid avsaknad av bistånd – syftar till att säkerställa en tillräcklig nivå på avtalen om ömsesidigt bistånd från tredjeländer som omfattas av förmånstull vid import till EU.

IAKTTAGELSER

25. Kommissionen beräknar redan ett gap i uppbörden av TEM baserat på de brister i uppbörden av tullar som fastställts till följd av GD Budgets inspektionsverksamhet.

Lagstiftningen för egna medel utgör ett kraftfullt incitament i form av en mycket betydande dröjsmålsränta för att medlemsstaterna ska utföra kontroller.

Medlemsstaterna enades om finansieringen av EU:s tullprogram för den nuvarande fleråriga budgetramen och den ses över inför nästa.

26. Kommissionen tillhandahåller redan årliga beräkningar av gapet i uppbörd av tullar som fastställs i dess TEM-inspektioner. De belopp som står på spel begärs från medlemsstaterna och uppbärs till förmån för EU:s budget. Momsen är en inkomstkälla av ett annat slag, vilket gör att det tillvägagångssätt som används för att uppskatta mervärdesskattegapet inte är tillämpligt på ”tullgapet”.

Kommissionens beräkning, som baseras på slutliga uppgifter, är den mest tillförlitliga metoden för att fastställa detta gap.

Kommissionen känner inte till någon annan lämplig metod men ställer sig positiv till alla förslag på genomförbara metoder som skulle kunna komplettera kommissionens beräkningar.

27. De potentiella förluster som beräknats av Olaf för Storbritannien följs upp i ett pågående kontradiktoriskt förfarande med medlemsstaten i fråga. Kommissionen kan inte kommentera sådana pågående förfaranden. Kommissionen undersöker potentiella undervärderingar i andra medlemsstater.

28. Kommissionen använder systematiskt sin beräkning av gapet, tillsammans med alla andra relevanta riskindikatorer, för att på ett effektivt sätt fördela resurser för inspektionerna. Se svaren på punkterna 25 och 26. Kommissionen känner inte till någon annan lämplig metod men överväger alla förslag på genomförbara metoder som skulle komplettera kommissionens beräkningar.

30. Kommissionen utför inspektioner i syfte att säkerställa en konsekvent tillämpning av EU:s tullagstiftning i alla medlemsstater samt för att säkerställa att unionens ekonomiska intressen skyddas. Medlemsstater som inte utför kontroller och som därmed orsakar förluster av traditionella egna medel löper risk att hållas ansvariga för förlusterna, vilket medför ett incitament för dem att vara omsorgsfulla för att undvika ansvar.

Insolventa marknadsaktörers skulder bör följas upp omsorgsfullt, med beaktande av de återstående tillgångarna och prioriteringen av medlemsstaternas tullmyndigheter i händelse av likvidation. Storbritanniens tullmyndigheter har ingen prioritet i händelse av likvidation.

Som en del i förberedelserna inför nästa fleråriga budgetram kommer kommissionen att överväga huruvida ändringar av den nuvarande rättsliga ramen för egna medel kan förbättra incitamenten för effektiva kontroller utförda av medlemsstaterna.

31. EU:s gällande tullagstiftning ger inte företräde åt kontroller efter frigörandet, och minskningen av antalet krav på betalning av tull i efterhand kan förklaras av flera faktorer, bland annat dessa medlemsstaters utförande av andra kontroller än dem som sker efter frigörandet.

Kommissionen konstaterar att antalet importdeklarationer som granskats efter frigörandet i de länder som anges av revisionsrätten har visats öka under 2016.

32. Som nämnts tidigare (se svaret på punkt 26) tar kommissionen redan fram en beräkning av gapet. En ökning/minskning av tullgapet kan därtill bero på många faktorer. Det skulle vara svårt, för att inte säga omöjligt, att fastställa sambanden mellan orsak och verkan med enskilda faktorer.

33. Senast i december 2020 kommer 80 % av systemen för unionens tullkodex att vara på plats. Emellertid har 2017 års granskning av den fleråriga strategiska planen för elektronisk tull som håller på att utarbetas visat att ett datum efter den 31 december 2020 behövs för att sex system för unionens tullkodex ska tas i drift, detta på grund av begränsade mänskliga och ekonomiska resurser. Detta tillvägagångssätt håller på att diskuteras med medlemsstaterna och kommissionen kommer att överväga lämpliga lagstiftningsåtgärder.

38. Kommissionen känner inte till att någon medlemsstat anser att dess andel av uppbördskostnaderna för TEM är för hög. Det nuvarande systemet för uppbördskostnader antogs enhälligt av medlemsstaterna.

40. Bidrag för tekniskt stöd som beviljas inom ramen för Herkulesprogrammen gör att nationella och regionala tullförvaltningar i medlemsstaterna kan köpa utrustning för användning vid insatser till stöd för utredningar av överträdelser, såsom oriktigheter, misstänkt bedrägeri och korruption, som begås mot EU:s ekonomiska intressen. Dessa insatser inbegriper exempelvis verksamhet som syftar till att identifiera och upptäcka organiserade kriminella grupper som ägnar sig åt smuggling

av cigaretter och tobak, men även narkotika, människohandel eller vapen. Det är omöjligt att på förhand begränsa användningen av denna utrustning till insatser som rör skyddet av EU:s ekonomiska intressen.

41. Kommissionen överväger för närvarande möjliga initiativ för att stärka utnyttjandet av de tillgängliga uppgiftskällorna.

44. Medlemsstaterna berikar uppmaningarna om underrättelser om ömsesidigt bistånd med sitt eget underrättelsearbete. I vissa fall kan det vara motiverat med icke-enhetliga åtgärder, förutsatt att resultaten är likvärdiga.

