

EU-kommissionens förslag om en reform av tullunionen

1 Sammanfattning och övergripande synpunkter

Den centralisering som föreslås vad gäller EU-tullmyndighet och tulldatanav kan ge positiva effekter. Tullverket anser dock att förslaget är svårt att värdera, särskilt i avsaknad av delegerade akter och genomförandeakter. Det fordras i många avseenden klargöranden för att kunna ta ställning till förslagets genomförbarhet. Det noteras att kommissionen föreslås få omfattande bemyndiganden, vilket kan ifrågasättas. Flera av dessa bemyndiganden är otydliga och avser väsentliga frågor.

Tullverket har ett brett uppdrag och det behöver säkerställas att de av verkets arbetsuppgifter, som inte framgår av unionslagstiftningen, inte påverkas negativt. Det bör i förhandlingsarbetet särskilt beaktas vilka effekter ökad styrning från central nivå får. Vidare riskerar förslaget leda till omfattande kostnader för Tullverket, särskilt vad avser särskild IT-utveckling under övergångsperioden.

Förslaget om överföring av kompetens till en EU-tullmyndighet kan ge visst mervärde; exempelvis kan medlemsstaternas riskhantering berikas. Förslaget är dock i vissa delar långtgående, särskilt vad avser styrning av Tullverkets samarbeten. Sådan styrning kan ifrågasättas dels i förhållande till den rättsliga grunden för rättsakten, dels i förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Vid bedömningen av förslagets lämplighet bör beaktas att det finns vissa befintliga instrument inom unionen som skulle kunna användas för att uppnå harmonisering. Det behöver analyseras om EU-tullmyndighetens arbetsuppgifter innefattar myndighetsutövning mot enskilda, och i så fall om det krävs ändringar i nationell rätt för att möjliggöra sådan utövning.

Tullverket anser det troligt att en centralisering av uppgiftslämningen till ett tulldatanav är nödvändig för att kunna hantera det moderna handelsflödet. Vidare kan tulldatanavet utgöra en bra plattform för uppgiftsöverföring till andra myndigheter. Vid designen av ett tulldatanav bör medlemsstaterna involveras i hög utsträckning. Det är av vikt att navet kan användas för Tullverkets behov och att de ändamål, för vilka tullmyndigheterna får behandla uppgifter, inte är för begränsade. Vidare bör tekniska lösningar för åtkomst till tulldatanavet samt olika aktörers informationssamlingar utformas dels så att inte överflödsinformation blir allmänna handlingar hos Tullverket, dels så att förvaltningsrättsliga krav kan uppfyllas. Det behöver säkerställas att offentlighetsprincipen kan upprätthållas. Slutligen krävs tydliga strategier för kontinuitetsavbrott vid en central hantering.

Övervakningen av Trust and Check Traders kan bli betungande. Tullverkets kontroller av varuflöden hos dessa aktörer kommer bli tidskrävande. Om Trust and Check Traders inte behöver ställa garanti för potentiell tullskuld kan detta påverka Tullverkets skyldighet att betala egna medel på grund av administrativa misstag.

Avskaffandet av tullfrihetsgränsen om 150 euro kan antas minska incitamenten att kringgå tullvärdesbestämmelserna. Införandet av faktisk importör vid distansförsäljning bedöms medföra positiva effekter. Det bör dock övervägas att göra bestämmelserna obligatoriska vid distansförsäljning. Hantering av varor som omfattas av restriktioner samt nationella punktskatter utgör utmaningar. Uppgiftskvalitet i distansförsäljningsflödet kommer endast att kunna höjas om den faktiska importören ställer krav på ökad kvalitet från sina underliggande säljare. Trots förenklingen med övergripande kategorier av varor, för vilka en enhetlig tullsats ska gälla, måste det kontrolleras om varor har klassificerats korrekt enligt tulltaxan. Förenklingen – att icke-preferentiellt ursprung inte behöver bevisas – kan medföra svårigheter vid kontroll av efterlevnad av restriktioner kopplade till vissa länder.

Centrala kontrollrekommendationer som är relevanta och tar hänsyn till bl.a. medlemsstaternas geografi, handelsflöden och nationella prioriteringar välkomnas. Antalet kontroller kan komma att öka. Bestämmelserna om riskhantering kommer inskränka tullmyndigheternas nuvarande befogenheter att avgöra när tullkontroll ska genomföras. Det är av stor vikt att verket även fortsättningsvis kan prioritera vilka kontroller som ska utföras i förhållande till tillgängliga resurser och verkets fullständiga uppdrag. Nationella riskhanteringsaktiviteter kommer alltmer styras centralt. Det kan påverka Tullverkets egna prioriteringar när kontroller ska samordnas med andra myndigheter. EU-tullmyndighetens styrning medför en risk för fragmentering av nationella samarbeten. Avtalen om ömsesidigt erkännande kan påverkas av förslagets ökade möjligheter till samverkan och uppgiftsutbyte med tredjeländer, samt införandet av Trust and Check Trader.

Det måste analyseras om den befintliga överenskommelsen om gränstillsamarbete mellan Sverige och Norge påverkas till följd av regleringen avseende utbyte av uppgifter med tredje land. En begränsning av samarbetet skulle kunna få långtgående konsekvenser för verksamhet vid gränsen till Norge.

Det är oklart om de icke-strafrättsliga sanktionerna ska uppfattas ha direkt effekt eller om bestämmelserna är direktivliknande. Förslagets reglering av förmildrande och försvårande omständigheter, samt uppsåtsbedömningar, fordrar vägledning från kommissionens sida. Förslaget bedöms få påverkan på de befintliga nationella sanktionsbestämmelserna. Tullbefogenhetsutredningens slutsatser kommer att behöva analyseras mot bakgrund av reformförslagen.

