



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 25.11.2013
SWD(2013) 482 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

**Sammanfattning av konsekvensbedömningen av ändringen av rådets förordning (EG)
nr 515/97 rörande ömsesidigt bistånd på tullområdet**

{ COM(2013) 796 final}
{ SWD(2013) 483 final}

1 Problemformulering

1.1 Presentation av problemet

Överträdelser av tullagstiftningen måste motverkas för att skydda unionens ekonomiska intressen och vidareutveckla tullsamarbetet. EU:s lagstiftning på detta område omfattar förordning (EG) nr 515/97 om ömsesidigt samarbete och informationsutbyte mellan myndigheter och rådets beslut 2009/917/RIF som handlar om överträdelser av nationell tullagstiftning. Tullagstiftningen kan överträdas på flera sätt, genom **missbruk av transiteringssystemet**, dvs. att varor som i själva verket har importerats sägs vara under transitering i syfte att undvika tillämpliga tullavgifter, genom **felaktiga beskrivningar** av importerade varor i syfte att betala lägre tullar eller genom **felaktig deklaration av varors ursprung** i syfte att kringgå antidumpningstullar och undvika kvantitativa importrestriktioner eller importkvoter.

1.2 Problembeskrivning

För att kontrollera om varors deklarerade ursprung stämmer gör tullmyndigheterna en dokumentbaserad kontroll som inte omfattar detaljerad information om de transportlogistiska steg som containern med varorna har följt. Tulltjänstemännen har alltså inte möjlighet att kontrollera om varornas deklarerade ursprung stämmer överens med den faktiska färdvägen för containern i fråga. Det är därför mycket svårt att upptäcka fall där det kan vara fråga om felaktiga ursprungsdeklarationer.

För att kontrollera varors deklarerade ursprung måste tullmyndigheterna utgå från en riskbedömning för att upptäcka misstänkta fall. Kommissionen upprättar relevanta profiler, men begär i samband med detta in ungefär samma uppgifter flera gånger, vilket leder till onödiga bördor för medlemsstaterna.

För att kontrollera varor under transitering gör tullmyndigheterna dokumentbaserade och visuella kontroller. Dessa metoder begränsas av den personalstyrka som finns tillgänglig och drar inte heller nytta av den tekniska utvecklingen för att göra automatiska analyser, t.ex. ConTraffic som kan göra det möjligt att upptäcka misstänkta transporter och ATIS som kan göra det möjligt att upptäcka onormala transiteringsmönster. Båda dessa verktyg har införts av kommissionen.

Ett särskilt problem när det gäller bekämpningen av tullbedrägerier är att Olafs utredare måste vänta 3–7 månader innan de får styrkande handlingar från medlemsstaterna. Det finns dessutom fall där medlemsstaterna ofta inte kan eller ibland till och med inte vill hjälpa Olaf att få fram de styrkande handlingar från ekonomiska aktörer som behövs för Olafs utredningar (eftersom de kanske inte berörs direkt av utredningen i fråga). Detta är framför allt problematiskt med tanke på att tullskulder måste krävas in inom tre år.

1.3 Problemets omfattning

Enbart bedrägerier som beror på felaktiga ursprungsdeklarationer kan leda till förluster för EU-27 på så mycket som 100 miljoner euro om året. Under 2011 rapporterade medlemsstaterna 1 905 fall av bedrägerier och andra oegentligheter som rörde felaktiga beskrivningar av varor, vilka orsakat skador till ett värde av 107,7 miljoner euro. Detta är emellertid bara den skada som medlemsstaterna och kommissionen har upptäckt. Problemets

verkliga omfattning är alltså betydligt större. Fall där överträdelserna gäller transitering orsakar förluster på omkring 12 miljoner euro om året. I uppskattningsvis 30 000 upptäckta fall där det kan vara fråga om bedrägerier saknas närmare information.

