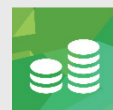


Särskild rapport

Tullkontroller:

otillräcklig harmonisering skadar EU:s ekonomiska intressen

Vissa uppgifter och referenser i denna rapport härrör från dokument som är sekretessbelagda och lämnas därför inte ut eller presenteras i anonymiserad form.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–VII
Inledning	01–16
Tullunionen är viktig för EU:s handel och inkomster	01–03
Risikanalys och enhetlig tillämpning av tullkontroller är av väsentlig betydelse för en ändamålsenlig uppbörd av importtullar	04–12
Enhetlig tillämpning av tullkontroller är ett rättsligt krav	13–16
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	17–20
Iakttagelser	21–61
Riskhanteringsramen har brister	21–45
Riskbegreppet är inte väl definierat i beslutet avseende finansiella risker	21
Reglerna för medlemsstaterna är inte tillräckligt stränga	22–29
Ramen saknar viktiga delar som utmärker ett ändamålsenligt riskhanteringssystem	30–37
Ramen fastställer endast begränsade krav på rapportering, övervakning och översyn	38–45
Ramen leder inte till en enhetlig tillämpning av tullkontroller	46–61
Medlemsstaterna har fortfarande olika riskhanteringspraxis	46–52
Medlemsstaterna identifierar och behandlar risksignaler på olika sätt	53–56
Medlemsstaterna delar inte systematiskt information om högriskimportörer med andra medlemsstater	57–58
Alla medlemsstater låter inte alla deklarationer (standardiserade och förenklade) genomgå automatisk riskanalys	59–61
Slutsatser och rekommendationer	62–64

Akronymer och förkortningar

Ordförklaringar

Kommissionens svar

Granskningsteam

Tidslinje

Sammanfattning

I EU:s tullunion inrättades för mer än 50 år sedan. EU har exklusiv befogenhet att anta lagstiftning på tullområdet, medan medlemsstaterna ansvarar för att genomföra den, inbegripet tullkontroller. Medlemsstaternas tullmyndigheter har en nyckelroll när det gäller att väga behovet att underlätta handel, genom snabba och smidiga importförfaranden, mot behovet att tillämpa tullkontroller. År 2019 uppbars tullar till ett värde av 21,4 miljarder euro, vilket motsvarar 13 % av EU:s budgetinkomster.

II Det är nödvändigt att medlemsstaterna tillämpar tullkontrollerna på ett enhetligt sätt för att förhindra att oärliga importörer riktar in sig på införselställen med mindre stränga kontroller. Enligt EU:s viktigaste tulllagstiftning, unionens tullkodex, ska kommissionen från och med 2016 vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att medlemsstaterna tillämpar kontrollerna på ett enhetligt sätt. För att uppnå detta mål antog kommissionen 2018 genomförandebeslutet om finansiella riskkriterier och riskstandarder (nedan kallat *beslutet avseende finansiella risker*) i syfte att harmonisera medlemsstaternas urval av import som ska kontrolleras. Beslutet avseende finansiella risker åtföljs av en vägledning, som godkändes av medlemsstaterna 2019. De båda dokumenten (beslutet och vägledningen) bildar tillsammans en ram för hantering av finansiella risker på tullområdet. Vi beslutade att utföra denna revision eftersom detta nya regelverk införts.

III Vi bedömde om den ram som kommissionen tagit fram för tillämpning i medlemsstaterna hade utformats på ett sätt som säkerställde harmoniserade urval av importdeklarationer för kontroll och hur medlemsstaterna tillämpade den. Att genomföra beslutet avseende finansiella risker och följa vägledningen är ett viktigt steg mot en enhetlig tillämpning av tullkontroller. Ramen är dock inte så väl utformad att den säkerställer att medlemsstaterna väljer ut vilka kontroller som ska göras av importdeklarationer på ett harmoniserat sätt. Medlemsstaterna tillämpar dessutom ramen på olika sätt.

IV Beslutet avseende finansiella risker definierar inte riskbegreppet väl och är inte tillräckligt detaljerat. Vi konstaterade också att ramen saknar viktiga delar, till exempel en EU-omfattande analys, baserad på uppgifter om all EU-import, lämpliga datautvinningstekniker och adekvata metoder för att hantera finansiella risker i samband med import via e-handel. Ramen innehåller dessutom inte tillräckliga arrangemang för övervakning och översyn av dess tillämpning.

V Medlemsstaterna har börjat genomföra kommissionens ram, framför allt genom att jämföra de kriterier som de tidigare använde för att ringa in misstänkt import ("riskprofiler") med motsvarande kriterier i beslutet. Men i de besökta medlemsstaterna har genomförandet av beslutet avseende finansiella kriterier inte lett till någon nämnvärd förändring av förfarandena för kontrollurval. Vi konstaterade att medlemsstaterna inte tolkade risksignaler på samma sätt, vilket resulterade i att de använde olika kriterier för att välja ut import för kontroll. Vi konstaterade också att medlemsstaterna endast utbytte mycket begränsad information om importörer som bedömdes vara högriskimportörer. Detta motverkar ändamålsenliga och harmoniserade förfaranden för kontrollurval.

VI Enligt ramen får medlemsstaterna minska det antal kontroller som rekommenderas i deras riskanalys till en nivå som är genomförbar med hänsyn till deras resurser. Vi noterade att medlemsstaterna inte tillämpade likartade förfaranden för att minska antalet kontroller, vilket leder till olika nationella tillvägagångssätt för att hantera liknande risker. Vi konstaterade också att vissa medlemsstater inte lät riskanalysera alla deklarationer automatiskt, såsom krävs enligt beslutet avseende finansiella kriterier.

VII Vi rekommenderar att kommissionen främjar en enhetlig tillämpning av tullkontroller och utvecklar och inför en fullvärdig analys- och samordningsfunktion på EU-nivå.

Inledning

Tullunionen är viktig för EU:s handel och inkomster

01 År 2018 firade EU tullunionens 50-årsjubileum. Tullunionen bygger på att tullar och andra restriktioner för handeln mellan de deltagande länderna avvecklas och på att gemensamt fastställda tullar tillämpas på import från tredjeländer. EU har exklusiv befogenhet¹ på detta område och fastställer merparten av tullpolitiken och antar tullagstiftning. Ansvaret för att genomföra tullagstiftningen ligger dock primärt hos medlemsstaterna² och handlar bland annat om att uppbära tullar för EU och tillämpa tullkontroller.

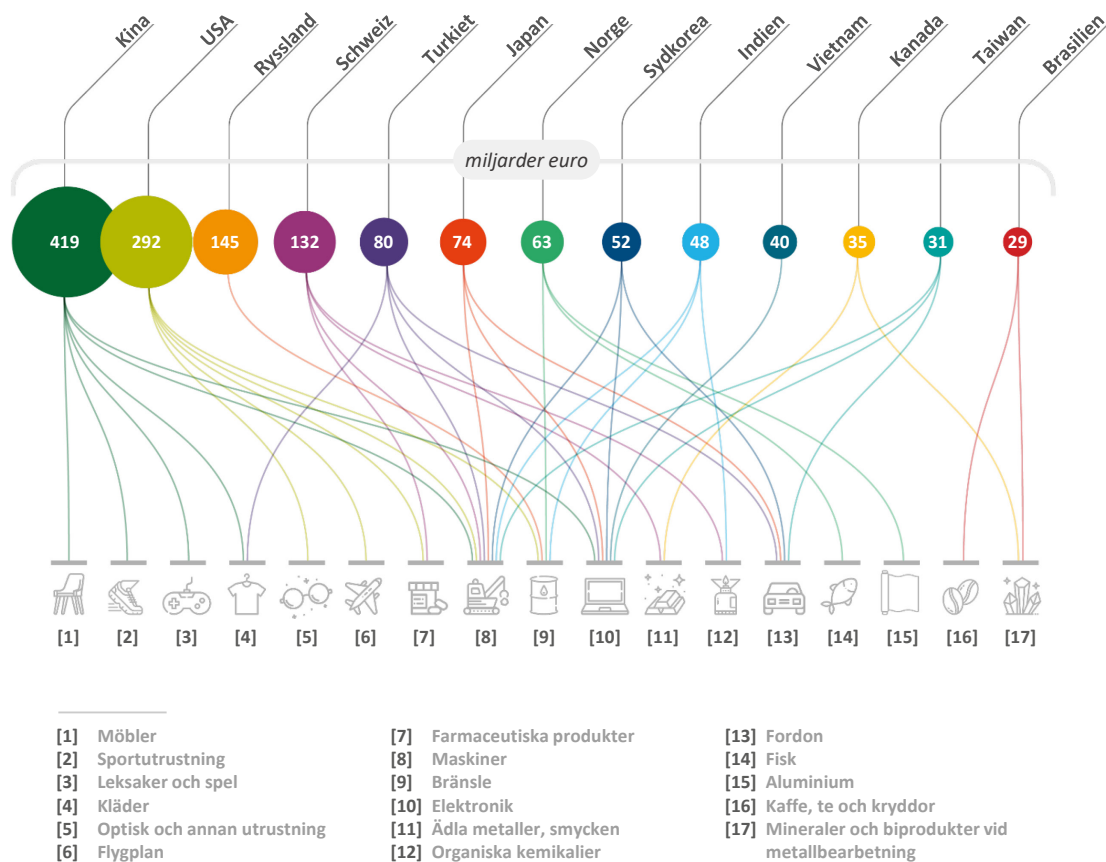
02 EU är beroende av ett effektivt flöde av varor till och från tullunionen. Enligt senast tillgängliga statistik³ uppgick EU:s import och export tillsammans till cirka 4 biljoner euro 2019 (vilket motsvarar omkring 25 % av EU:s BNP). Detta visar vilken inverkan internationell handel har på EU:s ekonomiska verksamhet och tullunionens betydelse. *Figur 1* visar de viktigaste ursprungsländerna för EU:s import och de viktigaste importvarorna.

¹ Artikel 3 i den konsoliderade versionen av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) (EUT C 202, 7.6.2016, s. 47).

² Artikel 291 i EUF-fördraget.

³ Källa: Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods.

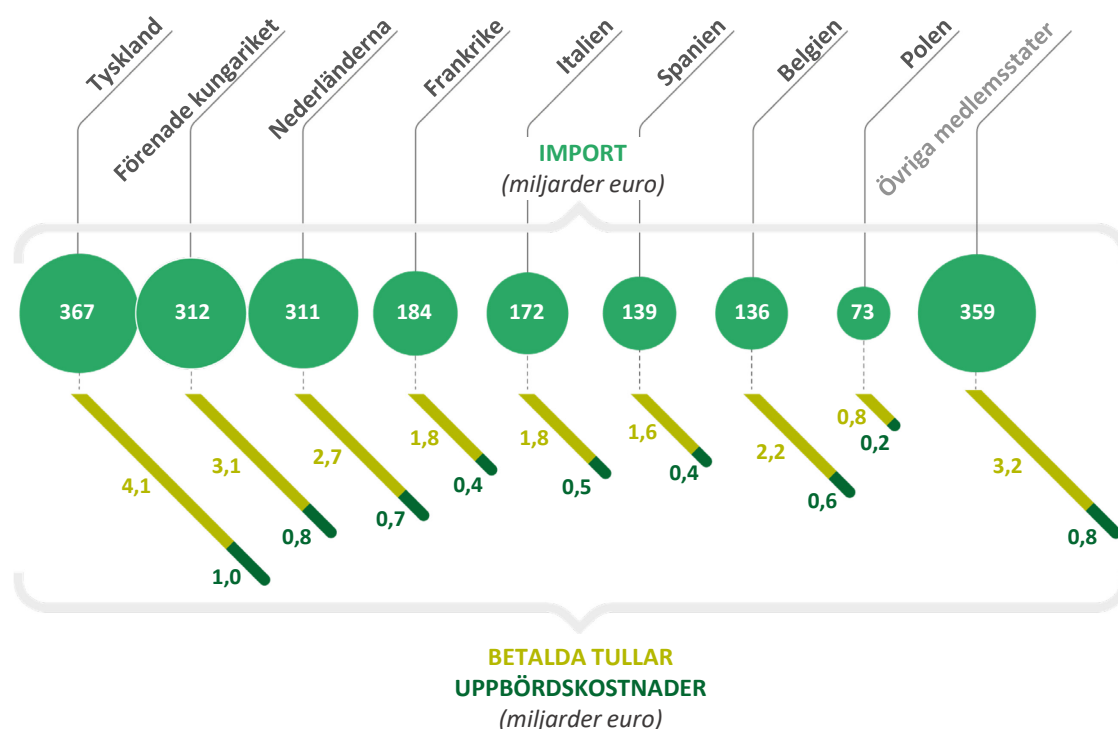
Figur 1 – EU:s varuimport 2019: de länder som exporterar mest till EU



Källa: Europeiska revisionsrätten, på grundval av Eurostat Comext, dataset "EU Trade Since 1988 by HS2, 4, 6 and CN8 (DS-045409)".