Det bör övervägas om längden på övergångsperioden kan förkortas eller förändras. Förslaget innebär bl.a. att det behövs parallella system under en lång tidsperiod, och vissa aktörer utestängs från förenklingar under en lång tidsperiod. Om tulldatanavet införs tidigare än föreslaget behöver inte vissa IT-system utvecklas. Ett fasat införande, där olika aktörer börjar tillämpa förslagets bestämmelser vid olika tidpunkter, kan övervägas. De få materiella övergångsbestämmelserna innebär att det behöver antas delegerade akter som reglerar övergångsperioden. Tullverket finner att det föreligger oklarheter kring införandetidpunkten av tulldatanavet.

2 Generella kommentar

2.1 Ingångsvärden

Kommissionen har genom förslaget presenterat en tydlig vision avseende vad man vill uppnå med reformeringen av tullunionen. Det är alltså klart hur visionen ska uppnås, särskilt gällande tullunionen. Förslaget till ny tullkodex utgörs av rambestämmelser, vilket medför att det är svårt att värdera förslagen. Framtagandet av mer detaljerade bestämmelser delegeras till kommissionen. I avsaknad av delegerade akter och genomförandeakter är det utmanande att bedöma förslagets genomförbarhet. Med tanke på att förslagen gäller stora, genomgripande och dyra förändringar med stor påverkan på såväl medlemsstaterna som näringslivet framstår det som vanskligt att gå vidare utan mer information.

Förslaget kännetecknas av en centralisering av delar av tullagstiftningen, särskilt vad avser uppgiftslämning och riskhantering. Det finns flera positiva aspekter som kan antas följa av en förflyttning av ansvarsområden från nation till union. Exempelvis kan en ökad centralisering antas innebära ökad harmonisering vid tillämpningen av regelverket, vilket leder till transparens för berörda aktörer. Vidare kan förslaget medföra bättre förutsättningar för övervakning av handelsflöden, genom att ett större perspektiv anläggs.

I enlighet med nu gällande tullkodex¹ lämnar ekonomiska aktörer en stor mängd uppgifter vid olika tidpunkter i samband med införsel och utförsel av varor. Förslaget om ett centralt tullunionen kommer minska duplicering vid lämnande av uppgifter till tullmyndigheterna samt andra myndigheter vars lagstiftning berör införsel och utförsel av varor. En centralisering av uppgiftslämningen medför dock inte per automatik att uppgiftskvaliteten förbättras. I detta sammanhang bör erfarenheterna av införandet av det nya importkontrollsystemet (ISC2)² beaktas. ISC2 är ett centralt system för lämnande av summariska införseldeklarationer, i syfte att möjliggöra riskhantering. Tullverket har under de två år som systemet varit i bruk inte märkt någon tydlig förbättring vad gäller uppgiftskvaliteten i de summariska införseldeklarationerna.³

Även med ökad central styrning ansvarar medlemsstaterna för uppbörd, och i förlängningen administrativa misstag vilket fordrar tydliga ansvarsförhållanden. Det är därför viktigt att det klargörs i vilken mån brister i den centrala hanteringen av data kan läggas medlemsstaterna till last.

Tullverket har ett brett uppdrag, innefattandes uppdrag av nationell karaktär. Det är i detta sammanhang viktigt att erinra om att kommissionen enbart anlägger ett EU-perspektiv på reformförslaget, medan medlemsstaterna även måste beakta de nationella perspektiven såsom att förhindra införsel av restriktionsvaror. Det är på ett övergripande plan viktigt att en ny tullkodex innefattar en väl avvägd balans mellan behov på unionsnivå respektive på

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen.

² Import Control System 2.

³ Se även avsnitt 6 om bestämmelser kopplade till distansförsäljning.

nationell nivå. Det är av synnerlig vikt att Tullverket även fortsatt ges utrymme att utföra hela sitt uppdrag.

2.2 Kostnads- och resurspåverkan

I och med att förslaget i många delar är ofärdigt och beroende av reglering i delegerade akter är det svårt att bedöma de ekonomiska effekterna. Det kan dock konstateras att det rör sig om ett stort åtagande för såväl EU som medlemsstaterna. Med beaktande av detta bör kommissionens kostnadskalkyler betraktas med viss försiktighet.

Förslaget innefattar ett centralt tulldatanav, som på sikt ska ersätta de befintliga systemstöden på både nationell och central nivå. Kommissionen har anfört att denna förändring kommer medföra betydande besparingar för medlemsstaterna.⁴ Tullverket delar uppfattningen att införandet av en annan modell för digitalisering, som innebär att medlemsstaterna inte behöver utveckla nationella IT-system i samma utsträckning som hittills har varit fallet, torde medföra besparingar för medlemsstaterna på lång sikt.

Kommissionen föreslår en lång övergångsperiod (fram till 2038).⁵ Övergångsperiodens omfattande längd kan delvis förstås mot bakgrund av att medlemsstaterna ska ges möjlighet att få förväntad avkastning på de systemstöd som utvecklats. Tullverket vill dock framhålla att avkastningen från dessa system inte är den enda ekonomiska faktorn som bör beaktas vid fastställandet av övergångsperioden.

Under övergångsperioden kommer det från Tullverkets sida krävas paralleldrift och särskild IT-utveckling för att tillgodose tullformaliterna. En sådan IT-utveckling kan antas vara komplex och kostsam. I detta sammanhang bör beaktas troligheten av tillkommande initiativ på förbud- och restriktionsområdet. Även detta medför nya krav på befintligt systemstöd, som då måste uppdateras och uppgraderas.