Genom sina TEM-inspektioner granskar kommissionen regelbundet medlemsstaternas uppföljning av Olafs underrättelser om ömsesidigt bistånd. När medlemsstaters underlåtenhet att följa upp dem på lämpligt sätt leder till TEM-förluster håller kommissionen medlemsstaterna ekonomiskt ansvariga för förlusterna.

45. Tullinformationssystemet (TIS) finns tillgängligt för alla medlemsstaters tullmyndigheter. Även om alla medlemsstater använder systemet för de ändamål som det är utformat för varierar användningen för varje medlemsstat.

Olaf arbetar för närvarande, i nära samarbete med medlemsstaterna, med en ny version av TIS för att införliva de förändringar som följer av ändringen av förordning 515/97 och behandla medlemsstaternas begäranden om förbättringar.

46. CRMS stödjer elektroniskt utbyte av riskinformation i realtid mellan medlemsstaterna samt mellan kommissionen och medlemsstaterna.

En fullständig översikt över systemen samt deras tillämpningsområde, mål och tidsplan finns i 2016 års version av den fleråriga strategiska planen som offentliggjorts på webbplatsen Europa[1].

Systemen tjänar sina egna mål och syften och har olika rättsliga grunder. Medlemsstater uppgav att dubbelrapporteringen är ett stort problem. Synergier och kopplingar mellan systemen har dokumenterats i affärsmodellerna som också finns att tillgå på webbplatsen Europa[2].

47. Under tiden har projektgruppen, som hade inrättats för att komma till rätta med problemet, presenterat sin rapport som har visat på dubbelrapporteringens komplexitet och att detta problem inte kan lösas med en ”enkel” it-lösning genom att data överförs mellan de två systemen. Gruppens rekommendationer behandlas för närvarande.

50. Medlemsstaterna använder riskhantering och har skapat riskprofiler för att välja ut försändelser som skulle kunna vara felklassificerade eller deklarerade med felaktigt ursprung.

Kommissionen kommer inom kort att föreslå en genomförandeakt om gemensamma riskkriterier för ekonomiska risker i syfte att komma till rätta med dessa problem (se även svaret på punkt 11 ovan).

Kommissionen granskar regelbundet medlemsstaternas förfaranden för att undvika och bekämpa sådana bedrägerimekanismer i sina TEM-inspektioner.

51. Vad gäller frågan om bedrägeri baserat på felaktig deklaration av importerade varors ursprung har kommissionen undersökt kostnadseffektiva stödverktyg. Den fastställda lösningen, som baseras på uppgifter från meddelanden om containerstatus (CSM), har skapats som prototyp och provats

---

[1] https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs_en

[2] https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/union-customs-code/ucc-bpm_en

genom ConTraffic-systemet. Denna teknik möjliggör automatiska korsvisa kontroller av det ursprung som deklarerats av importörerna mot containerns rutt och att bristande överensstämmelse signaleras.

Ruta 1

Det bör noteras att en ny applikation för spårning av containrar sedan den 1 september 2016 finns tillgänglig via plattformen för informationssystemet för bedrägeribekämpning (AFIS). Applikationen med benämningen AFIS-CSM innehåller förflyttningar av containrar som förs in och ut ur EU:s territorium, vilket rapporteras direkt av sjötransportörerna till ett centralt arkiv.

52. Med avseende på analysen av ursprung i importdeklarationer under 2008–2015 och de nämnda 1 187 signaler som skickades till medlemsstaterna skulle kommissionen vilja förtydliga att denna analys genomfördes inom ramen för ett experimentellt pilotprojekt som drevs i samarbete med 12 frivilliga medlemsstater, och de signaler som producerades påvisade fall av möjliga tullbedrägerier. Denna information tillhandahölls medlemsstaterna för att förbättra inriktningen på deras kontroller efter klarering.

Gemensamt svar på punkterna 54 och 55.

Den rättsliga skyldigheten att utbyta riskinformation via CRMS nämns i artikel 46.5 i unionens tullkodex, där den typ av information som ska utbytas föreskrivs. Kommissionen har utöver detta tagit fram riktlinjer som finns att tillgå på alla EU-språk för att stödja medlemsstaternas beslut om relevant information som ska föras in i ett riskinformationsformulär (RIF) och i synnerhet nya riskfaktorer och målinriktade faktorer. Kommissionen har under senare år inte fått in några klagomål, konstaterar att RIF-kvaliteten har förbättrats betydligt under de senaste fem åren och är av uppfattningen att systemet för nationella kontaktpunkter för CRMS, den omfattande utbildning som tillhandahålls och riktlinjerna kommer att säkerställa den kvalitet som krävs. Se även kommissionens svar på punkt 46.

58. Inom ramen för *Handlingsplan för övervakning av hur förmånsordningarna på handelsområdet fungerar* (COM(2014) 105 final) har frågeformulär för övervakning skickats ut under 2016 och övervakningsbesök genomfördes 2017 i Indien och Indonesien. Ett frågeformulär skickades till Vietnam 2016 och uppföljningen av det klargjorde alla problem som hade identifierats. Nepal och Indien inledde systemet för självcertifiering med systemet för registrerade exportörer (REX-systemet) från och med den 1 januari 2017. Kommissionen tillhandahöll dessa länder särskilda utbildningstillfällen (ytterligare ett tillfälle hölls för Indien i september 2017). Beslut kan komma att fattas om nya lämpliga övervakningsåtgärder när REX-systemet helt har genomförts i dessa länder. Bangladesh betraktas som regelbundet övervakat genom utväxling av brev och nära kontakter med kommissionen. För att minska det stora antalet begäranden om kontroll av textilcertifikat är det möjligt för EU:s nationella tullmyndigheter att få tillträde till och använda den bangladeshiska databasen GSP Tracker, vilket ska främjas. När det gäller Afghanistan känner inte kommissionen till de problem som en medlemsstat rapporterat till revisionsrätten. Medlemsstaten kommer att bes om ett förtydligande och beslut kommer att fattas om lämplig åtgärd. Under alla omständigheter kommer REX-systemet att genomföras i detta land från och med 2018. Särskilda utbildningsåtgärder har föreslagits för detta lands myndigheter och ägde rum i september 2017.