03 Dessutom är tullar på import en viktig källa till EU:s budgetinkomster som uppgick till 21,4 miljarder euro (13 % av de totala inkomsterna) 2019. **Figur 2** visar värdet 2019 av medlemsstaternas import, de tullar de ställde till EU-budgetens förfogande och de 20 % som de behöll för att täcka sina uppbördskostnader.

Figur 2 – EU:s import och uppbörd av tullar 2019



Källor: Europeiska revisionsrätten, på grundval av Eurostat Comext, dataset "EU Trade Since 1988 by HS2, 4, 6 and CN8 (DS-045409)", Europeiska unionens årsredovisning, budgetåret 2019.

Risikanalys och enhetlig tillämpning av tullkontroller är av väsentlig betydelse för en ändamålsenlig uppbörd av importtullar

04 Medlemsstaternas tullmyndigheter ansvarar för att uppbära tullar, punktskatter och mervärdesskatt (moms) vid import. De eftersträvar också flera andra mål, till exempel att förbättra EU:s inre säkerhet, skydda EU mot illojal och olaglig handel och skydda miljön. Kampen mot terrorism har blivit en prioritering för tullmyndigheterna.

05 Det är en utmaning för tullmyndigheterna att uppnå en balans mellan behovet av att å ena sidan underlätta handeln genom snabba och smidiga importförfaranden och å andra sidan tillämpa tullkontroller med beaktande av de resurser som finns tillgängliga i landet. I en tidigare revision⁴ konstaterade vi att det finns ett negativt incitament för medlemsstaterna att utföra tullkontroller. Det beror på att medlemsstater som utför tullkontroller i slutändan ofta får stå för de ekonomiska

⁴ Se punkterna 29–32 i särskild rapport 19/2017 *Importförfaranden: brister i den rättsliga ramen och oändamålsenlig tillämpning påverkar EU:s ekonomiska intressen*.

konsekvenserna av sina åtgärder om de inte lyckas återkräva medel från importörer. Medlemsstater som inte utför sådana kontroller drabbas eventuellt inte av några negativa konsekvenser. För att optimera sin verksamhet kan importörer välja införselställen med färre tullkontroller.

06 I unionens tullkodex⁵ definieras risk⁶ som ”sannolikheten för och effekterna av att det [...] inträffar en händelse som skulle a) förhindra att unionsåtgärder eller nationella åtgärder tillämpas korrekt, b) äventyra unionens och dess medlemsstaters ekonomiska intressen, eller c) innebära ett hot mot säkerhet och skydd för unionen och dess invånare, mot människors, djurs och växters hälsa, mot miljön eller mot konsumenter”. Finansiella risker är risker som äventyrar EU:s och medlemsstaternas ekonomiska intressen.

07 Världstullorganisationen (WCO) anger i sitt kompendium om riskhantering att risknivån ska fastställas med hjälp av en analys av sannolikheten och de potentiella konsekvenserna och deras omfattning⁷. Riskanalys definieras som systematisk användning av tillgänglig information för att avgöra hur ofta fastställda risker kan inträffa och hur omfattande deras sannolika konsekvenser är. Riskanalys spelar en nyckelroll i bedömningen av hur tullmyndigheternas knappa resurser ska fördelas så att största möjliga antal risker, inklusive finansiella risker, täcks.

08 Tullkontrollerna kan variera med avseende på

- tidpunkt: kontroller före frigörande tillämpas före importklarering, medan kontroller efter frigörande tillämpas därefter, vilket innebär att de inte stör handelsflödet lika mycket,
- typ: dokumentkontroller görs för att undersöka om tulldeklarationerna är korrekta, fullständiga och giltiga, medan fysiska kontroller även omfattar undersökning av själva varorna, bland annat räkning av dem och provtagning för att kontrollera om de stämmer överens med tulldeklarationen.

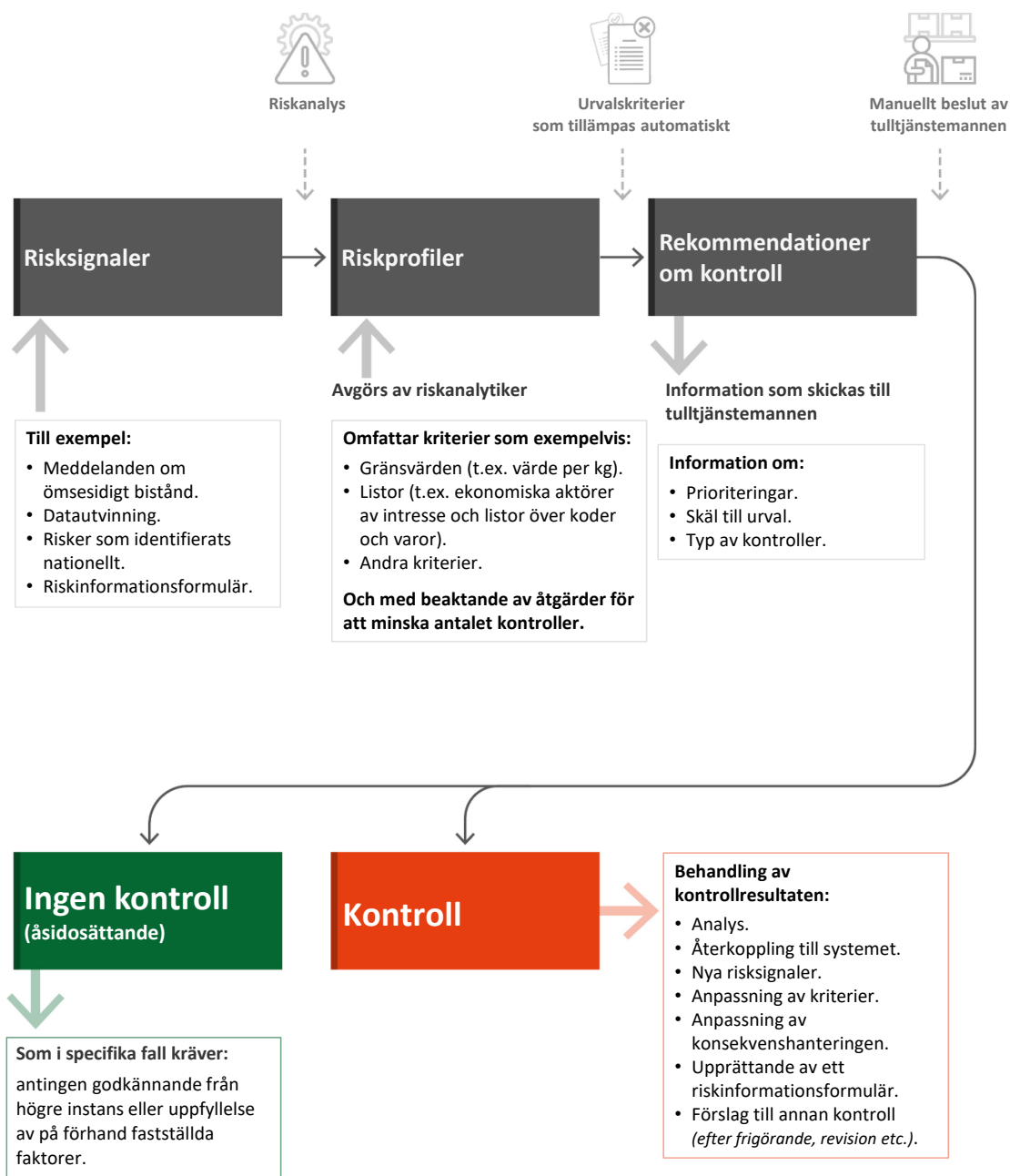
⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (omarbetning) (EUT L 269, 10.10.2013, s. 1) (förordningen om unionens tullkodex).

⁶ Artikel 5.7.

⁷ [WCO's Risk Management Compendium](#), s. 15.

09 Varje medlemsstat har sin egen process för att hantera risker på tullområdet, baserat på specifika kännetecken och beroende på olika faktorer. I regel följer dock processen det schema som presenteras i *figur 3*.

Figur 3 – En typisk riskhanteringsprocess i medlemsstaterna



Källa: Revisionsrätten, på grundval av information som samlats in i medlemsstaterna.

10 Tidigare år har vi vid flera tillfällen identifierat betydande risker och problem med tullkontroller. Vi drog slutsatsen att föregångaren till unionens tullkodex, tullkodexen för gemenskapen⁸, gav medlemsstaterna för stort utrymme att själva fastställa strategin för revisioner efter klarering⁹, att EU:s hamnar inte konkurrerade på lika villkor¹⁰ och att medlemsstaternas icke enhetliga tillämpning av tullkontroller gjorde att oärliga aktörer kunde rikta in sig på vissa införselställen¹¹. I sitt svar på våra iakttagelser uppgav kommissionen att de gemensamma EU-kriterierna och EU-standarderna för finansiella risker skulle avhjälpa de brister som vi hade identifierat. Vid den tidpunkten höll de gemensamma EU-kriterierna och EU-standarderna på att utarbetas. Statistik som kommissionen har samlat in visar att kontrollnivån för närvarande varierar betydligt mellan medlemsstaterna: från mindre än 1 % av importdeklarationerna i vissa länder till mer än 60 % i andra länder, såsom framgår av *figur 4*.

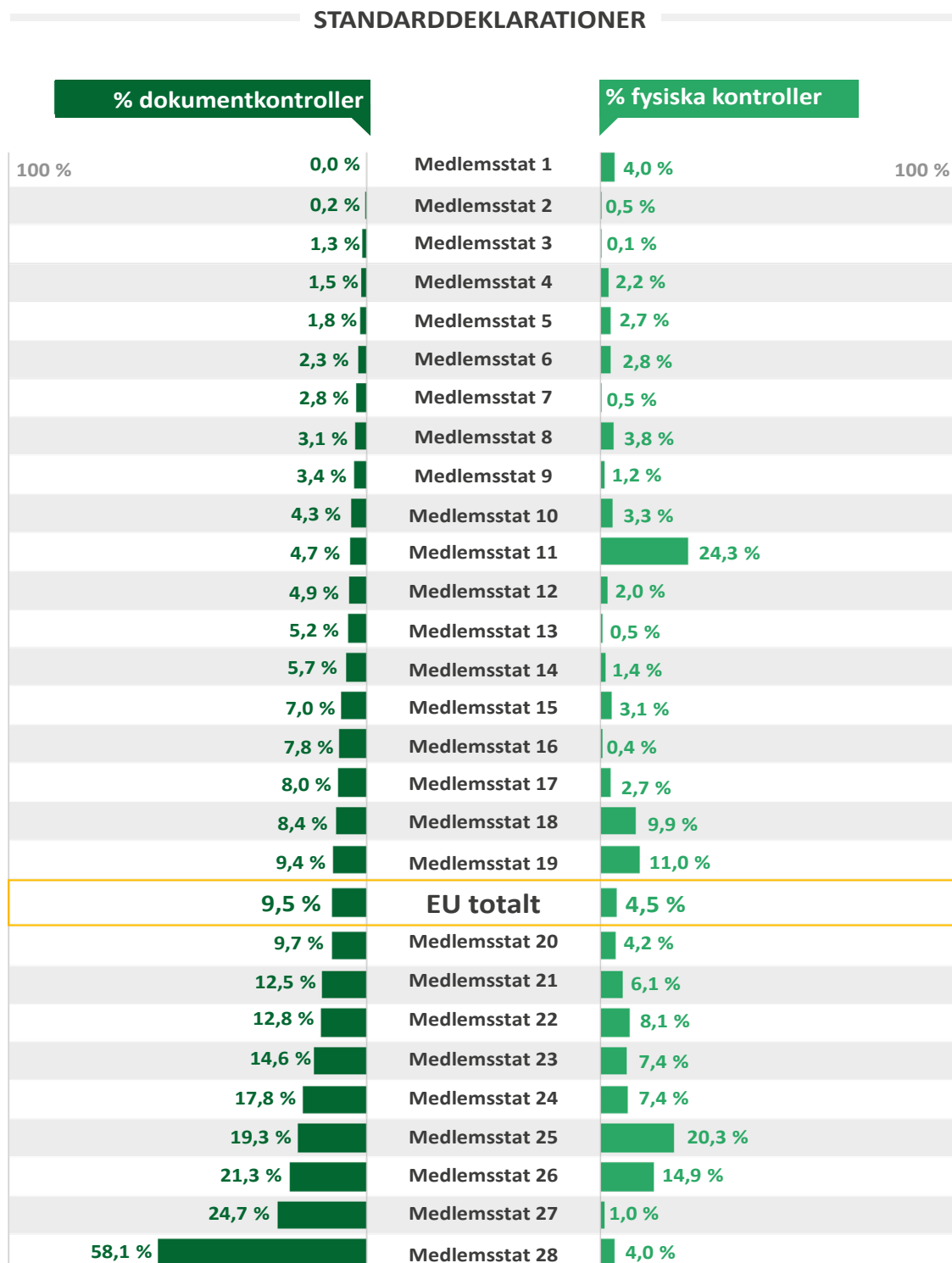
⁸ Rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, 19.10.1992, s. 1).