EU-tullmyndigheten ska inrättas 2026 och ska utföra flera omfattande uppgifter, framförallt i förhållande till riskhantering. Kommissionen har anfört att antalet anställda på EU-tullmyndigheten successivt ska skalas upp, och uppgå till 250 anställda när myndigheten når full organisation.⁶ Mot bakgrund av de uppgifter som EU-tullmyndigheten föreslås utföra framstår storleken på myndigheten som underdimensionerad. Det finns därför en risk att myndigheten sväller och fördyras i förhållande till förslaget. Av förslaget framgår vidare att kommissionen ansvarar för utveckling och drift av tulldatanavet, men att dessa arbetsuppgifter kan anförtros EU-tullmyndigheten.⁷ Även i denna del kan EU-tullmyndighetens dimensionering komma att påverkas.

Förslaget innebär en ökad styrning av tullmyndigheternas operativa verksamhet. Bland annat tillkommer ytterligare rapporteringsskyldigheter och krav på uppföljning vilket kan antas medföra kostnader för Tullverket. Exempelvis skulle Tullverkets tillståndshantering komma att förändras. Förslaget medför ökade krav på uppföljning av alla typer av tillstånd,

⁴ Se t.ex. Explanatory Memorandum i förslaget till ny tullkodex, s. 12.

⁵ Artikel 265 i förslaget till ny tullkodex.

⁶ Se Financial Statement i förslaget till ny tullkodex, s. 24.

⁷ Artiklarna 29.3 och 209 i förslaget till ny tullkodex (jfr. även skäl 18).

både vad gäller frekvens och arbetsätt.⁸ Därutöver ska tillstånd till Trust and Check Trader bli föremål för en djupgående övervakning vart tredje år.⁹ Detta riskerar att bli särskilt betungande då dessa tillstånd förutsätter uppfyllandet av många och komplexa krav.¹⁰

Tullverkets kontrollverksamhet föreslås bli föremål för omfattande styrning, både i förhållande till EU-tullmyndighetens centrala kontrollrekommendationer och styrning av nationell riskhantering. Tullverket har ett omfattande uppdrag, med ansvarsområden som ligger utanför ramen för unionstullagstiftningen. Det finns en risk att en detaljstyrning av riskhantering medför att Tullverket kommer ha minskade kontrollresurser i förhållande till tullmyndighetens övriga uppdrag, exempelvis kontroller vid inre gräns.

EU-tullmyndigheten föreslås ta fram minimiinnehållet för utbildning av tulltjänstemän inom unionen, och ska övervaka tullmyndigheternas genomförande av dessa utbildningar.¹¹ Tullverket ges under sådana förutsättningar mindre utrymme för att självt utarbeta utbildningar för tulltjänstemän. Detta får, beroende på kravbild, en direkt inverkan på Tullverkets interna utbildningsfunktion och kan innebära behov av ytterligare resurser.

2.3 Förslagets struktur och utformning

Kommissionen har valt en lagstiftningsteknik där grundrättsakten, förslaget till ny tullkodex, innehåller rambestämmelser. Detaljerna beträffande exempelvis tulldatanavet och dess påverkan på tullprocesserna är ännu inte fullständigt kända och går inte att läsa ut av förslaget. Kommissionen föreslås få omfattande delegerade befogenheter för att fylla ut unionstullagstiftningen.¹²

Förslaget till ny tullkodex innehåller bestämmelser om en EU-tullmyndighet. Dessa bestämmelser skiljer sig markant från övriga bestämmelser i rättsakten som har en tydlig operativ karaktär, särskilt vad gäller inrättandet och styrningen av myndigheten. I många fall när nya unionsorgan inrättas regleras detta i separata rättsakter (jfr. inrättandet av Frontex¹³). Det finns ett värde i att en framtida tullkodex, i så hög utsträckning som möjligt, innehåller endast bestämmelser som avser tullhanteringen och sådant som är nära kopplat till genomförandet av denna; detta för att skapa tydlighet och förenkla tillämpningen. Tullverket anser därför att det finns skäl att överväga om inte bestämmelser av denna natur bör placeras i en egen rättsakt. Samtidigt är vissa bestämmelser, i avsnittet om EU-tullmyndigheten, centrala i förhållande till förståelsen av andra bestämmelser i förslaget, exempelvis vad avser myndighetens uppgifter. Det framstår som olyckligt att dessa bestämmelser placerats i slutet av rättsakten.

Förslaget innebär en förändring vad det avser beskrivningen av tullmyndigheternas uppdrag. Dessa bestämmelser är otydliga och lagtekniskt felkonstruerade. Det anges i förslaget att syftet med tullmyndigheternas arbetsuppgifter är att uppnå en harmonisering av tillämpningen av tullkontroller och att tullmyndigheterna ska agera som en.¹⁴ Själva

⁸ Artikel 7.4 i förslaget till ny tullkodex.

⁹ Artikel 25.4 andra stycket i förslaget till ny tullkodex.

¹⁰ Artikel 25.3 i förslaget till ny tullkodex.

¹¹ Artikel 208.3 c) i förslaget till ny tullkodex.

¹² Se nedan under avsnitt 2.5 om kommissionens delegationer.

¹³ Frontex inrättades genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624 av den 14 september 2016 om en europeisk gräns- och kustbevakning och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 och upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007, rådets förordning (EG) nr 2007/2004 och rådets beslut 2005/267/EG.

¹⁴ Artikel 2 i förslaget till ny tullkodex.

syftet med tullmyndigheternas arbetsuppgifter kan dock knappast vara att uppnå dessa mål, utan de bör utgöra redskap vid fullgörandet av de uppgifter som åligger tullmyndigheterna. Tullverket anser att det finns en risk att alltför långtgående harmonisering kan få negativa effekter – medlemsstaterna har olika behov och det måste finnas utrymme för nationell särart. Det bör även förtydligas att tullmyndigheterna i många fall inte är ensamt ansvariga för de uppdrag som anges (exempelvis vid införsel av restriktionsvaror). Sådana uppdrag åligger flera olika myndigheter. I den mån ramarna för tullmyndigheternas uppdrag tydliggörs bör detta kunna få verkningar för hur Tullverkets uppdrag på nationell nivå beskrivs, med eventuella följdändringar i regleringsbrev och instruktion.