När det gäller förseningarna i Olafs utredningar visar erfarenheterna att den period på 3–7 månader som det tar att få in styrkande import- och exporthandlingar orsakar betydande förluster. Europeiska revisionsrätten slog i en revision 2010 fast att ”[i] de 274 deklarationer som granskades hittades 49 fel, som gav upphov till ett bortfall av tullar och avgifter på 558 000 euro. Dessa belopp har preskriberats och kan inte längre återvinnas och har därmed slutgiltigt gått förlorade för EU-budgeten”.

1.4 Orsakerna till de problem som har konstaterats

Luckor i det nuvarande kontrollsystemet

1.4.1 Felaktig deklaration av varors ursprung

Det finns för närvarande begränsade möjligheter att kontrollera importerade varors verkliga ursprung. I synnerhet är det omöjligt för tulltjänstemän att kontrollera om varornas deklarerade ursprung stämmer överens med färdvägen för den container i vilken de importerade varorna har transporterats. Sådan information anses vara avgörande för att upptäcka fall av falsk ursprungsdeklaration.

1.4.2 Felaktiga beskrivningar av varor

Tullmyndigheterna upptäcker misstänkta fall genom anmälningar från olika källor (t.ex. andra tullmyndigheter eller ekonomiska aktörer) och genom att analysera den begränsade information som finns tillgänglig. Den största nackdelen med det nuvarande förfarandet är att kontrollerna fortfarande inte är tillräckligt riktade, eftersom de bygger på icke-systematiska dataanalyser.

1.4.3 Missbruk av transiteringssystemet

De nuvarande förfarandena för att kontrollera varor under transitering består av dokumentbaserade och visuella kontroller, metoder med begränsad effektivitet eftersom de inte bygger på tillräckliga analyser. Mer omfattande kontroller kan å andra sidan leda till allvarliga snedvridningar av handelsflödena. Förutom de dokumentbaserade och visuella kontrollerna kan medlemsstaterna och Olaf även använda ATIS. ATIS saknar dock en solid rättslig grund och missar dessutom viktig information, eftersom systemet inte innehåller information om nationella förflyttningar utan bara den inledande transiteringsinformationen.

Ingen rättslig bestämmelse för att undvika att Olafs utredningar försenas

1.4.4 Förseningar i Olafs utredningar

Till följd av införandet av e-tull finns de styrkande handlingarna i samband med import (fakturor, ursprungsintyg etc.) hos de ekonomiska aktörerna och inte hos tullmyndigheterna. Detta leder till tidsförluster, eftersom flera olika aktörer måste lämna uppgifter/skicka in begärda handlingar för att dessa ska bli tillgängliga för Olaf. Det finns för närvarande ingen bestämmelse i regelverket som kan åberopas för att skynda på förfarandena i samband med Olafs utredningar.

1.5 Grundscenario: Hur problemet kan komma att utvecklas

Om inga åtgärder vidtas kan överträdelserna av tullagstiftningen fortsätta att delvis undgå upptäckt och orsaka fortsatta ekonomiska förluster för EU, samt innebära ett ofullständigt genomförande av den relaterade lagstiftningen.

Bedrägerier som rör **felaktig deklaration av varors ursprung** kommer att öka. ConTraffic har visat hur användbar information rörande containrar är (meddelanden om containerstatus; Container Status Messages, nedan kallade CSM), men som forskningsprojekt kommer det snart att avslutas. Innan en ny metod som gör det lättare att upptäcka felaktiga ursprungsdeklarationer har införts kommer bedrägerier att fortsätta inträffa eller till och med att öka i takt med att bedragarna blir alltmer erfarna. Förlusterna på 17,6 miljoner euro till följd av felaktiga ursprungsdeklarationer kommer därmed att kvarstå och sannolikt stiga. Ingen förbättring är heller att vänta när det gäller bekämpningen av **felaktiga beskrivningar av varor**. Det finns i nuläget ingen uppgift om planerade ändringar som kan göras i tullförfarandena för att göra det lättare att motverka felaktiga beskrivningar av varor. Bedrägerier som handlar om **missbruk av transiteringssystemet** förväntas öka. Den nuvarande lösningen – ATIS – har, trots att den är mycket användbar, brister. Uppgifter om varor under transitering som för närvarande samlas in på grundval av detta administrativa arrangemang kommer kanske inte längre att vara tillgängliga, eftersom flera medlemsstater har ifrågasatt den rättsliga grunden för att samla in dem. I så fall kommer antalet upptäckta bedrägerier med största sannolikhet att öka.