⁹ Se punkt 4.20 i årsrapporten för 2014 och punkt 4.15 i årsrapporten för 2015.

¹⁰ Se punkt 113 i särskild rapport 23/2016 *Sjötransporten inom EU: på stormigt hav – till stora delar oändamålsenliga och ohållbara investeringar*.

¹¹ Se punkt 148 i särskild rapport 19/2017 *Importförfaranden: brister i den rättsliga ramen och oändamålsenlig tillämpning påverkar EU:s ekonomiska intressen*.

Figur 4 – Andel standarddeklarationer som medlemsstaterna kontrollerade (dokumentkontroller och fysiska kontroller) i frigörandeskedet under 2019



Siffrorna visar kontroller som inletts för att täcka både finansiella risker och skydds- och säkerhetsrisker.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av information som medlemsstaterna lämnat för kommissionens sammanställning av 2019 års rapporter om tullunionens prestationer.

11 Odeklarerad eller felaktigt deklarerad import som undgår tullkontroller skapar ett "tullgap" – skillnaden mellan de faktiska importtullar som uppburits och det belopp som teoretiskt skulle ha uppburits¹². Till exempel resulterade ett fall av bedrägeri nyligen i Förenade kungariket, som inte vidtog adekvata åtgärder för att minska risken för undervärdering av textil- och skoimport, i potentiella förluster av tullar som kommissionen beräknade (och tog upp i EU:s räkenskaper) till 2,7 miljarder euro mellan november 2011 och oktober 2017.

12 År 2017 rekommenderade vi¹³ att kommissionen, tillsammans med medlemsstaterna, skulle uppskatta tullgapet, men någon sådan uppskattning har aldrig gjorts. Dessutom innehöll den årliga verksamhetsrapporten för 2019 från kommissionens generaldirektorat för budget en reservation om att de belopp avseende traditionella egna medel som överförts till EU:s budget var felaktiga. Reservationen gällde fallet i Förenade kungariket och okvantifierade potentiella förluster av traditionella egna medel i andra medlemsstater. Gap i uppbörden av tullar måste kompenseras med högre bidrag från medlemsstaternas bruttonationalinkomst (BNI), som i slutändan måste betalas av EU:s skattebetalare.

Enhetlig tillämpning av tullkontroller är ett rättsligt krav

13 Unionens tullkodex, som trädde i kraft i maj 2016, gjorde enhetlig tillämpning av tullkontroller till ett rättsligt krav och anger att kommissionen ansvarar för att fastställa gemensamma riskkriterier och riskstandarder. Efter samråd med medlemsstaterna antog kommissionen därför ett genomförandebeslut i maj 2018 om fastställande av specifika krav för att hantera sådana risker: genomförandebeslutet om finansiella riskkriterier och riskstandarder (nedan kallat *beslutet avseende finansiella risker*)¹⁴. Detta är ett sekretessbelagt EU-dokument. Beslutet gav medlemsstaterna viss ytterligare tid att se till att de nödvändiga elektroniska databehandlingsteknikerna fanns på plats. Detta är första gången som gemensamma riskkriterier och

¹² Se Europaparlamentets studie: Europaparlamentet, generaldirektoratet för intern politik: *From Shadow to Formal Economy: Levelling the Playing field in the Single Market*, 2013.

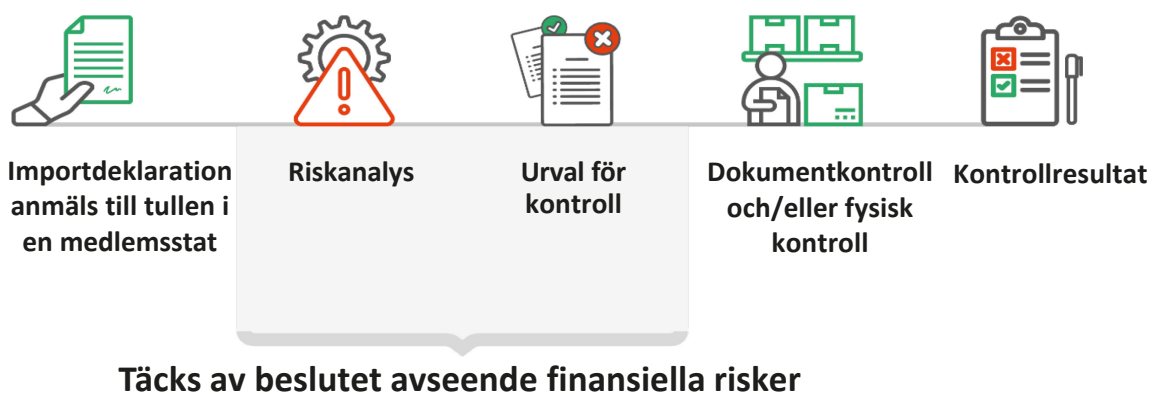
¹³ Se särskild rapport 19/2017 *Importförfaranden: brister i den rättsliga ramen och oändamålsenlig tillämpning påverkar EU:s ekonomiska intressen*.

¹⁴ *Commission Implementing Decision of 31 May 2018 laying down measures for the uniform application of customs controls by establishing common financial risk criteria and standards pursuant to Regulation (EU) No 952/2013 laying down the Union Customs Code for goods declared for release for free circulation*.

riskstandarder för att hantera finansiella risker har fastställts i ett rättsligt bindande genomförandebeslut.

14 Beslutet avseende finansiella risker syftar till att harmonisera medlemsstaternas förfaranden för riskanalys och urval av import som ska kontrolleras¹⁵. Beslutet gäller inte förfaranden för tillämpning av kontroller och inte heller kontrollernas kvalitet och resultat (se [figur 5](#)).

Figur 5 – Områden som behandlas i beslutet avseende finansiella risker



Källa: Revisionsrätten.

15 Kommissionen (GD Skatter och tullar) och en arbetsgrupp bestående av företrädare för nationella tullmyndigheter har även utarbetat en vägledning som komplement till beslutet avseende finansiella risker. Denna vägledning, som godkändes slutgiltigt av medlemsstaterna i december 2019, är också ett sekretessbelagt EU-dokument. Vägledningen är inte rättsligt bindande och därför inte verkställbar. Dessa två dokument (beslutet avseende finansiella risker och vägledningen) bildar tillsammans den ram som kommissionen har tagit fram i samarbete med medlemsstaterna för att fastställa de gemensamma finansiella riskkriterier och riskstandarder som krävs enligt unionens tullkodex.

¹⁵ Se kommissionens rapport till rådet och Europaparlamentet *Andra lägesrapporten om genomförandet av EU:s strategi och handlingsplan för förbättrad riskhantering på tullområdet* från juli 2018.

16 I juli 2019 uttryckte von der Leyen-kommissionen sin avsikt att stärka tullunionen, särskilt med ”ett djärvt paket för en integrerad EU-strategi för att stärka riskhanteringen på tullområdet och stödja medlemsstaternas effektiva kontroller”¹⁶. I september 2020 presenterade GD Skatter och tullar en handlingsplan för att förbättra tullunionens funktion¹⁷. Detta skedde när vi hade avslutat vår revision.

¹⁶ Politiska riktlinjer för nästa Europeiska kommission, 2019–2024.

¹⁷ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – *Handlingsplan för att ta tullunionen till nästa nivå*, COM(2020) 581 final, 28.9.2020.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

17 Vi bestämde oss för att genomföra denna revision mot bakgrund av det nya regelverket (se punkterna **13–15**). Vår revision omfattade kommissionens fastställande av gemensamma finansiella riskkriterier och riskstandarder samt hur medlemsstaterna tillämpade dem. Vi analyserade huruvida den ram (beslutet avseende finansiella risker och vägledningen) som kommissionen har tagit fram för genomförande i medlemsstaterna säkerställde en enhetlig tillämpning av tullkontroller i syfte att skydda EU:s ekonomiska intressen. För detta ändamål bedömde vi huruvida ramen var adekvat och hur medlemsstaterna använde sina riskhanteringssystem för att välja ut importdeklarationer för kontroll. Vi granskade alla steg fram till urvalet av importdeklarationer för kontroll och uppföljningen av kontrollerna. I revisionens inriktning och omfattning ingick inte kvaliteten på tullkontrollerna och deras resultat.

18 Vi jämförde kommissionens ram med relevanta internationella standarder och relevant internationell god praxis (t.ex. enligt WCO¹⁸ och Internationella standardiseringsorganisationen (ISO) 31000:2018 Riskhantering – Vägledning) för att bedöma dess lämplighet när det gäller att säkerställa att tullkontrollerna tillämpas enhetligt. Vi undersökte också huruvida kommissionen hade infört tillräckliga arrangemang för övervakning, granskning och rapportering.

19 Vi besökte tullmyndigheterna i fem medlemsstater och bedömde hur de i sina riskhanteringssystem använde de gemensamma finansiella riskkriterierna och riskstandarderna för att välja ut tullkontroller. Vi valde ut dessa medlemsstater med beaktande av en kombination av två kriterier: tullbelopp som uppburits och vår egen kvalitativa riskbedömning. Vi analyserade också om medlemsstaternas förfaranden ledde till en enhetlig tillämpning av tullkontroller. Vi skickade också ett frågeformulär till tullmyndigheterna i alla EU-medlemsstater för att samla in information om deras uppfattningar om den nuvarande graden av tullkontrollharmonisering. Alla 27 medlemsstater besvarade frågeformuläret. Vi bad om deras synpunkter på ramens lämplighet och frågade i vilken grad de hade tillämpat de gemensamma finansiella riskkriterierna och riskstandarderna.

¹⁸ WCO's Risk Management Compendium, s. 15.

20 Granskningsbesöken ägde rum mellan oktober 2019 och januari 2020, det vill säga efter tidsfristen i beslutet avseende finansiella risker för när medlemsstaterna var skyldiga att använda kriterierna i den automatiska riskanalysen. Under denna period diskuterades vägledningsdokumentet, som innehåller de tekniska delar som behövs för att genomföra beslutet avseende finansiella risker, och det var därför ännu inte tillämpligt i medlemsstaterna. Det godkändes formellt i december 2019.

Iakttagelser

Riskhanteringsramen har brister

Riskbegreppet är inte väl definierat i beslutet avseende finansiella risker

21 Vi konstaterade brister i definitionen av riskbegreppet i beslutet avseende finansiella risker. Det kan leda till situationer där medlemsstaternas tullmyndigheter inte prioriterar kontroller av import som utgör en stor risk för EU:s ekonomiska intressen.

Reglerna för medlemsstaterna är inte tillräckligt stränga

22 I unionens tullkodex listas kraven när det gäller de gemensamma riskkriterier och riskstandarder som ska tillämpas i medlemsstaterna (se [ruta 1](#)).