Förslaget inkluderar flera centrala förändringar i tullproceduren jämfört med idag. Ett exempel på detta är att datumet för frigörande till tullförfarandet, istället för tidpunkten för godtagande av tulldeklarationen, ska utgöra grund för tillämpningen av de bestämmelser som styr tullförfarandet som varor hänförs till.¹⁵ Mot bakgrund av att förslaget inte kan anses heltäckande uppstår svårigheter att skönja en fullständig tullprocedur. Det är således svårt att till fullo bedöma konsekvenserna av sådana förändringar.

En annan tydlig förändring är att fokus i tullhanteringen flyttas mot den ekonomiska aktörens etableringsland, på motsvarande grunder som dagens centraliserade klarering. Exempelvis ska forum för ansökan om beslut (tillstånd) flyttas till etableringslandet, istället för där den huvudsakliga bokföringen för tulländamål förs.¹⁶ Vad gäller aktörer som utgör Trust and Check Trader eller faktisk importör utgör tullmyndigheten i etableringslandet behörig myndighet både vad avser tullövervakning och uppbärande av tullskuld.¹⁷ Detta fokusskifte kan efter utvärdering komma att utökas till samtliga ekonomiska aktörer.^{18, 19}

Förslaget innehåller flera oklarheter, som inte heller kan förväntas tydliggöras genom delegerade akter och genomförandeakter. Vad gäller uppgiftslämning framgår i dagsläget uppgiftskraven uttömmande i bilagor till kompletteringsförordningen²⁰ och genomförandeförordningen²¹. Kommissionen har i detta förslag istället valt en metodik där minimikraven framgår av grundrättsakten, men att kraven kan ändras eller utökas genom delegerade akter.²² Detta är svåröverskådligt och riskerar att medföra en osäkerhet kring vilka uppgiftskrav som gäller vid ett givet tillfälle.

Vidare finns det systematiska otydligheter i förhållande till aktörernas skyldigheter att lämna uppgifter. Det saknas en uttrycklig motsvarighet till regleringen att uppgiftslämnaren ansvarar för uppgifternas riktighet och fullständigt.²³ Tullverket gör dock preliminärt bedömningen att dessa skyldigheter i och för sig kan utläsas ur bestämmelserna om olika aktörers skyldigheter (dvs. importör, faktisk importör och exportör).²⁴

Eftersom uppgifter i större utsträckning kan lämnas av flera aktörer, genom s.k. ”multiple filing”, anser Tullverket ändå att det bör övervägas om det inte finns behov av entydig

¹⁵ Artikel 59.4 i förslaget till ny tullkodex.

¹⁶ Artikel 6.1 tredje stycket i förslaget till ny tullkodex.

¹⁷ Artiklarna 42.3 första stycket samt 169.1 första stycket i förslaget till ny tullkodex.

¹⁸ Artikel 265.8 i förslaget till ny tullkodex.

¹⁹ Se vidare under avsnitt 10 om synpunkter avseende övergångsperioden.

²⁰ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2446 av den 28 juli 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 vad gäller närmare regler avseende vissa bestämmelser i unionens tullkodex.

²¹ 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.

²² Se t.ex. artiklarna 88, 99, 118 och 135 i förslaget till ny tullkodex.

²³ Artikel 15 i nuvarande tullkodex.

²⁴ Artiklarna 20 – 22 i förslaget till ny tullkodex.

reglering om vem som ansvarar för uppgifterna. Detta skulle även få en tydligare koppling till sanktionsbestämmelserna, med avseende på vem som kan sanktioneras för brister i en uppgiftsmängd.²⁵

Tidpunkten för när skyldigheten ska vara uppfylld är i många delar svävande. Ett exempel på detta är att information från distansförsäljning ska lämnas senast dagen efter att betalning accepterades, eller i vart fall innan varorna frigörs till ett tullförfarande.^{26, 27} För att uppnå syftet med tullagstiftningen – att uppgifter i så stor utsträckning som möjligt ska lämnas i förväg för att möjliggöra exempelvis effektiv riskhantering – bör tidpunkten då uppgifter ska lämnas vara tydligt avgränsad.

Tillfällig lagring utgör enligt förslaget alltså en central del av tullproceduren. Det finns behov av tydliga bestämmelser i denna del då tullmyndigheterna har ett stort tullövervakningsbehov vad det gäller varor i tillfällig lagring; tullmyndigheterna behöver kunna vara säkra på att varorna finns tillgängliga för kontroller och inte skingras innan de hänförs till ett tullförfarande.

Bestämmelserna om tillfällig lagring är vidare oklara och svåröverskådliga. Det är exempelvis otydligt i vilken mån det kommer finnas skyldighet att lämna uppgifter som möjliggör övervakning av den tillfälliga lagringen. I dagsläget täcks detta genom en deklaration för tillfällig lagring, men skyldigheten att lämna någon motsvarande uppgiftsmängd framgår inte av bestämmelserna om tillfällig lagring.²⁸ I den mån någon separat uppgiftsmängd inte ska lämnas med avseende på lagringen, behöver det säkerställas att övriga uppgifter som lämnas vid införsel (t.ex. ACI-uppgifterna²⁹ och anmälan av transportmedlets ankomst) är så pass detaljerade att lagringen kan övervakas.