När det gäller förseningarna i Olafs utredningar är ingen förbättring att vänta den närmaste tiden, såvida inte det nuvarande förfarandet ändras. Om inga åtgärder vidtas är det föga sannolikt att situationen kommer att förändras.

2 Subsidiaritets- och proportionalitetsanalys

Behovet av åtgärder på EU-nivå beror på att medlemsstaterna inte själva effektivt kan upptäcka och minska risken för överträdelser av tullagstiftningen och heller inte har kapacitet att verkligen utreda om det handlar om gränsöverskridande transporter av varor. För att bekämpa tullbedrägerier krävs det därför en bredare ansats på EU-nivå. EU har exklusiv befogenhet när det gäller att förhindra bedrägerier och skydda sina ekonomiska resurser i tullärenden och är förmodligen bäst skickat att driva detta initiativ, eftersom unionen redan har den erfarenhet och de system som krävs.

Mervärde: Åtgärder på EU-nivå skulle i hög grad förbättra bekämpningen av tullbedrägerier genom att öka tillgången till bevismaterial, förbättra möjligheterna att upptäcka och förhindra bedrägerier och genom att möjliggöra mer effektiva och ändamålsenliga insatser.

3 Syftet med EU:s initiativ

Initiativets **allmänna mål** är att i) förbättra skyddet av Europeiska unionens ekonomiska intressen (upptäckt och utredning av bedrägerier) och ii) stärka tullsamarbetet mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna och kommissionen genom att se till att tullagstiftningen tillämpas på rätt sätt.

Dess **särskilda mål** är att göra tullbedrägerier lättare att **upptäcka, förhindra och lagföra** genom ett **utökat samarbete** både mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna och kommissionen när det gäller tullbedrägerier, samt att förbättra processen när det gäller Olafs utredningar.

Insatsens **operativa mål** motsvarar de problem som har konstaterats och de särskilda målen. För att göra det lättare att upptäcka, förebygga och lagföra tullbedrägerier är det i själva verket nödvändigt att skapa förutsättningar för en effektivare bekämpning av tullbedrägerier. När det gäller problemet med förseningar i Olafs utredningar har åtgärder vidtagits för att skynda på processen.

I nedanstående tabell kopplas de konstaterade problemen ihop med respektive mål.

Problem	Särskilt mål	Operativt mål
Felaktig deklaration av varors ursprung och ekonomiska förluster till följd av detta	Förbättra möjligheterna att upptäcka, förebygga och lagföra tullbedrägerier genom utökat samarbete både mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna och kommissionen (när bedrägerierna rör felaktig deklaration av varors ursprung, felaktiga beskrivningar av varor och missbruk av transiteringssystemet)	1. Skapa förutsättningar för en bättre bekämpning av tullbedrägerier som rör felaktig deklaration av varors ursprung
Felaktiga beskrivningar av varor och ekonomiska förluster till följd av detta		2. Skapa förutsättningar för bättre bekämpning av tullbedrägerier som rör felaktiga beskrivningar av varor
Missbruk av transiteringssystemet och ekonomiska förluster till följd av detta		3. Skapa förutsättningar för bättre bekämpning av tullbedrägerier som rör missbruk av transiteringssystemet
Förseningar i Olafs utredningar (preskription)	Förbättra processen när det gäller Olafs utredningar	4. Skynda på Olafs utredningar

4 Alternativ

4.1 Alternativ när det gäller att angripa grundproblemet (de operativa målen 1, 2 och 3)

- **Alternativ 0: Behålla status quo**

Detta alternativ följer en beskrivning av grundscenariot.