Ruta 1

De gemensamma riskkriterierna och riskstandarderna

Enligt unionens tullkodex¹⁹ ska de gemensamma riskkriterierna och riskstandarderna innefatta följande:

- a) En beskrivning av riskerna.
- b) De riskfaktorer eller riskindikatorer som ska användas för att välja ut vilka varor eller ekonomiska aktörer som ska genomgå tullkontroll.
- c) Den typ av tullkontroll som tullmyndigheterna ska utföra.
- d) Perioden för tillämpning av de tullkontroller som avses i led c.

23 I beslutet avseende finansiella risker listas ett antal finansiella riskkriterier och riskindikatorer som medlemsstaterna ska använda när de väljer ut kontroller. De kriterier som nämns i beslutet avseende finansiella risker är de riskområden som medlemsstaterna ska hantera på ett enhetligt sätt. En riskindikator är ett specifikt

¹⁹ Artikel 46.7.

dataelement eller specifik information som avser förekomsten av en risk. En specifik risk fastställs i regel på grundval av en kombination av riskindikatorer.

24 Vi konstaterade att indikatorernas regler för när kontroller ska aktiveras inte är tillräckligt stränga, vilket gör att medlemsstaterna kan använda dem på olika sätt. Detta beror på att beskrivningen av riskkriterier inte anger vilka omständigheter som ska leda till aktivering av en indikator och därmed till urval. Detta påverkar riskprofilerna, som är en kombination av kriterier som när de tillämpas på en tulldeklaration kan generera en rekommendation om kontroll – se [figur 3](#). Riskprofilerna kan innehålla olika aktiveringskriterier i olika medlemsstater och säkerställer därför inte ett harmoniserat urval av deklarationer som ska kontrolleras. Eftersom den lista över riskindikatorer som presenteras för varje kriterium inte är obligatorisk står det dessutom medlemsstaterna fritt att använda dem (ensilt eller i kombination) som de vill.

25 Beslutet avseende finansiella risker fastställer inga specifika regler om tullkontrollernas beskaffenhet och varaktighet. Det överlåter åt medlemsstaternas tullmyndigheter att besluta vilka kontrollåtgärder som ska vidtas. Vidare anger det inte hur riskkriterierna och riskindikatorerna ska användas för att välja ut deklarationer (eller företag som ska granskas) för kontroller efter frigörande.

26 Syftet med vägledningen är att få till stånd en gemensam tolkning av beslutet avseende finansiella risker. Den innehåller en beskrivning av riskområdena och anger hur de olika indikatorerna ska kombineras för att identifiera den övergripande risknivån. Den innehåller även vissa kvalitativa angivelser om hur riskindikatorer ska bedömas. Den saknar dock ingående beskrivningar med kvantifierbara indikatorer som medlemsstaternas tullmyndigheter kan använda i sina riskanalyser. Till exempel innehåller den vissa exempel på hur medlemsstaterna skulle kunna identifiera en högrisknäringsidkare eller en ekonomisk aktör av intresse, men den föreskriver inte en exakt metod för att säkerställa att alla medlemsstater definierar denna riskindikator på samma sätt.

27 Enligt beslutet avseende finansiella risker får medlemsstaterna besluta om sätt att minska antalet kontroller till en nivå som de kan hantera med sina tillgängliga resurser. I beslutet omnämns denna möjlighet som konsekvenshantering. Beslutet anger sätt som medlemsstaterna kan göra detta på. Sådana konsekvenshanteringsmetoder används vanligtvis när en riskprofil utarbetas, varvid uppskattningar av en riskanalytiker används (se även [figur 3](#)).

28 Beslutet avseende finansiella risker fastställer inga gränser för konsekvenshanteringen och ger därför medlemsstaterna stort utrymme att själva minska antalet kontroller. När det gäller flera riskkriterier anger vägledningen situationer där antalet kontroller inte bör minskas alls eller endast om skälen till det förklaras tydligt. Trots det tillåter vägledningsdokumentet undantag även då kontrollerna inte bör minskas, dock utan att närmare ange vilka fall det gäller.

29 Utöver konsekvenshantering kan tullmyndigheterna besluta att inte utföra de kontroller som rekommenderas av det automatiska systemet. Detta kallas att man åsidosätter rekommendationen (se även [figur 3](#)). Beslutet avseende finansiella risker innehåller inte tillräckligt med regler för att säkerställa att åsidosättandet sker på ett konsekvent sätt. I vägledningen nämns medlemsstaternas praxis att åsidosätta kontrollrekommendationer. Enligt vägledningen är åsidosättanden inte önskvärda i högriskfall och bör alla fall dokumenteras och förklaras. Det anges inte specifikt när åsidosättande är acceptabelt.

Ramen saknar viktiga delar som utmärker ett ändamålsenligt riskhanteringssystem

30 I unionens tullkodex, WCO:s kompendium om riskhantering och ISO 31000 nämns de principer och funktioner som ett tullriskhanteringssystem ska omfatta. Vi konstaterade att EU-ramen inte innehöll följande viktiga delar som utmärker ett ändamålsenligt riskhanteringssystem:

- Riskanalys på EU-nivå.
- Datautvinning (på både EU- och medlemsstatsnivå).
- En harmoniserad metod för slumpmässiga urval av deklarationer som ska kontrolleras.
- Plattformer för utbyte av information om alla högriskimportörer.
- Lämpliga metoder för att hantera finansiella risker i samband med import via e-handel (stort antal importdeklarationer med lågt tullvärde).

31 Olika risker kan identifieras och hanteras bättre på antingen nationell nivå eller EU-nivå, och en ändamålsenlig riskhanteringsram bör åtgärda dem på den nivå som är lämpligast. Eftersom EU fungerar som en tullunion (där importörer fritt kan välja plats för import) vore en **analys på EU-nivå** lämpligast för att identifiera och hantera EU-omfattande risker. Som WCO påpekar kan centrum för riskbedömning/riskinriktning

hjälpa tullmyndigheterna att på ett dynamiskt sätt identifiera de transaktioner som med störst sannolikhet inte följer reglerna och på så vis göra det möjligt för dem att agera mer ändamålsenligt i situationer med högst risk²⁰.

32 Enligt beslutet avseende finansiella risker är det medlemsstaternas ansvar att göra riskanalyser och fatta alla beslut om hur relevanta EU-data och nationella data är för deras egna riskhanteringssystem. Riskbedömningscentrum inrättas ofta på nationell nivå, men EU har inte inrättat något operativt centrum för att hantera finansiella risker på EU-nivå. I sin handlingsplan för tullen från den 28 september 2020 (se punkt **16**) konstaterade kommissionen att det är nödvändigt att införa ett EU-skikt med dataanalys för att förstärka hela strukturen.

33 Datautvinning är en process för att upptäcka intressanta och värdefulla mönster och samband i stora datavolymer. Både ISO 31000²¹ och WCO framhåller datautvinningens betydelse i riskhanteringsprocessen. Datautvinning är ändamålsenligast när tillgången på data är stor. Ramen innehåller dock inte något krav på att en EU-omfattande analys ska göras baserat på data från all EU-import. Kommissionen har inte gjort sådana analyser systematiskt för att upptäcka finansiella risker på tullområdet. Den har inlett ett pilotprojekt om gemensam analyskapacitet (JAC) för att utföra dataanalys på EU-nivå. Såsom beskrivs i **ruta 2** var JAC-projektet ett positivt men begränsat initiativ vad beträffar omfattning, kapacitet och output.

²⁰ Bilaga 4 till volym 1 av WCO:s kompendium om riskhantering.

²¹ ISO 31000:2018 Riskhantering – Vägledning, s. 3.

Ruta 2

Pilotprojektet JAC

Efter rekommendationer från revisionsrätten²² och Europaparlamentet startade GD Budget, GD Skatter och tullar och Olaf, EU:s byrå för bedrägeribekämpning, JAC-pilotprojektet för att analysera handelsflöden. Dess omfattning begränsades till analys av import av vissa produkter, som gav upphov till åtta EU-riskinformationsformulär (se punkt 53) 2019. Kommissionen räknade med att medlemsstaterna skulle skapa eller uppdatera riskprofiler på denna grund. För närvarande pågår en uppföljning av resultatet av dessa riskinformationsformulär.

I september 2020 offentliggjorde kommissionen en handlingsplan för tullen (se punkt 16) där den föreslog att ett initiativ för gemensam analyskapacitet på EU-nivå ("Joint Analytics Capabilities") skulle startas. Initiativet kommer inledningsvis att utgå från de uppgifter som redan finns tillgängliga och ta fram lämpliga styrningslösningar.

34 Enligt beslutet avseende finansiella risker är medlemsstaterna inte skyldiga att använda datautvinningstekniker i sina riskanalyser. Vägledningen nämner denna möjlighet men fastställer inte någon tydlig metod. En tredjedel av medlemsstaterna uppgav i vårt frågeformulär att EU-ramen för finansiella risker inte tar tillräcklig hänsyn till avancerade dataanalystekniker (dvs. datautvinning). Två av de besökta medlemsstaterna skapade riskprofiler som var resultatet av utredningar med hjälp av datautvinning (där framför allt information från nationella databaser hade använts). Dessa profiler var mycket ändamålsenliga när det gällde att upptäcka oriktigheter. De övriga tre besökta medlemsstaterna använde dock inte dessa tekniker i sin riskbedömning.

35 Av de deklarationer som inte väljs ut automatiskt med hjälp av riskprofiler väljer medlemsstaterna slumpmässigt ut en viss procentandel för kontroll. Sådant slumpmässigt urval är mycket viktigt för att säkerställa en ändamålsenlig kontrollram, bland annat för att identifiera nya, upptäckta risksignaler²³. Beslutet avseende finansiella risker betonar vikten av **slumpvisa kontroller** men innehåller inga regler för att harmonisera den importandel som medlemsstaterna väljer ut eller den metod som de använder. Vägledningen innehåller inga ytterligare anvisningar om hur medlemsstaterna ska tillämpa slumpmässigt urval.

²² Se punkt 4.23 och rekommendation 1 i årsrapporten för 2017.

²³ Se WCO:s kompendium om riskhantering och artikel 5.25 i unionens tullkodex.

36 Den befintliga **plattformen, tullens riskhanteringssystem (CRMS), är inte väl anpassad för att medlemsstaterna ska kunna dela information** om högriskimportörer systematiskt med varandra. Därför har varje medlemsstat endast information om de importörer som den själv har bedömt utgör en risk. Eftersom importörer lätt kan byta plats där de klarerar import, kan importörer som anses utgöra en risk i en medlemsstat i stället klarera import i andra medlemsstater där de inte anses utgöra en risk och på så vis undvika kontroller.

37 E-handel²⁴ innebär en utmaning för tullriskhanteringen. Eftersom den innefattar en stor mängd transaktioner av ringa värde är det inte kostnadseffektivt att tillämpa kontroller på varje enskild importdeklaration (varje enskilt paket kräver en tulldeklaration). Men risken för oriktigheter är sannolikt betydande, och det stora antalet sådana importsändningar innebär att effekten på EU:s ekonomiska intressen troligen är väsentlig. Den ram som införts genom beslutet avseende finansiella risker och vägledningen tar inte tillräcklig hänsyn till detta fenomen: riskprofiler tillämpas på varje transaktion (import), och medlemsstaterna kan använda sig av konsekvenshantering för att minska antalet transaktioner som kontrolleras (se punkterna **27** och **28**). Kommissionen konstaterade i sin handlingsplan för tullen (se punkt **16**) att ytterligare åtgärder krävs för att säkerställa effektivare tullkontroller av e-handelsimport. Globala trender inom e-handeln tyder på att antalet importdeklarationer av ringa värde kommer att öka.