Tullverket har därutöver identifierat otydligheter vad gäller förslagets förhållande till andra unionsrättsakter. Exempelvis anger förslaget att en faktisk importör antingen behöver vara etablerad i unionen eller företrädas av ett indirekt ombud.³⁰ Detta harmonierar inte med mervärdesskattedirektivet³¹ då aktörer från vissa länder kan använda sig av IOSS³² utan att uppfylla dessa krav.³³ Detta gäller i nuläget norska aktörer³⁴, vilket skapar en diskrepans mellan det tullrättsliga och det skatterättsliga systemet i förhållande till handeln med Norge.

Tullverket gör bedömningen att vissa delar av förslagen kan innebära påverkan på små aktörers möjligheter att konkurrera och bedriva tullverksamhet. Detta gäller exempelvis i förhållande till särskilda förfaranden, där Tullverket uppfattar att kraven för att beviljas tillstånd ökar. Vidare riskerar den successiva övergången från godkänd ekonomisk aktör (AEO³⁵) till Trust and Check Trader innebära svårigheter för små aktörer. De krav som ställs

²⁵ Enligt artikel 252.1 c) i förslaget till ny tullkodex utgör ett lämnande av ofullständiga, inkorrekt, ogiltiga, icke-autentiserade samt falska uppgifter en tullöverträdelse som ska sanktioneras. Det kan finnas ett värde i att bestämmelsen kopplar an till ett tydligt utpekande av vem som ansvarar för lämnade uppgifter.

²⁶ Artikel 21.1 i förslaget till ny tullkodex.

²⁷ Se även avsnitt 10 om synpunkter avseende övergångsperioden.

²⁸ Se även avsnitt 10 om synpunkter avseende övergångsperioden.

²⁹ Advance Cargo Information.

³⁰ Artiklarna 20.2 samt 20.3 e) i förslaget till ny tullkodex.

³¹ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt.

³² Import One Stop Shop.

³³ Artikel 369m.1 c) i mervärdesskattedirektivet.

³⁴ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/942 av den 10 juni 2021 om tillämpningsföreskrifter för rådets direktiv 2006/112/EG vad gäller fastställande av förteckningen över tredjeländer med vilka unionen har ingått ett avtal om ömsesidigt bistånd som har ett liknande tillämpningsområde som rådets direktiv 2010/24/EU och rådets förordning (EU) nr 904/2010.

³⁵ Authorised Economic Operator.

på en Trust and Check Trader är omfattande och ställer krav på betydande och kostsamma systemstöd.³⁶ Det kan därför ifrågasättas i vilken mån små aktörer kan uppfylla dessa krav.

2.4 Förvaltningsrättsliga frågor

Förslaget innehåller en bestämmelse som innebär att om en tullmyndighet inte fattar ett beslut inom en viss tidsfrist kan aktören betrakta denna underlåtenhet som ett överklagbart negativt beslut.³⁷ Förfarandet är frivilligt för aktören, men hanteringen är främmande vid en jämförelse med svensk rätt (jfr. dröjsmålstalan³⁸). Det är också oklart hur en sådan bestämmelse förhåller sig till instansordningsprincipen och vad en prövning i förvaltningsdomstol kan leda till för resultat. En återförvisning för prövning i sak skulle inte försätta sökanden i ett bättre läge.

I förslaget verkar det saknas en motsvarighet till artikel 12.1 i nu gällande tullkodex. Den befintliga bestämmelsen gör det möjligt, när det finns en skyldighet eller ett bemyndigande till utlämnande enligt gällande bestämmelser, att lämna ut uppgifter av konfidentiell natur som samlats in vid utövande av verksamheten. Det bör säkerställas att förslaget ger utrymme för att även framgent beakta offentlighetsprincipen.

Justitiedepartementets grundlagsenhet bör involveras i ett tidigt skede för att säkerställa att förslagen är förenliga med nationella grundlagar och allmänna förvaltningsrättsliga principer. Förslaget väcker många frågor av denna karaktär; däribland om EU-tullmyndighetens uppdrag kan anses utgöra myndighetsutövning mot enskilda³⁹, styrningen av nationella samarbetsmyndigheter⁴⁰, tullmyndigheternas åtkomst till olika aktörers system⁴¹ samt när en handling som inkommer maskin till maskin ska anses inkommen⁴².

2.5 Kommissionens delegationer

Tullverket noterar att kommissionen föreslås få omfattande befogenheter att meddela delegerade akter och genomförandeakter. I funktionsfördraget⁴³ regleras under vilka förutsättningar som delegerade akter ska tas fram. Enligt denna reglering ska målet, innehållet, omfattningen och varaktigheten för delegeringen tydligt avgränsas. Vidare ska de väsentliga delarna av ett område förbehållas grundrättsakten.⁴⁴ Genomförandeakter får endast ha till syfte att genomföra en annan bindande rättsakt.⁴⁵

Flera bemyndiganden är otydliga och inte tillräckligt avgränsade. Exempelvis får kommissionen ändra och lägga till vilka personuppgifter som får behandlas i tulldatanavet, med beaktande av informationssamhällets utveckling.⁴⁶ Förutsättningarna i denna delegation är otydliga och det framgår inte vilka kategorier av personuppgifter som kan tillkomma. Detta skapar en osäkerhet ur ett dataskyddsperspektiv om vilka uppgifter som

³⁶ T.ex. anges i artikel 25.3 f) i förslaget till ny tullkodex att en Trust and Check Trader ska ha ett omfattande elektroniskt systemstöd som möjliggör realtidsövervakning av data vid införsel av varor m.m.

³⁷ Artikel 6.3 tredje stycket i förslaget till tullkodex.

³⁸ Jfr. 12 och 49 §§ förvaltningslagen (2017:900).

³⁹ Se avsnitt 3.

⁴⁰ Se avsnitt 8.

⁴¹ Se avsnitt 5.2.