- **Alternativ 1: Icke-bindande lagstiftning – Förbättra möjligheterna att upptäcka tullbedrägerier som rör felaktig deklaration av varors ursprung, felaktiga beskrivningar av varor och missbruk av transiteringssystemet genom att utfärda lämpliga rekommendationer**

När det gäller **mål 1** skulle rekommendationen vara att medlemsstaterna ska bistå kommissionen i dess försök att få CSM-uppgifter från ekonomiska aktörer.

Beträffande **målen 2 och 3** skulle rekommendationen vara att medlemsstaterna ger kommissionen rätt att få tillgång till/kopiera uppgifter som för närvarande är tillgängliga på en kommissionsplattform och att även lämna ytterligare uppgifter om transitering.¹

¹ Uppgifter om nationell transitering och all information om senare transitering, t.ex. ändringar av färdplaner eller resultat av kontroller.

- **Alternativ 2: Det är kommissionens ansvar att göra det lättare att upptäcka tullbedrägerier som rör felaktig deklaration av varors ursprung, felaktiga beskrivningar av varor och missbruk av transiteringssystemet**

Detta alternativ innebär att en central EU-databas inrättas för CSM och uppgifter som rör import, export och transitering. Databasen skulle bygga på de erfarenheter som har gjorts när det gäller ConTraffic och ATIS. Information om nationell och eventuell senare transitering, t.ex. ändringar av färdplaner eller resultat av kontroller, ska också ingå i den centrala EU-databasen.

- **Alternativ 3: Det är medlemsstaternas ansvar att göra det lättare att upptäcka tullbedrägerier som rör felaktig deklaration av varors ursprung, felaktiga beskrivningar av varor och missbruk av transiteringssystemet**

Detta alternativ innebär, till skillnad från det föregående, att det är medlemsstaternas ansvar att samla in och analysera relevanta uppgifter. Varje medlemsstat ska därför inrätta egna nationella databaser för CSM och uppgifter som rör import, export och transitering. Ett regelbundet utbyte och fri tillgång bör göra det möjligt för medlemsstaterna att kommunicera och utbyta uppgifter, samt att göra regelbundna analyser.

- **Alternativ 4: Kommissionen och medlemsstaterna delar ansvaret för att göra det lättare att upptäcka tullbedrägerier som rör felaktig deklaration av varors ursprung, felaktiga beskrivningar av varor och missbruk av transiteringssystemet**

Detta alternativ innebär att CSM och uppgifter om transitering skulle samlas in på EU-nivå, medan medlemsstaterna skulle ha ansvar för uppgifter om import och export. Detta kan vara den troligaste uppdelningen, eftersom den tar hänsyn till hur det ser ut i dag (kommissionen har hand om ConTraffic och ATIS) och fördelar ansvaret utifrån detta.

- **Alternativ 5: Grundscenario plus**

Detta alternativ skulle innebära att man ökar antalet tjänstemän som har i uppdrag att upptäcka och förebygga dessa typer av tullbedrägerier. Genom att avsätta fler kontrollansvariga tjänstemän och utredare kan man räkna med att fler bedrägerier upptäcks och kanske till och med förhindras. Den föreslagna fördubblingen av resurserna kan gälla både medlemsstaterna och kommissionen (Olaf). Efter noggrann analys förkastas detta alternativ i detta skede.

4.2 Alternativ för att ta itu med förseningarna i Olafs utredningar och de ekonomiska förlusterna som dessa orsakar (mål 4)

- **Alternativ 0: Behålla status quo**

Detta alternativ innebär att man behåller status quo. Enligt detta alternativ skulle inga vidare åtgärder vidtas för att främja snabbare utredningar av Olaf.

- **Alternativ 1: Icke-bindande lagstiftning – utfärda en rekommendation för att skynda på förfarandet**

Detta alternativ skulle innebära att en rekommendation utfärdas för att uppmana medlemsstaterna att medverka till ett snabbare förfarande. En rekommendation är en icke-bindande rättsakt som kan ses som en vädjan till medlemsstaterna att förbättra nuvarande praxis och medverka till att skynda på utredningarna och upptäckten av bedrägerier.