59. Samarbetet med Kina som svar på förfrågningar om avtal om ömsesidigt bistånd bör stärkas ytterligare. Alltför många förfrågningar från medlemsstaterna förblir obesvarade, alternativt är svaren försenade eller ofullständiga, eller så är handlingar från Kinas allmänna tulladministration stämplade med en ansvarsfriskrivning (se nedan). Olaf övervakar informationsflödet inom ramen för sådana förfrågningar om avtal om ömsesidigt bistånd mellan EU och Kina.

Följande åtgärder har redan vidtagits: bättre prioritering av förfrågningar från EU:s sida, återinförande av en sambandsman i Peking, erbjudande till Kina om en säker e-postförbindelse för AFIS för ett smidigare informationsutbyte. Trots dessa initiativ är samarbetet med Kina fortsatt otillräckligt.

60. Olaf anser att ansvarsfriskrivningen bryter mot artikel 17.3 i avtalet mellan EU och Kina om samarbete och ömsesidigt administrativt bistånd i tullfrågor:

De avtalsslutande parterna får [...] i uppteckningar av bevismaterial, rapporter och vittnesmål samt i förvaltningsförfaranden som bevis använda den information de har erhållit och de handlingar de har tagit del av i enlighet med bestämmelserna i detta avtal.

De kinesiska myndigheterna tolkar dock dessa bestämmelser på annat sätt.

Olaf har upprepade gånger (de två senaste mötena med arbetsgruppen för bedrägeribekämpning, det senaste mötet med den gemensamma tullsamarbetskommittén) tagit upp denna fråga med Kina/Kinas allmänna tulladministration i behöriga bilaterala forum.

64. Den slutliga utvärderingen av programmet Tull 2013 var positiv vad gäller programmets bidrag till målen på politisk nivå och i fråga om att hjälpa tullmyndigheterna att arbeta enat. I utvärderingen konstaterades därutöver att det är en stegvis process att agera som en enda förvaltning och att denna process inte kan slutföras över en natt, men att programmet hjälper tullförvaltningarna att uppnå sina mål.

I och med inledandet av programmet Tull 2020 har kommissionen tagit fram en metod för resultatmätning avseende tullunionens funktionssätt inom ramen för projektet med benämningen Tullunionens resultat. Huvudsyftet med Tullunionens resultat är att visa hur tullverksamhet och tullinsatser hjälper till att uppnå tullunionens strategiska mål[3]. En uppsättning av de viktigaste resultatindikatorerna och indikatorer för datainsamling har införts inom ramen för Tullunionens resultat per strategiskt mål (skydd, tullkontroller, lättnad/konkurrenskraft, samarbete plus grundparametrar). Dessa beskrivs utförligt i de vägledande kommentarerna till Tullunionens resultat.[4]

Projektet Tullunionens resultat utvecklas som en gemensam åtgärd inom ramen för programmet Tull 2020. Även om syftet med Tullunionens resultat är brett och kopplat till tullunionens strategiska mål, enligt vad som anges ovan, kan vissa indikatorer för Tullunionens resultat även användas för att mäta huruvida programmets allmänna och specifika mål har uppnåtts. Det bör dock påpekas att flera indikatorer för Tullunionens resultat har markerats som ”EU-begränsade” och deras användning är därför begränsad.

65. Vid tillämpningen av artiklarna 55 och 56 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/2447 (och, tidigare, artikel 308d i tillämpningsföreskrifterna för gemenskapens tullkodex) sänder medlemsstaternas förvaltningar uppgifter som hämtats ur tulldeklarationerna för övergång till fri omsättning till systemet Surveillance 2. Denna överföring övervakas noga av kommissionen och inga märkbara brister har noterats.

---

[3] *En strategi för vidareutveckling av tullunionen*, KOM(2008) 169 av den 1.4.2008. Det bekräftades i rådets slutsatser om framstegen med strategin för vidareutveckling av tullunionen att de strategiska mål som fastställdes 2008 ”fortfarande är giltiga och lämpliga” (2013/C 80/05 av den 19.3.2013).

[4] Handlingen TAXUD/A1/DB/D(2015) 394984 rev 1 av 3, februari 2016. Observera att denna handling genomgår en årlig granskning i januari/februari varje år. 2017 års granskning är under utarbetande och kommer att inbegripa nödvändiga ändringar som baseras på genomförandet av unionens tullkod.

69. Enligt ramen för resultatmätning för Tull 2020 samlas effektnivåindikatorer för programmet in vid tidpunkten för halvtidsutvärderingen och den slutliga utvärderingen. Resultaten för programmets halvtidsutvärdering, inbegripet effektindikatorer, kommer att offentliggöras i juni 2018. Angående Herkules III: I halvtidsutvärderingen kommer de punkter som revisionsrätten tagit upp att behandlas på ett övergripande sätt, särskilt uppnåendet av Herkulesprogrammets specifika mål, mätt utifrån de centrala resultatindikatorer som förtecknas i artikel 4 i förordning 250/2014. Kommissionen kommer att lämna in rapporten om halvtidsutvärderingen till Europaparlamentet och till rådet i slutet av 2017. Information om utfall och kortsiktiga resultat finns redan tillgängliga och har rapporterats om i årsöversikten över genomförandet av Herkules III-programmet.