⁴² Se avsnitt 4.3.

⁴³ Fördraget om europeiska unionens funktionssätt.

⁴⁴ Artikel 290 i funktionsfördraget.

⁴⁵ Artikel 291 i funktionsfördraget.

⁴⁶ Artikel 32.3 i förslaget till ny tullkodex.

tulldatanavet kommer att innehålla. Samma problematik gör sig gällande i förhållande till kommissionens delegerade befogenheter att ändra eller lägga till vilka uppgifter som ska lämnas för att varor ska kunna hänföras till ett tullförfarande.

Det finns därutöver exempel på bemyndiganden som är svårtydda och som framstår som främmande i förhållande till den rättsliga grunden för förslaget. Kommissionen ges rätt att i genomförandeakter specificera proceduren för att återbetala mervärdesskatt till fysiska personer som inte är etablerade i unionen.⁴⁷ Bestämmelsen är placerad i ett avsnitt om export och hänvisar till betalning av exportbidrag, vilket framstår som missvisande. I den mån kommissionen med stöd av bestämmelsen avser reglera förfaranderegler för återbetalning av mervärdesskatt bör detta regleras i mervärdesskattedirektivet. Bestämmelsen kan dock, mot bakgrund av diskussioner som skett på unionsnivå kopplade till mervärdesskattedirektivet, förstås som att avsikten är att ta fram procedurregler i förhållande till det påtecknande av fakturor och andra dokument som tullmyndigheterna utför på begäran vid utförelse.⁴⁸ Oaktat detta bör den rättsliga grunden för delegationen tydliggöras.

Flera bemyndiganden avser väsentliga delar och bör förbehållas grundrättsakten. Ett exempel är att kommissionen i delegerade akter får ange i vilka fall som ACI-uppgifter inte behöver lämnas, när det bedöms lämpligt i förhållande till vissa varor eller flöden.⁴⁹ Tullmyndigheterna kommer vara beroende av ACI-uppgifterna för att kunna säkerställa tullövervakning. Undantag från skyldigheten att lämna sådan information är enligt Tullverket av sådan väsentlig art att det bör framgå av grundrättsakten.

Kommissionen ska senast den 31 december 2035 presentera en rapport avseende hur etableringslandets tullövervakning och uppbärande av tullskuld har fallit ut gällande Trust and Check Trader. Kommissionen ges därefter rätt att i delegerade akter utöka de fall där etableringsland ska utgöra grund för behörig medlemsstat vad gäller tullövervakning och tullskuld.⁵⁰ Tullverket anser att detta utgör ett särskilt problematiskt bemyndigande. En utökad förändring av behörig tullmyndighet får betydande konsekvenser, och har inverkan på medlemsstaternas egna medel. Tullverket anser därför att sådana väsentliga förändringar bör ske genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3 EU-tullmyndigheten

Samtliga avdelningar inom Tullverket kommer att beröras och påverkas vid inrättandet av en EU-tullmyndighet. Förslaget i denna del uppfattas som otydligt med avseende på ansvarsfördelningen mellan EU-tullmyndigheten, kommissionen och tullmyndigheterna.

Det är dock tydligt att EU-tullmyndigheten avses utöva styrning över och utföra arbetsuppgifter på områden som nu åligger tullmyndigheterna. EU-tullmyndigheten föreslås bl.a. ha till uppgift att samordna och övervaka det operativa samarbetet mellan tullmyndigheterna samt stödja tullmyndigheterna i att uppnå ett enhetligt genomförande

⁴⁷ Artikel 99.5 i förslaget till ny tullkodex.

⁴⁸ Artikel 147.2 andra stycket i mervärdesskattedirektivet. Jfr. GFV 36:e mötet 6 december 2021, GFV no 110 och 39:e mötet 14 oktober 2022, GFV no 125.

⁴⁹ Artikel 80.7 e) i förslaget till ny tullkodex.

⁵⁰ Artikel 265.8 i förslaget till ny tullkodex.

av tullagstiftningen, särskilt för att säkerställa att tullkontroller och riskhantering genomförs på ett harmoniserat sätt.⁵¹ EU-tullmyndigheten ska vidare bl.a. utföra riskhantering och, när det är lämpligt, utfärda kontrollrekommendationer till tullmyndigheterna, samarbeta med unionsorgan och andra nationella myndigheter än tullmyndigheterna, samordna och stödja det operativa samarbetet mellan tullmyndigheterna och mellan tullmyndigheterna och andra nationella myndigheter, samt organisera och samordna gemensamma kontroller. EU-tullmyndigheten kommer även att ha en särskild roll vid krishantering.⁵²

Det behöver analyseras om EU-tullmyndighetens befogenheter kommer att motsvara myndighetsutövning mot enskilda och om det finns behov av kompletterande nationell reglering för att möjliggöra att myndighetsutövning överläts till EU-tullmyndigheten. I detta sammanhang uppmärksammar Tullverket också att EU-tullmyndigheten, i varje medlemsstat, ska ha den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer enligt nationell rätt, och har exempelvis rätten att föra talan inför domstolar och andra myndigheter.⁵³

Det kan finnas ett värde i en EU-tullmyndighet som tillför ett EU-perspektiv, vilket kan berika medlemsstaternas riskhantering exempelvis genom att tillhandahålla kartläggning och övervakning av sådana risker som är svåra att upptäcka nationellt. En EU-tullmyndighet skulle också kunna vara en bra plattform för samarbete mellan tullmyndigheterna. Det kan också finnas ett värde i att en sådan myndighet tar över uppgifter som idag åligger kommissionen, såsom utveckling, drift och underhåll av IT-system, prestationsmätningar och utvärderingar och vissa utbildningsinsatser. Kommissionen vill dock gå mycket längre.