Ramen fastställer endast begränsade krav på rapportering, övervakning och översyn

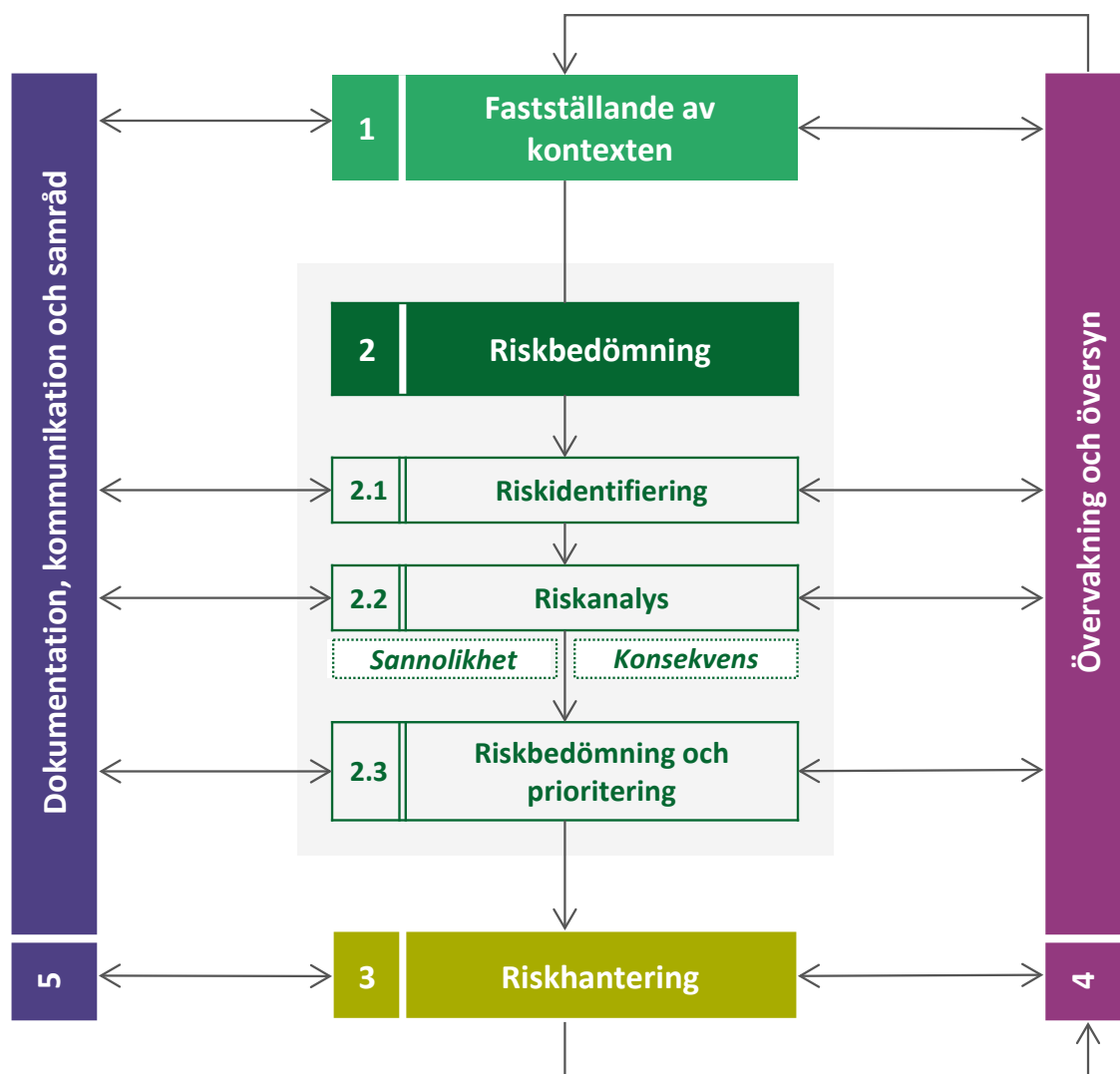
38 I beslutet avseende finansiella risker anges med vilka regelbundna intervall medlemsstaterna måste rapportera till kommissionen om genomförandet av de gemensamma finansiella riskkriterierna. Vi konstaterade att dessa rapporteringsintervall eventuellt är för långa för att systemet ska förbli ändamålsenligt och aktuellt, eftersom ramen konstant behöver övervakas och ses över. Två av de besökta medlemsstaterna tvivlade också på att denna frekvens befrämjade åtgärder i tid för att förbättra de gemensamma riskkriterierna.

²⁴ Vi offentliggjorde nyligen en rapport om utmaningarna med e-handel, särskild rapport 12/2019 *E-handel: uppbörden av moms och tullar är fortfarande problematisk i många avseenden*.

39 Medlemsstaterna lämnar varje år information till kommissionen om sina kontroller som en del av rapporteringsramen för tullunionens prestationer. Rapporterna om tullunionens prestationer skulle kunna stödja kommissionens övervakning av medlemsstaternas genomförande av beslutet avseende finansiella risker. De är dock inte särskilt användbara, vilket framför allt beror på att informationen om kontroller inte skiljer mellan kontroller av finansiella skäl och kontroller av skydds- och säkerhetsskäl. Med hjälp av de indikatorer som samlas går det inte heller att bedöma ändamålsenligheten i åtgärder eller profiler för specifika riskområden.

40 WCO påpekar i sitt kompendium om riskhantering att övervakning och översyn av riskhanteringsverksamhet och återkoppling av resultaten till den politiska nivån bidrar till en effektiv riskhantering på lång sikt (se [figur 6](#)).

Figur 6 – Hur övervakning och översyn passar in i riskhanteringsprocessen



Källa: Revisionsrätten, på grundval av WCO:s kompendium om riskhantering.

41 I oktober 2020 hade kommissionen (GD Skatter och tullar) ännu inte fastställt ett förfarande för regelbunden övervakning av medlemsstaternas tillämpning av ramen. GD Budget besöker medlemsstaterna regelbundet för inspektioner av tullar. För närvarande finns det dock inga planer på att dessa inspektioner även ska omfatta medlemsstaternas genomförande av beslutet avseende finansiella risker. Det finns inte heller några förfaranden som kommissionen kan tillämpa för att hantera medlemsstaters bristande efterlevnad av beslutet avseende finansiella risker. Se [ruta 3](#) för ett särskilt fall som gällde Danmark.

Ruta 3

Lågt antal tullkontroller i Danmark följdes inte upp på lämpligt sätt av kommissionen

Efter en inspektion i Danmark konstaterade GD Budget 2010 att antalet kontroller var mycket lågt. GD Budget rapporterade denna iakttagelse och följde upp den fram till 2015 men lade sedan ner ärendet, trots att Danmark inte hade gjort några större framsteg och problemet sannolikt skulle påverka genomförandet av beslutet avseende finansiella risker. Sedan dess har kommissionen inte formellt kontaktat de danska tullmyndigheterna i ärendet.

År 2017 offentliggjorde dessutom Rigsrevisionen en rapport²⁵ som följde upp kommissionens kritik från 2010. I rapporten konstaterades bland annat att antalet tullkontroller fortfarande var mycket lågt, att riskhanteringssystemet hade flera brister och att det inte förekom några slumpvisa kontroller.

42 EU-riskinformationsformulär är onlineformulär med vars hjälp kommissionens avdelningar utbyter risksignaler med medlemsstaterna (se punkt [53](#)). Medlemsstaterna är inte rättsligt skyldiga att ge återkoppling om dessa formulär, men för att säkerställa en konsekvent riskhantering är det viktigt att EU-riskinformationsformulären följs upp ordentligt. Bortsett från det arbete som utförts inom ramen för JAC-pilotprojektet (se [ruta 2](#)) och GD Budgets inspektioner av tullar i utvalda medlemsstater har kommissionen inte gjort någon uppföljning för att avgöra om medlemsstaterna har hanterat risker som identifierats i EU-riskinformationsformulär korrekt. Kommissionen analyserade inte regelbundet den återkoppling som medlemsstaterna gav och vidtog inga åtgärder för att komma till rätta med vissa medlemsstaters underlåtenhet att agera.

43 Enligt vår analys gav tre medlemsstater ingen återkoppling 2019, medan fyra medlemsstater gav återkoppling på endast ett fåtal EU-riskinformationsformulär. I nästan hälften (43 %) av de fall där medlemsstaterna gav återkoppling uppgav de inte huruvida de hade skapat eller uppdaterat en riskprofil för att åtgärda det problem som beskrevs i EU-riskinformationsformuläret eller huruvida de redan hade en riskprofil som hanterade problemet.

²⁵ Rapport 7/2017 från december 2017: Rigsrevisionens beretning om SKATs kontrol og vejledning på toldområdet.

44 I syfte att säkerställa en ändamålsenlig tullriskhantering är det viktigt med lämpliga översynsarrangemang för att förbättra ramens funktion. I detta sammanhang förklarar WCO att en robust ram med översynskriterier bör utformas och att sådana utvärderingar bör omfatta alla delar som rör riskhantering.

45 En expertgrupp bestående av delegater från alla medlemsstaters tullmyndigheter och kommissionen har tillsatts för att diskutera frågor om tullriskhantering i EU. Enligt vägledningen ska denna grupp göra en översyn av större frågor avseende genomförandet av ramen när så behövs. Kommissionen har dock ännu inte tagit fram en tydlig policy för översyn av beslutet avseende finansiella risker och vägledningen med delmål och kriterier.

Ramen leder inte till en enhetlig tillämpning av tullkontroller

Medlemsstaterna har fortfarande olika riskhanteringspraxis

46 De fem medlemsstater som vi besökte ansåg att de riskhanteringssystem som de hade tagit fram innan beslutet avseende finansiella risker infördes till stor del redan överensstämde med bestämmelserna i beslutet. Enligt deras uppfattning skulle några små justeringar räcka för att beslutet avseende finansiella risker skulle följas fullt ut. Det viktigaste sättet som dessa medlemsstater hade anpassat sin riskhanteringsram på hade varit genom att inventera sina befintliga profiler och koppla dem till motsvarande finansiella riskkriterier (endast en medlemsstat hade skapat vissa riskprofiler för kriterier som ännu inte ingick i dess befintliga profiler). När medlemsstaterna hänförde riskprofiler till de kriterier som fastställts i beslutet avseende finansiella risker noterade vi att de inte använde alla de rekommenderade indikatorerna. Följaktligen använder medlemsstaterna olika kriterier när de väljer ut vilka tulldeklarationer som ska kontrolleras.

47 De medlemsstater som vi besökte räknade inte med att öka sin kontrollkapacitet till följd av att beslutet avseende finansiella risker genomfördes. Den riskhanteringsmetod som de hade tillämpat före antagandet av beslutet avseende finansiella risker hade inte ändrats nämnvärt, och de räknade inte heller med att den skulle ändras. [Ruta 4](#) innehåller två exempel på dessa länders kommentarer om vilka effekter införandet av beslutet avseende finansiella risker och vägledningen hade på deras riskhanteringssystem.

Ruta 4

Medlemsstaternas synpunkter på ändringar av deras system för hantering av finansiella tullrisker på grund av genomförandet av beslutet avseende finansiella risker

En medlemsstat som vi besökte ansåg att dess system redan var helt förenligt med beslutet avseende finansiella risker. Den ansåg att varken beslutet eller riktlinjerna innehöll några väsentliga uppgifter om förfarandet för riskanalys utan att de endast tillhandahöll en bred ram. Medlemsstaten menade vidare att beslutet avseende finansiella risker bara konceptualiserade dess befintliga metoder för att analysera finansiella risker.

En annan medlemsstat uppgav att beslutet avseende finansiella risker var en formaliserad fortsättning på tullförvaltningens befintliga aktiviteter på finansiella områden.

48 I svaren på vårt frågeformulär, som vi skickade innan vägledningsdokumentet hade godkänts, uppgav 17 av de 27 medlemsstaterna (63 %) att genomförandet av beslutet avseende finansiella risker inte skulle leda till några nämnvärda ändringar i deras riskhanteringssystem. De flesta av de tio medlemsstater som uppgav att de skulle behöva göra betydande ändringar förklarade att den största utmaningen skulle bli att uppdatera it-systemen.

49 De medlemsstater som vi besökte tillämpade dessutom endast riskprofiler på kontroller före frigörande. Vad beträffar kontroller efter frigörande gjorde de ingen systematisk riskanalys med hjälp av de riskprofiler som bygger på kriterierna i beslutet avseende finansiella risker (se punkt [25](#)).

50 Medlemsstaterna använder olika metoder för att minska antalet kontroller till en hanterbar nivå. I de besökta medlemsstaterna användes konsekvenshantering flitigt i riskprofiler för kontrollurval som en del av det automatiska riskanalyssystemet. Även om de använde merparten av eller alla de metoder som föreskrivs i beslutet avseende finansiella risker tillämpade de dem på mycket olika sätt.