74. Problemet med att inte använda TARIC-uppgifter på ett korrekt sätt betonades starkt under övervakningsuppdraget för TARIC och ledde till flera rekommendationer riktade till Storbritannien i rapporten för denna övervakningsåtgärd.

Storbritannien har tagit till sig dessa rekommendationer och informerat kommissionen om utvecklingen av ett nytt system för frigörande.

75. Från och med 2013 har Storbritannien sänt uppgifter som hämtats från tulldeklarationer med ett värde på under 1 000 euro till databasen Surveillance 2.

76. Kommissionen har analyserat de frågor som revisionsrätten tagit upp här inom ramen för de övervakningsbesök som ägt rum mellan 2010 och 2014 och utreder följaktligen för närvarande detta ämne inom området för ett eventuellt överträdelseförfarande mot Storbritannien.

c) Avsaknaden av dessa trovärdighetskontroller är kopplad till den delvisa tillämpningen av TARIC. Trovärdighetskontroller tillämpas inte fullt ut av Storbritannien (se även svaret på punkt 74).

77. De fall där TARIC uppdateras retroaktivt avser lagstiftning som offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* med retroaktiv tillämpning. Dessa specifika fall kommuniceras direkt till medlemsstaternas förvaltningar för att de ska kunna vidta nödvändiga finansiella åtgärder (ersättning, indrivning).

81. Enligt unionens tullkodex, som gäller sedan den 1 maj 2016, finns en övergripande skyldighet att använda elektroniska medel för utbyte och lagring av uppgifter, också för förenklade förfaranden. Alla system håller på att utvecklas och införas i enlighet med arbetsprogrammet för unionens tullkodex.

Vad gäller licenser och liknande dokument arbetar kommissionen sedan juni 2017 med ett lagförslag om ett program för en gemensam kontaktpunkt för EU:s tullsektor som omfattar gränssnittet ”En gemensam kontaktpunkt för EU:s tullsektor: utbyte av certifikat”.

Detta gränssnitt förbinder de nationella tullklareringssystemen med databaser som hyses centralt vid kommissionen och som stödjer det elektroniska genomförandet av affärsprocesser. Det inbegriper en funktion för automatiska kontroller av tillgängligheten av certifikat som ska tillhandahållas tullen när varor presenteras. En framtida version av detta gränssnitt, som kommer att vara i drift i slutet av 2018, kommer att utvidga denna funktion, i synnerhet för att öka antalet certifikat som stödjs och för att tillgodose kvantitetshantering och avskrivningar på EU-nivå.

Detta gränssnitt finns sedan 2014 redan tillgängligt för alla medlemsstater på frivillig grund (för närvarande används det av sju medlemsstater) och kommissionen är förvissad om att detta antal kommer att öka i framtiden parallellt med utökningen av funktioner. Flera medlemsstater har uttryckt sitt intresse och sin avsikt att ansluta sig till projektet under de kommande åren.

84. Kommissionen har uppgraderat sina EBTI- & Surveillance-system i syfte att bistå medlemsstaterna i deras BKB-användningskontroll. I och med att de nationella systemen ännu inte

är uppgraderade – medlemsstaterna har, enligt unionens tullkodex, en övergångsperiod fram till 2020 på sig att fullgöra denna skyldighet – är denna kontroll ännu inte möjlig med hjälp av Surveillance-systemet.

Den kan endast följas upp med manuella kontroller av tulldeklarationerna.

Kommissionen kommer att följa upp genomförandet av de nya bestämmelserna för unionens tullkodex när det finns tillräckligt med uppgifter tillgängliga.

Se även svaret på punkt 50 för denna typ av felaktig klassificering.

86. Vid tidpunkten för särskild rapport 23/2000 fanns ingen rättslig grund i EU för att upprätta ett system för förhandsavgöranden inom området värdering.

88. Kommissionen har gjort en gemensam utvärdering med medlemsstaternas tullförvaltningar och näringslivet av relevansen, genomförbarheten och konsekvenserna – vad gäller kostnader/fördelar osv. – av införandet och tillämpningen i EU av konceptet bindande värderingsinformation. Kommissionen avser att slutföra detta arbete och besluta om eventuella ytterligare åtgärder i början av 2018.

89. Att medlemsstaterna inte håller en enhetlig linje leder inte nödvändigtvis till att det betalas för låga tullar, men skulle eventuellt kunna göra det. De olika linjer som tillämpas kan ha liknande effekter.

Se svaret på punkt 11.

92. Tröskelvärdet kan endast användas som en riskindikator för att rikta in sig på en försändelse. Det är dock inte ett bevis på det pris som betalats (se även svaret på punkt 11).

95. Kommissionen har redan utfört inspektioner beträffande undervärdering, inbegripet besök i Storbritannien i november 2016 och maj 2017 samt ett besök i Slovakien 2016, och följer för närvarande upp de tillhörande rapporterna. Kommissionen har även begärt information från alla medlemsstater som inspekterats 2017 om deras förfaranden för att motverka risker för undervärdering och avser att ge denna fråga hög prioritet framöver.