Förslaget om inrättandet av en EU-tullmyndighet kan i flera hänseenden anses gå utanför den rättsliga ramen för en ny tullkodex. Detta gäller särskilt bestämmelser om operativt samarbete med Europol och Frontex, samt om styrning av Tullverkets samarbeten. Kommissionen föreslår ett ramverk som ska omfatta allt samarbete som tullmyndigheterna har med andra nationella myndigheter. Av förslaget framgår följande; *"in the field [of] other legislation applied by the customs authorities, collection of duties and taxes and other relevant fields of cooperation"*.⁵⁴ Ramverket ska också omfatta det samarbete som tullmyndigheterna ska ha med olika grupperingar på EU-nivå, inklusive Europol och Frontex.⁵⁵

Den rättsliga grunden för förslaget återfinns i artiklarna 33, 114 och 207 i funktionsfördraget. Tullverket ifrågasätter om det utifrån denna rättsliga grund finns stöd för central styrning av verkets samarbeten, och om ett sådant styrningsinitiativ ligger inom ramen för EU:s exklusiva kompetens. I den mån det ligger utanför denna ram kan förslaget även ifrågasättas i förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.⁵⁶ Kommissionen vill med förslaget i denna del skapa förutsättningar för tullmyndigheterna att "agera som en", särskilt vad gäller varukontroller vid EU:s yttre gräns. Vid bedömningen av förslagets

⁵¹ Artikel 207 i förslaget till ny tullkodex.

⁵² Artikel 208 i förslaget till ny tullkodex.

⁵³ Artikel 205.2 i förslaget till ny tullkodex.

⁵⁴ Artikel 240.1 i förslaget till ny tullkodex.

⁵⁵ Artiklarna 240.3 och 240.9 i förslaget till ny tullkodex.

⁵⁶ Jfr. artikel 5 i fördraget om europeiska unionen.

ändamålsenlighet bör det beaktas att det redan idag finns instrument för sådant samarbete.

I årsrapporten för 2022 beträffande instrumentet för finansiering av tullkontrollutrustning⁵⁷ påminner kommissionen om att Wise Persons-gruppen i sin rapport anförde att brist på tullkontrollutrustning utgör en av grundorsakerna till tullunionens problem, att tullmyndigheterna ännu inte agerar som en. Kommissionen lyfter fram att instrumentet för finansiering av tullkontrollutrustning under 2022, genom samfinansiering av inköp av toppmodern tullkontrollutrustning, började ge önskad effekt för att ta itu med denna brist på tillgång. Kommissionen anför vidare att en liknande finansiering numera möjliggör inköp av modern och tillförlitlig tullkontrollutrustning. Detta kommer enligt kommissionen bidra till den ambitiösa kommande reformen av unionens tullpolitik. I årsrapporten lyfter kommissionen också fram att instrumentet för finansiering av tullkontrollutrustning redan under sitt första år demonstrerat unionens förmåga att hantera kriser mycket snabbt och avsevärt förbättrat säkerheten och leveranskedjornas integritet; det var nödvändigt att snabbt finansiera tullkontrollutrustning för de gränsövergångar som är mest berörda av kriget i Ukraina. Det finns således redan ett instrument på plats som på ett agilt och effektivt sätt adresserar frågan om att ge tullmyndigheterna bättre möjligheter att agera som en. Kommissionens förslag är långtgående när det gäller skärpt styrning av tullmyndigheternas operativa verksamhet i syfte att åstadkomma ökad harmonisering. Det innehåller också element av skärpt styrning av andra nationella myndigheters verksamhet. Den omständigheten att förutsättningarna skiljer sig åt mellan medlemsstaterna måste dock beaktas. Givet dessa olikheter finns det en risk att en alltför långt gående harmonisering påverkar resultatet negativt.

EU-tullmyndigheten ska assistera kommissionen i att årligen bedöma och utvärdera tullunionen. För detta ändamål ska EU-tullmyndigheten, i samarbete med tullmyndigheterna, producera rapporter och andra dokument.⁵⁸ Tullverket anser det vara av vikt att de mätindikatorer som används är väl genomtänkta och tydliga. Vidare får inte mätningarna innebära ökad administrativ börda för tullmyndigheterna, varför insamlandet av uppgifter bör ske automatiserat. Tullverket anser därutöver det vara oklart i vilken omfattning tullmyndigheterna ska involveras i de analyser som ska vidtas. Det är av vikt att detta arbete sker i nära samarbete med tullmyndigheterna.

4 Tulldatanavet

4.1 Allmänna synpunkter

Förslaget om ett tulldatanav är intressant, och Tullverket är försiktigt positivt till förslaget i denna del. Tullverket ser det som troligt att en centralisering av uppgiftslämningen till en kontaktpunkt är nödvändig för att kunna hantera det moderna handelsflödet med t.ex. ökande volymer. Hur tulldatanavet ska fungera framgår dock inte med tydlighet av förslaget, vilket medför svårigheter att i detta läge ta ställning dess genomförbarhet. Det finns ett behov av en mer detaljerad beskrivning av de tänkta processerna i tulldatanavet.

⁵⁷ Commission Staff Working Document - Customs Control Equipment Instrument Annual Progress Report 2022 Brussels, 6.7.2023 SWD(2023) 251 final.

⁵⁸ Artiklarna 255 och 256 i förslaget till ny tullkodex.

Först när en sådan har presenterats går det att bedöma tulldatanavets funktion i förhållande till exempelvis risker, sårbarhet och resiliens.