- **Alternativ 2: Skynda på utredningsförfarandet genom att kommissionen får rätt att begära styrkande handlingar direkt från de ekonomiska aktörerna**

Kommissionen skulle få rätt att begära styrkande handlingar direkt från de ekonomiska aktörerna. Detta alternativ innebär att medlemsstaterna skulle informeras, men inte spela en aktiv roll.

- **Alternativ 3: Öka antalet utredare på kommissionen/Olaf**

Detta alternativ skulle innebära att man förbättrar arbetsflödet på Olaf genom att öka antalet anställda utredare. Detta bör förkorta utredningstiden och därmed minska problemet med utdragna utredningar.

- **Alternativ 4: Be ekonomiska aktörer att lämna ytterligare information på nationell nivå genom att införa en bestämmelse om detta i den relevanta EU-lagstiftningen**

Detta alternativ skulle innebära en återgång till den situation som rådde före 2010 (dvs. innan e-tull infördes). Ekonomiska aktörer skulle vara skyldiga att lämna information om alla styrkande handlingar till sina respektive nationella myndigheter, som då bör ha möjlighet att omedelbart överlämna den information som efterfrågas.

- **Alternativ 5: Införa en tidsfrist för lämnandet av styrkande handlingar**

Detta alternativ skulle innebära att man inför en särskild tidsfrist för när medlemsstaterna måste lämna de relevanta handlingarna till kommissionen. Detta alternativ anses emellertid vara alltför inkräktande och opraktiskt, eftersom en fast tidsfrist för alla ärenden inte tar hänsyn till skillnaderna i komplexitet mellan utredningarna.

5 Konsekvensbedömning

5.1 Sammanfattning av konsekvenserna

Konsekvenser av alternativen rörande målen 1, 2 och 3

Kriterier Alternativ	Effektivitet			Ändamålsenlighet (alla mål)	Konsekvenser för ekonomin (alla mål)	Förenkling			Samstämmighet (alla mål)	Övergripande bedömning
	mål 1	mål 2	mål 3			mål 1	mål 2	mål 3		
Alternativ 0	0	0	0	0	0	0	0	0	--	0
Alternativ 1	+	+	+	+(Total kostnad: försumbar)	+	+	+	+	+	+
Alternativ 2	+++	+++	+++	++(Total kostnad för kommissionen: 850 000 euro för inrättande, 200 000 euro)	+++	+++	+++	+++	+++	+++

				för årligt underhåll Om det sker genom s.k. global dump – ingen kostnad för ekonomiska aktörer, om det är fråga om selektiv rapportering – 3 000–200 000 euro)						
Alternativ 3	++	++	++	--- (Total kostnad för medlemsstaterna: 850 000 euro för inrättande 200 000 euro för årligt underhåll Total kostnad för ekonomiska aktörer: samma som för alternativ 2	+++	++	++	++	–	+
Alternativ 4	+++	++	+++	- (Total kostnad för medlemsstaterna: 320 000 euro för inrättande 80 000 euro för årligt underhåll Total kostnad för kommissionen: 530 000 euro för inrättande, 120 000 euro för årligt underhåll Total kostnad för ekonomiska aktörer: samma som för alternativ 2	++	+++	++	+++	+	+

Konsekvenser av alternativen för mål 4

Kriterier	Effektivitet när det gäller att nå målet	Ändamåls- enlighet	Konsekvenser för ekonomin	Samstäm- mighet	Förenkling
Alternativ 0	0	0	0	0	0
Alternativ 1	+	+	+-	+	++
Alternativ 2	+++	++	+++	+	++
Alternativ 3	++	--	+	-	0
Alternativ 4	+++	---	-	-	--

6 Jämförelse av alternativen

6.1 Alternativ när det gäller målen 1, 2 och 3

Som grundscenariot visar skulle alternativ 0 inte bara innebära att målen inte uppnås utan eventuellt även leda till att den nuvarande situationen förvärras.