51 [Figur 7](#) visar de konsekvenshanteringsåtgärder som de besökta medlemsstaterna tillämpade på riskprofiler för undervärdering av en viss grupp av produkter från ett specifikt ursprungsland. Den visar att samma importdeklaration, beroende på medlemsstat, kan bli föremål för en kontrollrekommendation eller inte. Till exempel import av en viss vikt av produkterna (till ett värde under det tröskelvärde som används i varje medlemsstat)

- skulle inte väljas ut i medlemsstat B, eftersom det är under vikttröskeln,
- kan väljas ut eller inte i medlemsstaterna A och D, eftersom kontrollandelarna varierar beroende på differensen mellan det deklarerade värdet och tröskelvärdet samt på importör,
- skulle väljas ut i medlemsstaterna C och E, eftersom vikt inte är ett kriterium i konsekvenshanteringen; sannolikheten för åsidosättande är dock mycket större i dessa två medlemsstater än i de andra tre.

Figur 7 – Konsekvenshanteringsåtgärder som användes i riskprofilerna för undervärderade produkter från ett specifikt ursprungsland



Medlemsstat	Vissa aktörer undantagna (eller minskad procentsats för kontroll)	Vikttröskel	Andra minskningar av procentsatsen och åsidosättanden
A	✓	50 kg	Kontrollprocentsats baserat på andra riskindikatorer
B	✓	1 000 kg	e/t
C	✓	✗	Omfattande åsidosättanden (över 50 %)
D	✓	✗	Högre kontrollprocentsatser i vissa fall
E	✗	✗	Omfattande åsidosättanden (över 25 %)

Källa: Revisionsrätten, på grundval av information som samlats in i medlemsstaterna.

52 Hur ofta åsidosättanden förekommer, skäl som anges till dem och övervakningen och uppföljningen av dem varierar kraftigt mellan de medlemsstater vi besökte. Antalet kontrollrekommendationer som hade åsidosatts varierade mellan 1,6 % och 60 %. **Figur 8** beskriver hur dessa medlemsstater hanterar åsidosättanden. Avsaknaden

av regler eller villkor för att åsidosätta rekommendationer ger medlemsstaterna fria händer att själva bestämma huruvida de rekommenderade kontrollerna ska tillämpas. Medlemsstaterna skiljer sig också åt när det gäller förfarandet för att motivera åsidosättandet: i några av dem är ett åsidosättande endast möjligt när vissa på förhand fastställda faktorer är uppfyllda, medan andra tillhandahåller motiveringar från fall till fall (se punkt 29).

Figur 8 – Åsidosättanden av tullkontroller i de besökta medlemsstaterna

 **Ja**
 **Nej**
 **Godkännande krävs dock inte från högre instans**

Medlemsstat	På förhand fastställda faktorer måste vara uppfyllda	Obligatoriskt att föra in motiveringen i systemet	Obligatoriskt med godkännande från högre instans
A			
B			
C			
D			
E			

Källa: Revisionsrätten, på grundval av information som samlats in i medlemsstaterna.

Medlemsstaterna identifierar och behandlar risksignaler på olika sätt

53 I genomförandeförordningen för unionens tullkodex²⁶ anges att ett elektroniskt system ska användas i kommunikationen mellan tullmyndigheterna, och mellan dessa

²⁶ 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).

och kommissionen, när det gäller genomförandet av gemensamma riskkriterier och standarder²⁷. De viktigaste it-verktyg som används i riskhanteringen på EU-nivå är CRMS och informationssystemet för bedrägeribekämpning (Afis). CRMS möjliggör ett EU-omfattande utbyte av riskrelaterad information med hjälp av så kallade riskinformationsformulär. EU-riskinformationsformulär kan skickas antingen av en medlemsstat eller av kommissionen. Afis är ett system där Olaf lägger in meddelanden om "ömsesidigt bistånd" (och begär att medlemsstater ska vidta åtgärder med anledning av risker som identifierats vid Olafs utredningar). Dessa system innehåller information om risker som medlemsstaterna ska använda i sina nationella riskanalyssystem.

54 De fem medlemsstater som vi besökte förklarade att de inte alltid tyckte att medlemsstaternas riskinformationsformulär var tillräckligt tydliga, det vill säga att de inte gjorde det lättare att skapa en riskprofil, och att de vanligtvis innehöll både upprepade risker och risker som bara förekom en gång. I sina svar på vårt frågeformulär ansåg dessutom 21 medlemsstater (78 %) att "en mer djupgående behandling av riskinformation på EU-nivå (t.ex. att kommissionen gör en förhandsanalys av riskformulären från medlemsstaterna) skulle möjliggöra en effektivare och mer harmoniserad riskanalys".

55 Medlemsstaterna tolkar risksignaler i meddelanden om ömsesidigt bistånd eller riskinformationsformulär på olika sätt. Till exempel skiljer sig riskprofiler som skapats till följd av meddelanden om ömsesidigt bistånd avseende vissa undervärderade produkter från ett visst ursprungsland kraftigt åt mellan medlemsstaterna. Skillnaderna är också stora mellan de riskprofiler som olika medlemsstater skapar som svar på EU-riskinformationsformulär som utarbetas efter dataanalys inom ramen för kommissionens JAC-pilotprojekt. Av de länder vi besökte var det bara en medlemsstat som vidtog åtgärder för att minska kontrollerna av import genom att ange koder och ursprungsländer i EU-riskinformationsformulären.

56 Ramen innehåller inga regler för att harmonisera de slumpmässiga urvalen (se punkt 35). Vi konstaterade att man använde olika tillvägagångssätt i de besökta medlemsstaterna, såsom framgår av [figur 9](#). Procentsatserna för slumpmässiga urval (dvs. den andel deklARATIONER som inte väljs ut med hjälp av riskprofiler utan slumpmässigt för kontroll) skiljer sig åt mellan medlemsstaterna (procentsatserna varierar mellan 0,0067 % och 0,5 % i de besökta medlemsstaterna). De olika tillvägagångssätten innebär till exempel att sannolikheten för att en godkänd ekonomisk aktör väljs ut för slumpvisa kontroller är 74 gånger större i en av de besökta

²⁷ Ibidem, artikel 36.

medlemsstaterna än i en av de andra fyra. I två medlemsstater är ett betydande antal deklarationer undantagna från förfarandet för slumpmässigt urval eftersom förenklade deklarationer (se punkt 59) varken omfattas av riskbaserat eller slumpmässigt urval.

Figur 9 – Procentsats för slumpmässigt urval som tillämpades 2019 i de besökta medlemsstaterna



Medlemsstat	Deklarationer som procentsatsen tillämpades på			Ytterligare uppgifter
	Standardiserad	Förenklad	Kompletterande	
A				Olika procentsatser beroende på typ av deklaration
B				Varje tullkontor kan justera procentsatsen för slumpmässigt urval
C	Slumpmässiga urval av deklarationer för kontroll görs inte automatiskt			Tullkontoren gör vissa slumpvisa kontroller
D				Olika procentsatser beroende på typ av kontroll (fysisk eller dokumentbaserad)
E				

Källa: Revisionsrätten, på grundval av information som samlats in i medlemsstaterna.

Medlemsstaterna delar inte systematiskt information om högriskimportörer med andra medlemsstater

57 I punkt 36 påpekade vi att den befintliga plattformen för att dela information om högriskimportörer med andra medlemsstater inte är väl anpassad. Vi konstaterade också att de besökta medlemsstaterna inte systematiskt delade information om dessa högriskimportörer med de övriga medlemsstaterna inom ramen för sin riskhantering.

58 Medlemsstaterna använder dessutom olika metoder för att klassificera importörer som ekonomiska aktörer av intresse, och hur de använder denna information i sina riskprofiler varierar. Vissa medlemsstater har en lista över ekonomiska aktörer som de använder för flera riskprofiler för att öka kontrollerna av dessa näringsidkare. Andra medlemsstater anger direkt i varje riskprofil vilka näringsidkare som ska omfattas av fler (eller färre) kontroller. Medlemsstaterna definierar och identifierar också ekonomiska aktörer av intresse på olika sätt. I vissa medlemsstater görs identifieringen från fall till fall, medan andra använder en automatisk process.

Alla medlemsstater låter inte alla deklarationer (standardiserade och förenklade) genomgå automatisk riskanalys

59 Varor anmäls till tullen med hjälp av en standardiserad deklaration som innehåller alla uppgifter som krävs enligt lag. Vissa importörer omfattas dock av ett system med förenklade deklarationer som gör att de kan utelämna vissa uppgifter eller handlingar eller ibland bara bokföra importen. I sådana fall måste importören inom en särskild tidsfrist inge en kompletterande deklaration med alla uppgifter som krävs i en standardiserad deklaration. Andelen förenklade deklarationer i de besökta medlemsstaterna varierade mellan 25 % och 95 % av det totala antalet inlämnade deklarationer.

60 Två av de besökta medlemsstaterna låter vare sig förenklade deklarationer eller de tillhörande kompletterande deklarationerna genomgå automatisk riskanalys med hjälp av de riskprofiler som baseras på beslutet avseende finansiella risker. Detta överensstämmer inte med kraven i beslutet avseende finansiella risker. Det betyder att ramen för automatisk riskanalys helt utesluter ett betydande antal importsändningar. De andra tre besökta medlemsstaterna tillämpar åtminstone riskprofiler på kompletterande deklarationer. *Figur 10* illustrerar hur de medlemsstater som vi besökte tillämpar automatisk riskanalys på förenklade och kompletterande deklarationer.

Figur 10 – Hur de besökta medlemsstaterna tillämpar automatisk riskanalys på förenklade och kompletterande deklarationer

Medlemsstat	Automatisk riskanalys	
	Tillämpas på förenklade deklarationer	Tillämpas på kompletterande deklarationer
A		
B		
C		
D		
E		

Källa: Revisionsrätten, på grundval av den information som samlats in i medlemsstaterna.

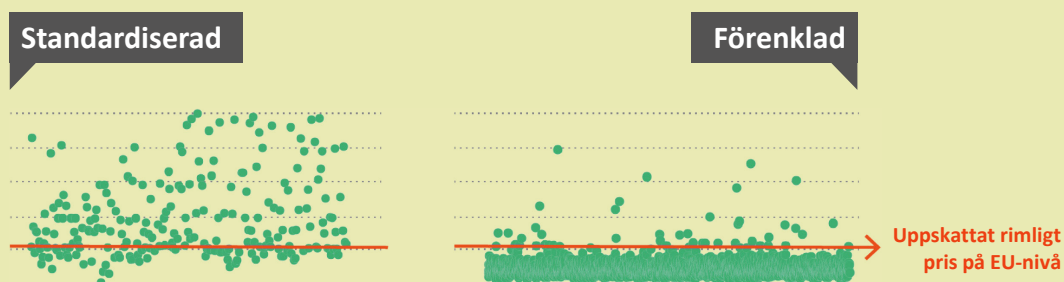
61 I en av de besökta medlemsstaterna kunde vi analysera den information som lämnades i importdeklarationer för utvalda produkter inom ramen för både det standardiserade och det förenklade förfarandet. Exemplet i [ruta 5](#) visar att de tullbelopp som uppbärs i vissa medlemsstater kan minska om man inte låter förenklade deklarationer genomgå automatisk riskanalys.

Ruta 5

Risken för undervärdering vid förenklade deklarationer

I en medlemsstat som vi besökte inges standardiserade och förenklade deklarationer i två separata it-system. Vi analyserade import av fyra typer av varor som hade producerats i ett visst land och registrerats i dessa två system under perioden juli–augusti 2019 och konstaterade när det gällde två av varorna att det deklarerade värdet per kilo importerad vara var systematiskt lägre i förenklade deklarationer jämfört med standardiserade deklarationer. Vad beträffar förenklade deklarationer bildade priserna på importerade varor kluster (se illustrationen nedan) under de uppskattade ”rimliga” priserna (dvs. de priser under vilka det finns en risk för undervärdering och deklarationer ska väljas ut för kontroll).

Diagrammen nedan visar den slående skillnaden i spridning av det deklarerade värdet/kg för en produktkategori beroende på typ av deklaration. Om metoden för att identifiera risken för undervärdering hade tillämpats i detta fall, skulle omkring två tredjedelar av de förenklade deklarationerna ha valts ut för kontroll. Men eftersom medlemsstaten inte låter förenklade deklarationer genomgå automatisk riskanalys signalerade inte dess system att de skulle kontrolleras.



Anmärkning: Eftersom viktvärden från it-systemet för förenklade deklarationer avrundas till närmaste kilo, har vi i denna analys inte tagit med deklarationer under en viss på förhand fastställd vikt som hade kunnat medföra en artificiell risk för undervärdering.