96. Problemet med undervärdering av textilvaror och skor från Kina undersöks för närvarande av kommissionen.

97. Kommissionen inspekterade undervärderingen i sina TEM-inspektioner i Storbritannien i november 2016 och maj 2017. Den kommer att fortsätta med detta i sin TEM-inspektion i Storbritannien i november 2017. Kommissionen följer även aktivt upp Olafs rapport om undervärdering i Storbritannien. Kommissionen kommer att fortsätta att mycket noggrant följa upp undervärdering i Storbritannien och kommer att vidta lämpliga åtgärder för att skydda unionens ekonomiska intressen, inbegripet, i tillämpliga fall, de rättsliga åtgärderna i fördragen. Se även svaret på punkt 96.

100. Tullförfarande 42 är en viktig lättnad för företag som följer lagen. Kommissionen har dock i flera år, liksom revisionsrätten, signalerat till medlemsstaterna att förfarandet kan missbrukas av bedragare. Därtill har rekommendationer utformats för tull- och skatteförvaltningar om kontroll och utbyte av information. Medlemsstaterna har de rättsliga och operativa verktyg som krävs för att verifiera transaktioner med utgångspunkt i risker för tull och moms. Sådana kontroller kräver dock ett gott samarbete mellan tull- och skatteförvaltningarna på nationell nivå.

104. Se kommissionens svar på punkterna 82 och 93–99 i särskild rapport nr 23/2016.

106. Kommissionen är i stort sett nöjd med samarbetsnivån som presterats av de flesta medlemsstater, oavsett om det finns punktvisa problem.

Kommissionen har ägnat särskild uppmärksamhet åt att inspektera medlemsstaternas tullförfaranden för att sätta stopp för och få bukt med felaktig deklaration av ursprung och/eller felaktiga uppgifter om varor med särskilt fokus på de underrättelser om ömsesidigt bistånd som revisionsrätten hänvisar till. Kommissionen kommer att fortsätta med detta.

107. För närvarande är angivelse av avsändare i tullens importdeklaration en uppgift som kan frångås av medlemsstaterna. Det är obligatoriskt i medlemsstater som inte utnyttjade denna möjlighet. Kommissionen kommer att göra en uppföljning med medlemsstaterna under 2018 och kan, beroende på resultatet, komma att vidta rättsliga åtgärder för att göra det obligatoriskt i samtliga medlemsstater att ange avsändare. Det måste också kommas ihåg att insamlingen av dessa uppgifter kommer att medföra betydande kostnader för de medlemsstater som ännu inte samlar in dem. Det faktiska datumet för antagandet kommer att bero på förhandlingarna med medlemsstaterna.

112. Det måste tas i beaktande att detta citat i lika hög grad avser riskhantering i säkerhets- och skyddssyfte och underbygger inte användbarheten av riskanalys för ekonomiska ändamål innan varorna ankommer till EU:s territorium.

113. Kommissionen kommer att fortsätta att årligen utarbeta en rapport om tullunionens resultat. Denna rapport kommer även att omfatta området tullkontroll.

I unionens tullkodex bibehålls möjligheten att använda förenklingar. En särskild projektgrupp har utarbetat vägledning för tillämpningen av förenklade förfaranden.

114. Riskanalyser för skatteändamål utförs inte utifrån uppgifter som står till allmänt förfogande för transportörer som registrerar summariska införseldeklarationer före ankomst, utan utifrån uppgifter i tulldeklarationen. De uppgifter från summariska införseldeklarationer som finns tillgängliga kan dock användas för att signalera en viss försändelse när den ankommer till EU. Se även svaret på punkt 115.

115. Syftet med summariska införseldeklarationer är främst att utföra riskanalyser av säkerhet och skydd (artikel 128 i unionens tullkodex). Riskanalyser för skatteändamål kan endast utföras om en tulldeklaration har ingetts tillsammans med den summariska införseldeklarationen i enlighet med artikel 130 i unionens tullkodex. Marknadsaktörer som utnyttjar denna möjlighet kan normalt sett dra nytta av en påskyndad klarering av deras varor vid ankomsten. Att införa en skyldighet att i samtliga fall inkludera uppgifter om avsändare och mottagare i den summariska införseldeklarationen är inte nödvändigt, eftersom den summariska införseldeklarationen inte används för skatteändamål (se svaret på punkt 114).

118. Kommissionen anser att fysiska kontroller och kontroller av dokumentationen, på grundval av riskanalyser, även ska gälla för varor som deklareras genom ett förenklat förfarande.

Eventuella kvarstående förfaranden som förefaller oförenliga med tillämplig EU-tullagstiftning kommer att granskas av kommissionen inom området för ett eventuellt överträdelseförfarande.

Se svaret på punkt 106.

119. Tillstånd att använda förenklade tullförfaranden för import beror på tullens förhandskontroller. Sådana ges till marknadsaktörer som lämnar in utförlig information om sina affärsmetoder.

122. Kommissionen granskar för närvarande huruvida anmälan om ankomst inom ramen för förfarandet för registrering i deklarantens bokföring kan förbättras. Möjligheten att under vissa omständigheter låta godkända ekonomiska aktörer frångå detta krav bör dock bibehållas för att beakta omständigheten att dessa ekonomiska aktörer måste underordna sig strängare kriterier.

Genom artikel 233 i genomförandeakten för unionens tullkodex mildras vidare eventuellt bedrägligt utnyttjande av registreringen i deklarantens bokföring genom att en robust förhandsrevision av

sökande föreskrivs, liksom nära övervakning av tillståndet och regelbunden övervakning av verksamheterna genom en skräddarsydd kontrollplan.