Att alternativ 1 är frivilligt medför oundvikligen en risk att informationen blir ofullständig, och även om situationen kan förbättras jämfört med hur det är nu är det uppenbart att det inte skulle räcka. Detta alternativ anses därför vara negativt. Alternativ 2 anses däremot vara starkt positivt, eftersom kommissionen redan har de system och erfarenheter som krävs för att sköta de berörda databaserna. Alternativ 2 är dessutom det alternativ som inte bara medlemsstaterna utan även ekonomiska aktörer föredrar, eftersom det är en kostnadseffektiv och effektiv lösning på problemet med tullbedrägerier. Alternativ 3 anses vara positivt, men till skillnad från alternativ 2 skulle separata nationella databaser leda till överlappningar och skapa nya komplikationer, eftersom samma uppgifter skulle samlas in, bearbetas och tolkas av flera medlemsstater. Det skulle framför allt lägga en betydande ekonomisk börda på medlemsstaterna. I den bemärkelsen tycks alternativ 4 vara en bättre lösning än alternativ 3, eftersom detta alternativ inte innebär att det införs några orimliga ekonomiska bördor på medlemsstaterna, då de berörda kostnaderna och ansvaret skulle delas med kommissionen. Jämfört med alternativ 2 finns det emellertid en risk att detta alternativ bortser från hur viktigt det är med ett gränsöverskridande inslag vid insamling och användning av uppgifter om import och export. I likhet med alternativ 3 leder alternativ 4 dessutom till en potentiell överlappning av uppgifter om import och export i flera nationella databaser. På grundval av denna jämförelse är **alternativ 2** det bästa alternativet.

6.2 Alternativ när det gäller mål 4

Alternativ 1 anses vara ganska negativt, eftersom det är mycket osannolikt att det skulle leda till att man uppnår målet. Alternativ 2 anses vara mer effektivt än alternativ 1, då det innebär att den tid det skulle ta att få fram relevanta handlingar skulle vara den tid det tar de ekonomiska aktörerna att lämna denna information till Olaf. Detta erbjuder en realistisk möjlighet att väsentligt skära ned den tid det tar att få fram relevanta handlingar. Det problem som Olaf har för närvarande (dvs. att medlemsstater i vissa ärenden inte kan hjälpa Olaf att få fram handlingarna) skulle dessutom försvinna om en begäran riktades direkt till den som

innehär de berörda handlingarna. Alternativ 2 anses därför vara mycket positivt. Alternativ 3 rankas som ganska positivt eftersom det har potential att lösa problemet. På grund av de betydande ekonomiska bördorna är det emellertid inte lika positivt som alternativ 2. På grundval av denna jämförelse är **alternativ 2** det bästa alternativet.

7 Övervakning och utvärdering

7.1 Övervakning

Indikatorerna sammanfattas i nedanstående tabell.

Mål	Indikator
1, 2 och 3	– Uppgifter om export/import/transitering /CSM: – antal upptäckta lagöverträdelser, – antal utredningar som har inletts på grundval av dessa uppgifter, – antal tillfällen då utredare har begärt tillgång till uppgifterna, – belopp som har återvunnits tack vare denna information
4	Relaterade Olaf-utredningars varaktighet (om ändringen skyndade på förfarandena, om den ledde till en ökning av utredningar och återvunna belopp)

7.2 Utvärdering

När det gäller de operativa målen kommer ansvariga avdelningar på kommissionen att se till att en utvärdering görs vart femte år. Utvärderingen ska omfatta resultat och konsekvenser till följd av att möjligheterna att upptäcka bedrägerier har förbättrats tack vare databasen och den analys som görs på grundval av tillgängliga uppgifter, samt de vidtagna åtgärdernas ändamålsenlighet och relevans. Utvärderingen kommer att ske genom att kommissionen/Olaf presenterar resultaten i kommittén för ömsesidigt bistånd.