Slutsatser och rekommendationer

62 Vi bedömde huruvida den riskhanteringsram (baserad på beslutet avseende finansiella risker och en kompletterande vägledning) som kommissionen har tagit fram i samarbete med medlemsstaterna säkerställer en enhetlig tillämpning av tullkontroller i syfte att skydda EU:s ekonomiska intressen. Ett viktigt steg mot en enhetlig tillämpning av tullkontroller är att genomföra beslutet avseende finansiella risker och följa vägledningen. Vi drar emellertid slutsatsen att ramen inte säkerställer tillräcklig harmonisering av kontrollurval för att skydda EU:s ekonomiska intressen. Huvudorsaken till det är brister i utformningen av ramen som tillåter medlemsstaterna att genomföra den på mycket olika sätt. Detta kan leda till att operatörer som inte följer reglerna riktar in sig på införselställen i EU med lägre kontrollnivåer.

63 Det är inte säkert att import som utgör en hög risk för EU:s ekonomiska intressen prioriteras korrekt (se punkt [21](#)). Beslutet avseende finansiella risker är inte tillräckligt detaljerat, omfattar inte alla krav i unionens tullkodex och ger medlemsstaterna alltför stort utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av det, bland annat när det gäller sätt att minska antalet kontroller. Vägledningen är inte rättsligt bindande och saknar tydliga och exakta anvisningar på specifika punkter (se punkterna [22–29](#) och [35](#)). Det finns inga EU-omfattande plattformar eller databaser där information kan delas systematiskt om alla högriskimportörer (se punkt [36](#)). Ramen saknar lämpliga verktyg för att hantera risker inom e-handel (se punkt [37](#)). De befintliga arrangemangen för övervakning och översyn är inte adekvata (se punkterna [38–45](#)). EU:s risk signaler ger inte alltid medlemsstaterna tydliga anvisningar om hur de ska utarbeta riskprofiler (se punkterna [53–56](#)). I vissa medlemsstater omfattas inte ett betydande antal EU-importsändningar av en automatisk riskanalys (se punkterna [59–61](#)).

Rekommendation 1 – Främja en enhetlig tillämpning av tullkontroller

Kommissionen bör främja en enhetlig tillämpning av tullkontroller genom att vidta följande åtgärder som kräver medlemsstaternas stöd och i förekommande fall godkännande:

- a) Skärpa reglerna för medlemsstaterna, till exempel lägga till anvisningar och uppgifter till ramen, bland annat om förfaranden och kriterier som medlemsstaterna ska tillämpa när de minskar antalet kontroller (eller åsidosätter kontrollurval), om hur ramen ska tillämpas på kontroller efter frigörande och om

hur slumpmässigt urval ska användas, och föra över vissa av de regler som för närvarande finns i vägledningen till beslutet avseende finansiella risker.

- b) Införa bestämmelser i beslutet avseende finansiella risker och regler i vägledningen som säkerställer att risker beträffande e-handelsimport beaktas på vederbörligt sätt.
- c) Förbättra kvaliteten på risk signaler, särskilt genom krav på större tydlighet och utförlighet i de riskinformationsformulär som upprättas av medlemsstaterna, säkerställande av att det finns detaljerade anvisningar om hur EU:s riskinformationsformulär och meddelanden om ömsesidigt bistånd ska användas samt uppföljning för att kontrollera medlemsstaternas genomförande av riskinformationsformulär, inklusive krav på obligatorisk återkoppling från medlemsstaterna.
- d) Bedöma i vilken utsträckning medlemsstaternas riskprofiler täcker olika typer av deklarerationer (standardiserade och förenklade) och se till att befintliga luckor täpps till på lämpligt sätt.
- e) Utveckla, använda och underhålla EU-omfattande riskdatabaser som medlemsstaterna ska använda, till exempel med listor över ekonomiska aktörer av intresse.
- f) Fastställa effektiva arrangemang för övervakning och översyn av medlemsstaternas tillämpning av ramen.

Tidsram: 2022.

64 Det görs ingen lämplig EU-omfattande analys av finansiella risker på tullområdet, baserat på data från all EU-import (se punkterna [30–34](#)). Den nuvarande ramen fastställer allmänna kriterier och indikatorer som medlemsstaterna ska tillämpa i sin riskanalys och överlåter åt dem att skapa detaljerade riskprofiler för urval av importsändningar som ska kontrolleras. Ramen utgör inte en integrerad strategi för att hantera finansiella risker på EU-nivå. Den har ännu inte förändrat medlemsstaternas processer tillräckligt för att skydda EU:s ekonomiska intressen ordentligt (se punkterna [46–52](#)).

Rekommendation 2 – Utveckla och inför en fullvärdig analys- och samordningsfunktion på EU-nivå

Kommissionen bör skapa en central funktion på EU-nivå för att kunna vägleda de samlade tullkontrollinsatserna bättre. I funktionen bör kommissionen och expertis i medlemsstaterna tillsammans analysera de största finansiella riskerna på tullområdet och bestämma hur de bäst hanteras.

Kommissionen bör analysera hur detta kan ske på ett ändamålsenligt och hållbart sätt. Potentiella scenarier skulle till exempel kunna vara att ge befintliga arbetsgrupper för tullfrågor större ansvar, skapa en särskild avdelning inom ett generaldirektorat (eller en gemensam avdelning med personal från GD Skatter och tullar, GD Budget och Olaf) eller inrätta en särskild EU-byrå.

I den centrala funktionens roll bör det bland annat ingå att

- a) definiera, till exempel uttryckt i väsentlighet, de risker som bör omfattas av en integrerad strategi (EU-relevanta risker) och, i samarbete med medlemsstaterna, se till att sådana risker hanteras på lämpligt sätt,
- b) utveckla och införa ändamålsenlig datautvinningskapacitet i syfte att utföra dataanalys på EU-nivå och identifiera EU-relevanta risker,
- c) undersöka sätt att utveckla it-riskhanteringsverktyg som är förenliga med medlemsstaternas import- och riskhanteringssystem, så att kontrollrekommendationer kan tillämpas direkt och automatiskt på EU-relevanta risker.

Tidsram: 2023.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning V, med ledamoten Tony Murphy som ordförande, i Luxemburg den 23 februari 2021.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

Akronymer och förkortningar

Afis: informationssystem för bedrägeribekämpning.

BNI: bruttonationalinkomst.

Comext: Eurostats databas över utrikeshandelsstatistik.

CRMS: tullens riskhanteringssystem.

EU: Europeiska unionen.

EUF-fördraget: fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

GD Budget: generaldirektoratet för budget.

GD Skatter och tullar: generaldirektoratet för skatter och tullar.

ISO: Internationella standardiseringsorganisationen.

it: informationsteknik.

JAC: gemensam analyskapacitet.

Olaf: Europeiska byrån för bedrägeribekämpning.

WCO: Världstullorganisationen.

Ordförklaringar

godkänd ekonomisk aktör: en person eller ett företag som anses vara tillförlitlig/tillförlitligt och därför berättigad/berättigat till förmåner i samband med tullförfaranden.

riskhantering: systematisk identifiering av risker och åtgärder för att minska eller undanröja dem eller minska deras effekter.

riskprofil: en kombination av riskkriterier som hjälper till att identifiera högrisktulldeklARATIONER och som ska beaktas vid tullkontroller.

risksignal: information om en potentiell risk som kan användas till att skapa riskprofiler.

tulldeklaration: ett officiellt dokument med uppgifter om varor som anmäls för import, export eller andra tullförfaranden.

tullgap: skillnaden mellan den importtull som kunde förväntas för ekonomin som helhet och den importtull som faktiskt uppbärs.

tullkontroller: förfarande för att kontrollera efterlevnaden av EU:s tullregler och annan relevant lagstiftning.

tullunion: resultatet av en överenskommelse mellan en grupp länder om att handla fritt med varandra och ta ut en gemensam tull på import från andra länder.

EUROPEISKA KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT: "TULLKONTROLLER: OTILLRÄCKLIG HARMONISERING SKADAR EU:S EKONOMISKA INTRESSEN"

SAMMANFATTNING

I. I samarbete med medlemsstaterna har kommissionen under de senaste åren strävat efter att förbättra den gemensamma ramen för riskhantering, för att stärka kontrollerna och se till att berättigade tullar tas ut. Detta arbete har lett till viktiga resultat, särskilt antagandet av beslutet om finansiella riskkriterier 2018 och den åtföljande vägledningen 2019. I samarbete med medlemsstaterna har kommissionen dessutom strävat efter att förbättra tullrevisionsvägledningen. Kommissionen deltar också i olika expertgrupper tillsammans med medlemsstaterna för att identifiera bästa praxis och ta itu med identifierade svagheter. Som påpekas i föreliggande granskningsrapport återstår dock fortfarande mycket att göra för att den gemensamma ramen för riskhantering ska tillämpas på ett enhetligt sätt. Kommissionen håller för närvarande på att utarbeta sin nya strategi för riskhantering, med förslag till åtgärder för att nå detta mål. Kommissionen räknar med att medlemsstaterna stöder detta mål och välkomnar kommissionens förslag.

INLEDNING

05. 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.

12. En uppskattning av tullgapet har visserligen inte gjorts, men i sina inspektioner av traditionella egna medel och uppföljningen av dessa identifierar kommissionen regelbundet förlorade tullbelopp. De belopp som står på spel begärs från medlemsstaterna och tas ut till förmån för EU:s budget. Kommissionens årliga program för inspektion av medlemsstaterna inriktas på de brister som upptäcks under kommissionens inspektioner och motsvarande förluster av traditionella egna medel.

Dessutom har kommissionen upptäckt en bedrägerimekanism som leder till förluster av traditionella egna medel i EU:s budget på grund av undervärdering, särskilt av textilvaror och skor från Kina. Medan inspektionerna och den efterföljande analysen pågick tog generaldirektoratet för budget med en reservation i sina årliga verksamhetsrapporter för 2018–2019. Kommissionen har nu tagit fram en metod för att kvantifiera dessa förluster av traditionella egna medel. Om metoden genomförs måste inte medlemsstaterna kompensera förlusterna av traditionella egna medel på grund av just detta undervärderingsbedrägeri genom sina BNI-baserade bidrag.

IAKTTAGELSER

24. Kommissionen påpekar att de aspekter som revisionsrätten nämner i denna punkt tas upp i vägledningen. Kommissionen har för avsikt att överföra de relevanta delarna till beslutet.

28. Kommissionen håller med om att den konsekvenshantering som revisionsrätten nämner i denna punkt beskrivs i vägledningen och att vissa delar bör överföras till beslutet för att se till att de högsta riskerna kontrolleras.

29. Kommissionen tänker se till att gemensamma åtgärder om åsidosättande läggs till i beslutet avseende finansiella risker och att vissa åtgärder som för närvarande beskrivs i vägledningen flyttas till beslutet.

30. Kommissionen har dragit samma slutsats som revisionsrätten i denna punkt och har i sin handlingsplan för tullen från september 2020 erkänt att det krävs datautvinning och dataanalys på EU-nivå (gemensam analyskapacitet). Kommissionen tänker ta itu med de nya risker som är förknippade

med e-handel och ta fram en ny strategi för riskhantering som är inriktad på de delar som saknas för att riskhanteringssystemet ska bli ändamålsenligt.

32. Kommissionens gemensamma svar avseende punkterna 32 och 33:

I handlingsplanen för tullen från september 2020 betonas behovet av datautvinning och dataanalys på EU-nivå (gemensam analyskapacitet).

36. Kommissionen påpekar att det största problemet är att medlemsstaterna inte använder tullriskhanteringssystemets plattform för att systematiskt dela information.

38. År 2019 och 2020 övervakade kommissionen vissa aspekter av genomförandet av beslutet avseende finansiella risker (förmånsberättigande ursprung, riskinformationsformulär inom ramen för JAC-pilotprojektet, kontroller efter frigörande, det elektroniska genomförandet av indikatorer i beslutet) men medger att det finns ett behov av att uppdatera beslutet och vägledningen för att möjliggöra strukturerad övervakning,

41. Se kommissionens svar avseende punkt 38.

Ruta 3. Kommissionen kontaktade formellt de danska tullmyndigheterna i december 2020 för att följa upp det låga antalet tullkontroller, avsaknaden av slumpvisa kontroller och bristerna i riskhanteringssystemet.