123. Tillståndet för godkända ekonomiska aktörer undergår fortlöpande övervakning. Om kriterierna för statusen inte uppfylls ska medlemsstaternas tullmyndigheter antingen upphäva tillståndet för godkända ekonomiska aktörer eller återkalla det. I de fall kommissionen har ingående kännedom om att en medlemsstat inte genomför EU:s lagstiftning kan den komma att vidta lämpliga rättsliga åtgärder mot medlemsstaten i fråga.

Kommissionen undersöker för närvarande riskernas påverkan på specifika affärsmodeller, inbegripet expressbudtjänster, under processen för ansökan om och övervakning av godkända ekonomiska aktörer.

124. Kommissionen uppmuntrar medlemsstaterna att använda vägledningen för tullrevision, med beaktande av att dessa riktlinjer inte är rättsligt bindande.

125. Flera medlemsstater har antingen inte rapporterat om revisioner efter frigörandet eller har rapporterat uppgifter som krävt förtydliganden. Kommissionen tillhandahåller regelbundet metodologiska förtydliganden till alla medlemsstater, insisterar på korrekt och tillförlitlig rapportering och uppmanar dem att lämna information som saknas och/eller förtydliga den information som lämnats vid behov. Kommissionens analys delas och diskuteras normalt sett med medlemsstaterna under mötena med den rådgivande kommittén för (traditionella) egna medel.

Kommissionen kommer att fortsätta bedöma medlemsstaternas rapporter och inskärpa hos medlemsstaterna behovet av att utföra ordentliga kontroller, inbegripet revisioner efter frigörandet. Kommissionen rekommenderar dessutom alltid i samband med sina inspektioner av traditionella egna medel att medlemsstaterna följer kommissionens vägledning för tullrevision, även fast vare sig vägledningen eller revisioner efter frigörandet är obligatoriska.

127. Denna fråga följs redan upp i flera medlemsstater där kommissionen har efterlyst ökade ansträngningar att bredda samarbetet vad gäller ömsesidigt bistånd mellan de berörda medlemsstaterna.

128. Databasen Surveillance 2 omfattar sedan 2011 alla tulldeklarationer för övergång till fri omsättning. En viktig utvidgning av uppgifter som ska samlas in inbegrips i projektet för Surveillance 3 som bör genomföras i oktober 2018.

131. Kommissionen anser att kontroller efter frigörandet är mycket mindre effektiva verktyg för att förebygga och bekämpa undervärdering jämfört med kontroller före frigörandet. Den har systematiskt uppmuntrat medlemsstaterna att komma till rätta med undervärdering genom kontroller före frigörandet.

132. Att administrativa och affärsrelaterade kostnader skulle uppväga uppburna intäkter har fram till nu varit motiveringen för ett undantag eller en tullbefrielse för försändelser av ringa värde.

Kommissionen är dock liksom tidigare öppen för möjligheten att utforska andra relevanta faktorer och bedöma den gällande lagstiftningens effektivitet och ändamålsenlighet. Denna fråga kommer att behandlas särskilt av en projektgrupp.

134. Några andra undantag från tullar finns utöver de som hänvisas till i revisionsrättens rapport.

Dessa befrielser och konsekvenserna av deras tillämpning diskuteras för närvarande i en projektgrupp.

135. Vad gäller godkännande av ansökningar om tullbefrielse för varor av ringa värde när det gäller varor med ett deklarerat värde på mer än 150 euro anser kommissionen att medlemsstaterna bör justera sina nationella importsystem så att sådana ansökningar avslås.

Kommersiella försändelser som felaktigt deklareras som gåvor kan komma att bli föremål för tullkontroller eftersom tullmyndigheterna kan besluta att kontrollera huruvida villkoren för beviljande av befrielse från importtullar uppfylls.

136. Se svaret på punkt 123.

137. Undervärdering är ett av de största problemen. En projektgrupp kommer att utforska olika möjligheter för att optimera tullformaliteter så att alla relevanta farhågor tas itu med.

138. Kommissionen är medveten om problemet med undervärdering av varor. Problemet är särskilt akut inom e-handeln. En projektgrupp kommer att ge möjlighet att undersöka hur dessa frågor behandlas i medlemsstaterna och hur problemet bör lösas.

139. Frågan om tullens ofullständiga uppbörd av importtullar rörande tullpliktiga postförsändelser kommer att behandlas i en projektgrupp.

140. En projektgrupp för försändelser av ringa värde kommer att ta itu med frågan om tullförluster som revisionsrätten hänvisar till.

Kommissionen konstaterar även att kommersiella försändelser som felaktigt deklareras som gåvor kan komma att bli föremål för tullkontroller, eftersom tullmyndigheterna kan besluta att kontrollera huruvida villkoren för beviljande av befrielse från importtullar uppfylls.

141. Genom statusen för godkända ekonomiska aktörer ges möjlighet att skapa balans mellan handelslättnader och tullkontroller.

Se även svaret på punkt 123.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

142. Problemen med den rättsliga ramen åtgärdas via paketet för unionens tullkodex (kodexen plus tillhörande delegerade akter och genomförandeakter) som trädde i kraft den 1 maj 2016. Dess fulla nytta kommer att uppnås när samtliga elektroniska system för dess genomförande är i drift. Unionens tullkodex har som huvudsyfte att bättre skydda unionens ekonomiska resurser (egna medel) genom att i) bedrägerisäkra europeisk tullagstiftning (dvs. täppa till kryphål, eliminera inkonsekvent tolkning och tillämpning av regler samt ge tullmyndigheter elektronisk åtkomst till relevant information), ii) säkerställa en mer harmoniserad och standardiserad tillämpning av tullkontroller från medlemsstaternas sida, som baseras på en gemensam ram för riskhantering och på ett elektroniskt system för dess genomförande, och iii) införa ett gemensamt garantisystem. Dessa åtgärder är inte bara avsedda att bättre skydda EU:s ekonomiska intresse och trygga EU-medborgarnas säkerhet och skydd, utan även att förebygga konkurrensbegränsande beteende vid EU:s olika platser för införsel och utförsel. Detta lagstiftningspaket uppdateras dessutom ständigt för att åtgärda fel och inkonsekvenser som uppstår, i synnerhet om dessa ger upphov till en icke-harmoniserad tillämpning av reglerna.