I februari 2021 informerade de danska myndigheterna kommissionen om att den danska revisionsrätten (Rigsrevisionen) hade offentliggjort en uppföljningsrapport i november 2020 om de åtgärder som vidtagits av den danska tullmyndigheten. De danska myndigheterna uppger att den danska revisionsrätten i uppföljningsrapporten kommer fram till att det danska tullverket har fördubblat antalet kontroller och arbetat för att uppfylla Europeiska kommissionens rekommendation att ompröva sin kontrollnivå. De danska myndigheterna uppger också att den danska revisionsrätten anser att de vidtagna åtgärderna är tillfredsställande och avslutade därför denna del av ärendet i november 2020.

42. Kommissionen har begärt återkoppling från medlemsstaterna om hur de har genomfört EU-riskinformationsformulären inom ramen för JAC-pilotprojektet och det nya REX-systemet. Under översynen och övervakningsbesöken tänker kommissionen analysera hur medlemsstaterna har integrerat andra riskinformationsformulär om finansiella risker i sina riskhanteringssystem.

45. Den första översynsrymden ska inledas 2021 och bör leda till föreslagna uppdateringar av beslutet avseende finansiella risker och/eller vägledningen avseende finansiella risker för att processen ska vara tydlig och strukturerad.

Ruta 4. Kommissionen beklagar att medlemsstaterna inte skaffade sig en tillräcklig uppfattning om konsekvenserna av beslutet avseende finansiella risker för deras nationella riskhanteringssystem. Det är också beklagligt att medlemsstaterna inte använde alla rekommenderade indikatorer. Följaktligen använder medlemsstaterna olika kriterier när de väljer ut vilka tulldeklarationer som ska kontrolleras. För kontrollerna efter frigörande är det beklagligt att medlemsstaterna inte genomförde systematiska riskanalyser, eftersom beslutet avseende finansiella risker gäller alla typer av kontroller, både före och efter det att varorna har frigjorts. Kommissionen ska ta itu med dessa brister i den nya strategin för riskhantering.

55. Kommissionen påpekar att de riskinformationsformulär som utarbetades för JAC var ett pilotprojekt med begränsad information på grund av sin experimentella karaktär. När det gäller meddelandena om ömsesidigt bistånd föreskrivs det i gällande lagstiftning (artikel 18 i förordning (EG) nr 515/97) att medlemsstaterna ska överlämna uppgifter om sina åtgärder till kommissionen efter att ha erhållit information i form av ett meddelande om ömsesidigt bistånd. De åtgärder som föreslås för medlemsstaterna är dock en rad rekommendationer som inte nödvändigtvis lämpar sig för alla medlemsstater i samtliga fall. Det innebär att medlemsstaternas skyldigheter skiljer sig åt

beroende på om innehållet i meddelandet om ömsesidigt bistånd är utrednings- eller sektors- eller trendbaserat, eller en kombination av detta.

56. Den gemensamma ramen för riskhantering ska omfatta ett slumpmässigt urval i enlighet med artikel 46.2 i unionens tullkodex. Kommissionen tänker dock vidareutveckla gemensamma regler för slumpmässiga kontroller i den finansiella riskhanteringsramen.

57. Se kommissionens svar avseende punkt 36.

58. Se kommissionens svar avseende punkt 36.

60. Kommissionen beklagar att inte alla medlemsstater låter vare sig förenklade deklarationer eller de tillhörande kompletterande deklarationerna genomgå automatisk riskanalys med hjälp av de riskprofiler som baseras på beslutet avseende finansiella risker. Detta överensstämmer verkligen inte med kraven i beslutet avseende finansiella risker.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

62. Kommissionen erkänner att beslutet avseende finansiella risker och vägledningen måste uppdateras och att beslutet ska innehålla delar från vägledningen, vilket skulle stärka ramens möjligheter att hantera finansiella risker.

63. Kommissionen erkänner att beslutet avseende finansiella risker måste uppdateras med delar från vägledningen, vilket skulle säkerställa en enhetligare tillämpning från medlemsstaternas sida. Kommissionen erkänner också att det finns ett behov av att uppdatera ramen för att täppa till de luckor och åtgärda de svagheter som domstolen har identifierat (t.ex. övervakning och översyn, e-handel, tydliga risksignaler, förenklade förfaranden eller kontroller efter frigörande). Kommissionen kommer att gå vidare med denna bedömning genom översynen och övervakningsbesöken.

Rekommendation 1 – Gör tillämpningen av tullkontroller enhetligare

Enligt kommissionen innebär formuleringen om att vidta åtgärder i det inledande stycket av denna rekommendation att kommissionen bör lägga fram de förslag som krävs och söka medlemsstaternas stöd och, vid behov, godkännande.

a) Mot bakgrund av de förtydliganden av det inledande stycket som görs i denna rekommendation godtar kommissionen del a i rekommendationen.

Kommissionen tänker uppdatera och komplettera beslutet avseende finansiella risker och föra över relevanta delar från vägledningen till beslutet.

b) Mot bakgrund av de förtydliganden av det inledande stycket som görs i denna rekommendation godtar kommissionen del b i rekommendationen.

Kommissionen tänker ta med e-handel i beslutet avseende finansiella risker och vägledningen.

c) Mot bakgrund av de förtydliganden av det inledande stycket som görs i denna rekommendation godtar kommissionen del c i rekommendationen.

Kommissionen tänker förbättra anvisningarna till medlemsstaterna om den informationskvalitet som krävs i ett riskinformationsformulär för att säkerställa ett gemensamt genomförande.

Kommissionen tänker genomföra en årlig övervakning av riskinformationsformulärens kvalitet och medlemsstaternas genomförande av dem.

Kommissionen tänker införa rättsliga ändringar för att säkerställa obligatorisk återkoppling om risksignaler (riskinformationsformulär).

d) Mot bakgrund av de förtydliganden av det inledande stycket som görs i denna rekommendation godtar kommissionen del d i rekommendationen.

Kommissionen tänker förtydliga i vägledningen hur beslutet avseende finansiella risker ska användas för förenklade deklarationer och hur artikel 234 i genomförandeförordningen för unionens tullkodex ska användas för att göra det möjligt för tullen att tillfälligt sluta använda förenklingen vid identifierade risker.

e) Mot bakgrund av de förtydliganden av det inledande stycket som görs i denna rekommendation godtar kommissionen del e i rekommendationen.

Kommissionen tänker automatisera överföringen av data från tullriskhanteringssystemet (CRMS) till medlemsstaternas system (överföring av listor över ekonomiska aktörer av intresse).

f) Mot bakgrund av de förtydliganden av det inledande stycket som görs i denna rekommendation godtar kommissionen del f i rekommendationen.

Kommissionen tänker identifiera indikatorer för att övervaka kriteriernas ändamålsenlighet och effektivitet och integrera dem i beslutet avseende finansiella risker.

Dessutom tänker kommissionen göra en översyn av genomförandet av beslutet avseende finansiella risker och kommer att genomföra studiebesök i medlemsstaterna.

64. Kommissionen erkänner att beslutet avseende finansiella risker måste uppdateras med delar från vägledningen som rör innehållet i och användningen av riskindikatorer och effekthantering. Även riskhanteringens EU-dimension måste integreras i ramen. I handlingsplanen för tullen från september 2020 betonas behovet av datautvinning och dataanalys på EU-nivå (gemensam analyskapacitet). Den nya strategin för riskhantering ska särskilt inriktas på dessa aspekter och omfatta förslag på hur man kan ta itu med riskerna ur ett EU-perspektiv.

Rekommendation 2 – Utveckla och inför en fullvärdig analys- och samordningsfunktion på EU-nivå

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen kommer att lägga fram de förslag som krävs och söka medlemsstaternas stöd och, vid behov, godkännande.

När det gäller skapandet av en central funktion i enlighet med handlingsplanen för tullen tänker kommissionen ta fram en gemensam analyskapacitet för att stärka analyskapaciteten.

När det gäller den nödvändiga analysen tänker kommissionen göra en konsekvensbedömning av styrningen på lång sikt.

a) När det gäller den funktionsroll som rekommenderas i a tänker kommissionen definiera EU-relevanta risker, bland annat de risker som bör omfattas av en mer integrerad strategi (dvs. risker som identifieras på EU-nivå på grundval av säkra bevis och som kräver en strängare kontrollstrategi). Dessa risker kan endast identifieras på EU-nivå.

b) När det gäller den funktionsroll som rekommenderas i b, i enlighet med handlingsplanen för tullen, tänker kommissionen ta fram en gemensam analyskapacitet som kommer att omfatta dessa funktioner.

c) När det gäller den funktionsroll som rekommenderas i c ska kommissionen inom ramen för handlingsplanen för tullen undersöka vilka rättsliga och informationstekniska förändringar som krävs för att utveckla it-riskhanteringsverktyg som är förenliga med medlemsstaternas import- och riskhanteringssystem, så att kontrollrekommendationer kan tillämpas direkt och automatiskt på EU-relevanta risker. Med utgångspunkt i detta ska kommissionen ta initiativ till de rättsliga och informationstekniska förändringar som krävs.

Granskningsteam

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är 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 prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning V EU:s finansiering och förvaltning, där ledamoten Tony Murphy är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Jan Gregor med stöd av Werner Vlasselaer (kanslichef), Bernard Moya (attaché), Alberto Gasperoni (förstechef), José Parente (uppgiftsansvarig) och Diana Voinea och Csaba Hatvani (revisorer). Michael Pyper gav språkligt stöd.



Tidslinje

Händelse	Datum
Revisionsplanen antogs/Revisionen inleddes	24.9.2019
Den preliminära rapporten skickades officiellt till kommissionen (eller andra revisionsobjekt)	23.12.2020
Den slutliga rapporten antogs efter det kontradiktoriska förfarandet	23.2.2021
Kommissionens (eller andra revisionsobjekts) officiella svar hade tagits emot på alla språk	15.3.2021

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen 2021.

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande av handlingar regleras av [Europeiska revisionsrättens beslut nr 6-2019](#) om öppen datapolitik och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella licensen [Creative Commons Erkännande 4.0 \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Vidareutnyttjas materialet får handlingarnas ursprungliga betydelse eller budskap inte förvanskas. Revisionsrätten bär inte ansvaret för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjande.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal eller om arbete av tredje part används, måste tillstånd inhämtas med avseende på de ytterligare rättigheterna. Om tillstånd beviljas upphävs det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande eller av licensen.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte kontrollerar dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av Europeiska revisionsrättens logotyp

Europeiska revisionsrättens logotyp får inte användas utan Europeiska revisionsrättens förhandsgodkännande.

PDF	ISBN 978-92-847-5784-8	1977-5830	doi:10.2865/75593	QJ-AB-21-005-SV-N
HTML	ISBN 978-92-847-5767-1	1977-5830	doi:10.2865/195332	QJ-AB-21-005-SV-Q

Inom EU:s tullunion är det nödvändigt att medlemsstaterna tillämpar tullkontroller på ett enhetligt sätt för att förhindra att oärliga importörer riktar in sig på införselställen med mindre stränga kontroller. Enligt unionens tullkodex ska kommissionen vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att medlemsstaterna tillämpar tullkontrollerna på ett enhetligt sätt. För att nå det målet antog kommissionen nyligen genomförandebeslutet om finansiella riskkriterier och riskstandarder. Det åtföljs av en vägledning som medlemsstaterna har godkänt. De båda dokumenten bildar tillsammans en ram för hantering av finansiella risker på tullområdet.

I denna revision bedömde vi dels om det beslut med tillhörande vägledning som kommissionen tagit fram för tillämpning i medlemsstaterna hade utformats på ett sätt som säkerställde harmoniserade urval av importdeklarationer för kontroll, dels hur medlemsstaterna tillämpade dem.

Vi drog slutsatsen att genomförandet av den nya ramen för hantering av finansiella risker på tullområdet är ett viktigt steg mot en enhetlig tillämpning av kontroller. Ramen är dock inte så väl utformad att den säkerställer att medlemsstaterna väljer ut kontroller på ett harmoniserat sätt. Medlemsstaterna tillämpar dessutom beslutet och vägledningen på olika sätt.

Vi rekommenderar att kommissionen främjar en enhetlig tillämpning av tullkontroller och utvecklar och inför en fullvärdig analys- och samordningsfunktion på EU-nivå. För att framsteg ska kunna göras krävs medlemsstaternas stöd och, i förekommande fall, godkännande.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

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