143. Se svaren på punkterna 25 och 26.

Rekommendation 1

Kommissionen godtar inte rekommendationen.

Europaparlamentet uppmanade kommissionen att ”samla in tillförlitliga uppgifter om tull- […]gapet i medlemsstaterna”. Kommissionen tillhandahåller redan årliga beräkningar av gapet i uppbörd av tullar som fastställs i dess TEM-inspektioner. De belopp som står på spel begärs från medlemsstaterna och uppbärs till förmån för EU:s budget.

Kommissionens beräkning, som baseras på slutliga uppgifter, är den mest tillförlitliga metoden för att fastställa ett sådant gap och används för operativa ändamål, nämligen för att utarbeta kommissionens årliga program för inspektion av medlemsstaterna.

Kommissionen känner inte till någon annan lämplig metod men ställer sig positiv till alla förslag på genomförbara metoder som skulle kunna komplettera kommissionens beräkningar.

Se även svaren på punkterna 25 och 26.

144. Kommissionen vidhåller att medlemsstater som inte utför kontroller löper stor risk att hållas ekonomiskt ansvariga, inbegripet för dröjsmålsränta, för förluster för EU:s budget. Kommissionen anser att möjligheten att medlemsstater kan hållas ekonomiskt ansvariga för administrativa fel eller underlåtenhet att driva in skulder är en sporre för dem att utföra kontroller och vara omsorgsfulla för att undvika ansvar. Medlemsstaters underlåtenhet att driva in skuldbelopp och tillgängliggöra dem för EU:s budget är inte förenlig med föreskrifterna om egna medel eller relevant rättspraxis från Europeiska unionens domstol.

Som en del i förberedelserna inför nästa fleråriga budgetram kommer kommissionen att överväga huruvida ändringar av den nuvarande rättsliga ramen för egna medel kan förbättra incitamenten för effektiva kontroller utförda av medlemsstaterna.

145. Kommissionen känner inte till att någon medlemsstat anser att dess andel av uppbördskostnaderna för TEM är för hög. Det nuvarande systemet för uppburna belopp som får behållas för att täcka uppbördskostnader antogs enhälligt av medlemsstaterna.

Rekommendation 2

Kommissionen godtar rekommendationen. Kommissionen bedömer för närvarande olika alternativ för att förbättra finansieringen av de nationella tullförvaltningarna i nästa fleråriga budgetram. Kommissionen anser att medlemsstaternas tullinsatser och de tillhörande arbetskostnaderna är en funktion bestående av ett flertal faktorer, inbegripet den strukturella sammansättningen av medlemsstaternas tullförvaltningar, de resurser som finns tillgängliga för den nationella tullförvaltningen samt det handelsmönster och den omfattning av handeln som följer av medlemsstatens geografiska läge. För närvarande genomför kommissionen en konsekvensbedömning av tullunionen för att undersöka bland annat möjligheter till finansiering av tullinvesteringar från EU:s finansieringsinstrument.

Rekommendation 3

Kommissionen kan delvis godta rekommendationen i den utsträckning att den delar målsättningen i revisionsrättens rekommendation. Kommissionen konstaterar dock att den i detta skede inte är i stånd att göra särskilda åtaganden med avseende på sina förslag inför nästa fleråriga budgetram.

146. Kommissionen har förbättrat sina arbetsmetoder beträffande utvecklingen av nya/uppdaterade tulltillämpningar genom att involvera medlemsstaterna i ett tidigt skede. Problemet med dubbelrapportering av tullinformation, som redan hänvisats till i punkterna 47 och 54, har diskuterats i stor utsträckning med medlemsstaterna i syfte att göra utbytet av tullinformation på EU-nivå mer kostnadseffektivt. Inom nuvarande it-projekt ägnar kommissionen därtill särskild uppmärksamhet åt deras anslutbarhet med andra it-system för AFIS och externa it-system för att minska medlemsstaternas ansträngningar och optimera systemens syfte och användning och kvaliteten på uppgifterna.

En stark insats görs även för att tillhandahålla effektiva verktyg för analytisk och statistisk användning av de lagrade uppgifterna.

Rekommendation 4

a) Kommissionen godtar rekommendationen. Även om det redan är obligatoriskt att ange avsändare i tullens importdeklaration i medlemsstater som inte utnyttjade möjligheten att frångå uppgiftskravet kommer kommissionen att följa upp med medlemsstater under 2018 och kan, beroende på resultaten, komma att vidta lagstiftningsåtgärder för att göra denna angivelse obligatorisk i alla medlemsstater. Detta kan medföra betydande kostnader för de medlemsstater som ännu inte samlar in angivelser.

b) Kommissionen godtar rekommendationen om att bli mer exakt i fråga om de åtgärder som begärs av medlemsstaterna i underrättelser om ömsesidigt bistånd och konstaterar att huvudmålet även fortsättningsvis kommer att vara att ha likvärdiga resultat. Olafs krav om ömsesidigt bistånd omfattas av förordning 515/1997 och är följaktligen lagstadgade och obligatoriska. De åtgärder som föreslås för medlemsstaterna är ett antal rekommendationer som inte nödvändigtvis lämpar sig för alla medlemsstater i samtliga fall.

Rekommendation 5

Kommissionen godtar rekommendationen med förbehåll för tillgängliga resurser, utredningsprioriteringar och tredjelandets samarbetsvilja. Olaf har för närvarande sambandsmän i Kina, Förenade Arabemiraten och Ukraina.

147. De fall där TARIC uppdateras retroaktivt avser lagstiftning som offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* med retroaktiv tillämpning. Dessa specifika fall kommuniceras direkt till medlemsstaternas förvaltningar för att de ska kunna vidta nödvändiga finansiella åtgärder (ersättning, indrivning).

Kommissionen kommer att bistå medlemsstaterna i övervakningen av BKB-användningen. De uppgraderade versionerna av EBTI- & Surveillance-systemen kommer att underlätta denna övervakning från och med oktober 2017. Med hjälp av flera fördefinierade rapporter kan saknad eller ogiltig användning upptäckas. De kvantiteter som importeras vid utökad användning kommer också att spåras i en regelbunden rapport.

Medlemsstaterna måste emellertid också justera sina nationella system och sända de nya uppgifterna via Surveillance för att kunna utföra meningsfulla kontroller. Medlemsstaterna har, enligt unionens tullkodex, en övergångsperiod fram till 2020 på sig för att uppfylla denna skyldighet.

Se även svaret på punkt 88.

Rekommendation 6

a) Kommissionen godtar rekommendationen. Den har uppgraderat sina EBTI- och Surveillance-system i syfte att bistå medlemsstaterna i deras BKB-användningskontroll. I och med att de nationella systemen ännu inte är uppgraderade – medlemsstaterna har, enligt unionens tullkodex, en övergångsperiod fram till 2020 på sig att fullgöra denna skyldighet – är denna kontroll ännu inte möjlig med hjälp av övervakningssystemet.

Den kan endast följas upp med manuella kontroller av tulldeklarationerna.

Kommissionen kommer att följa upp genomförandet av de nya bestämmelserna för unionens tullkodex när det finns tillräckligt med uppgifter tillgängliga.

b) Kommissionen godtar inte rekommendationen i detta skede.

Kommissionen genomför för närvarande en undersökning, som inbegriper näringslivsföreträdare och experter från medlemsstaterna, i synnerhet genom ett offentligt samråd, för att bedöma huruvida det i unionen finns intresse för och kan genomföras ett system för beslut som rör bindande värderingsinformation.

148. Kommissionen behandlar aktivt undervärdering, felaktig klassificering av ursprung och felaktiga uppgifter om varor i sina TEM-inspektioner, med särskilt fokus på Storbritannien. Den följer även upp Olafs rapport om undervärdering rörande Storbritannien. Den kommer att fortsätta göra detta med hög prioritet.

Rekommendation 7

Kommissionen godtar inte denna rekommendation eftersom den nuvarande lagstiftningen redan innehåller väldigt starka incitament för medlemsstaterna att i tillräcklig utsträckning bemöta risker för förluster för EU:s budget i form av en hög dröjsmålsränta.

Kommissionen kommer dock att granska alla tänkbara förbättringar av systemet med incitament i nästa fleråriga budgetram.

149. Riskhanteringssystemet kräver för närvarande inte obligatoriska kontroller i samtliga fall. Kommissionen granskar tänkbara sätt att förbättra riskhanteringen.

Se svaren på punkt 114 och på punkt 123.

Rekommendation 8

a) Kommissionen godtar inte rekommendationen men är redo att granska den fråga som revisionsrätten tar upp, inom ramen för en pågående granskning, om hur kontrollmetoden för förenklade förfaranden kan stärkas. När det gäller genomförandet av finansiella riskanalyser före ankomst hänvisar kommissionen till sina svar på punkterna 114 och 115.

b) Kommissionen godtar rekommendationen. Förbättringen som föreslås har faktiskt redan fastställts inom ramen för utvecklingen av systemet Surveillance 3 som ska genomföras i oktober 2018.

c) Kommissionen godtar rekommendationen beträffande en utredning om bedrägligt utnyttjande av tullbefrielser för försändelser av ringa värde inom e-handel med varor med länder utanför EU. Detta är ett av de områden för bedrägerier genom undervärdering som utreds av Olaf.

Kommissionen har inrättat en projektgrupp som består av representanter för näringslivet och medlemsstaterna och som bland annat kommer att analysera de utmaningar som tullen står inför för att se till att de rättsliga kraven på detta område genomförs på ett korrekt sätt.

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas / Revisionen inleds	31.5.2016
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	13.7.2017
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	7.11.2017
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	23.11.2017

Medlemsstaterna ska göra tullkontroller av varor som införs till EU från ett tredjeland innan de övergår till fri omsättning i EU. Vi undersökte huruvida Europeiska kommissionen och medlemsstaterna ser till att importförfarandena skyddar EU:s ekonomiska intressen. Vi konstaterade att det fanns stora brister och kryphål som tyder på att kontrollerna inte genomförs ändamålsenligt. Detta får negativ inverkan på EU:s ekonomi. Vi lämnar ett antal rekommendationer till kommissionen och medlemsstaterna om hur utformningen och genomförandet av dessa kontroller kan bli bättre.

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Publikationsbyrån

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx
Webbplats: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europeiska unionen, 2017

Kopiering tillåten med angivande av källan.