Det är tydligt att tulldatanavet får en påverkan på befintliga systemstöd och nationell IT-utveckling. Hur och när denna påverkan kommer aktualiseras är i viss mån oklart. Det föreslås att kommissionen i delegerade akter ska ta fram ett arbetsprogram för den fortsatta utvecklingen, och sedermera avvecklingen av de systemstöd som utvecklats till följd av befintlig tullagstiftning.⁵⁹ Utifrån hur övergångsbestämmelserna är utformade kan det dock antas att många av de nationella systemstöden behöver hållas i drift till en tidpunkt som ligger bortom dagen för förslaget fulla införande.

Om det centrala tulldatanavet inrättas är det angeläget att det kan nyttjas även för nationella behov. I annat fall skulle det påverka Tullverkets möjligheter att utföra den del av myndighetens uppdrag som inte ligger inom tullunionsområdet. Exempelvis gör sig detta gällande i förhållande till nationella punktskatter samt nationella restriktioner.

Förslaget innehåller en begränsning av för vilka ändamål tullmyndigheterna får behandla uppgifterna i tulldatanavet.⁶⁰ Tullmyndigheterna får bl.a. behandla uppgifter för att utföra arbetsuppgifter i tullagstiftningen eller annan lagstiftning som tillämpas av tullmyndigheterna. Definitionen av *annan lagstiftning som tillämpas av tullmyndigheterna* föreslås innefatta annan lagstiftning än tullagstiftning⁶¹ med avseende bl.a. på varor som förs in i, för ut ur eller passerar genom unionens tullområde.⁶² I skälen till förslaget anges att bakgrunden till definitionen är tullmyndigheternas uppdrag att tillämpa annan unions- och nationell lagstiftning på tullområdet. I definitionen ska innefattas både lagstiftning med avseende på förbud och restriktioner samt handelspolitiska åtgärder.⁶³ Det behöver säkerställas att de typer av uppdrag som Tullverket utför enligt nationell lagstiftning innefattas i definitionen av de unionsrättsliga begreppen tullagstiftning eller annan lagstiftning som tillämpas av tullmyndigheterna, och att de ändamål för vilka verket får behandla uppgifter i tulldatanavet inte är alltför begränsade.

Enligt förslaget ska vissa brottsbekämpande EU-organ medges tillgång till uppgifter i tulldatanavet.⁶⁴ Det behöver klargöras hur detta förhåller sig till den rättsliga grunden för den förslagna nya tullkodexen. Vidare behöver det säkerställas att förutsättningarna för att vidarebehandla uppgifter från tulldatanavet inom brottsdatalogens tillämpningsområde för Tullverkets del inte försämras i förhållande till den åtkomst till uppgifter från den nationella tulldatabasen som är möjlig i dag.

Kommissionen, eventuellt genom EU-tullmyndigheten, ansvarar för utvecklingen av tulldatanavet. Av skälen till förslaget framgår dock att kommissionen tillsammans med medlemsstaterna ska designa tulldatanavet.⁶⁵ Det är av stor vikt att medlemsstaterna inom ramen för denna samverkan får gehör för sina behov – i förhållande till både centralt och nationellt utformade uppdrag. Det är inte önskvärt med en situation där samma, liknande,

⁵⁹ Artikel 29.5 i förslaget till ny tullkodex.

⁶⁰ Artikel 31.2 i förslaget till ny tullkodex.

⁶¹ Artikel 5.2 i förslaget till ny tullkodex.

⁶² Artikel 5.3 i förslaget till ny tullkodex.

⁶³ Skäl 8 till förslaget till ny tullkodex.

⁶⁴ Artiklarna 31.5 (OLAF), 31.6 (EPPO) och 31.10 (Europol) i förslaget till ny tullkodex.

⁶⁵ Skäl 18 till förslaget till ny tullkodex.

eller samverkande lösningar behöver byggas upp såväl centralt som nationellt. I den mån sådana hänsyn inte visas vid designen finns en risk att utformningen av tulldatanavet begränsar tullmyndigheterna mer än vad förslaget innehåller. Det är viktigt att de nationella tullmyndigheterna involveras vid framtagandet av tulldatanavets design och att tullmyndigheternas behov tillgodoses.

Inom ramen för samarbetet, som tullmyndigheterna förväntas upprätthålla med andra myndigheter, innefattas utbyte av data.⁶⁶ Förslaget innehåller bestämmelser som anger för vilka ändamål andra myndigheter får behandla uppgifter i tulldatanavet.⁶⁷ I den mån dessa myndigheter använder sig av andra unionsrättsliga system så får dessa användas för samarbetet. Dessa system ska ha en interoperabilitet gentemot tulldatanavet, och kommissionen ska ange de tekniska förutsättningarna för anslutningen.⁶⁸ För att de åsyftade förenklarna ska uppnås är det avgörande att det säkerställs en hög grad av interoperabilitet gentemot unionsrättsliga system. Exempelvis kommer Tullverket i framtiden vara beroende av informationsförsörjning från EMSWe⁶⁹ vad gäller uppfyllandet av dels tullformaliteter i sjöflödet, dels exempelvis ankomstformaliteter även för de fall då varor inte ankommer direkt från tredje land. Det är av vikt att interoperabiliteten möjliggör användandet av alla uppgifter som Tullverket behöver för att på ett agilt sätt kunna tillgodose sina behov.

I den mån myndigheter inte använder sig av unionsrättsliga system får berörda myndigheter använda sig av specifika delar av tulldatanavet för att behandla uppgifter.⁷⁰ Medlemsstaterna får utveckla anslutningsapplikationer för att möjliggöra behandling av data i tulldatanavet.⁷¹ Idag hanteras uppgiftslämnning till andra myndigheter delvis manuellt genom utdrag ut tulldatabasen. Gentemot Skatteverket sker uppgiftsöverföring till viss del genom Surveillance⁷². En möjlighet för andra myndigheter att ha åtkomst till de uppgifter de behöver kan antas på ett betydande sätt förenkla delningen av uppgifter. I den mån förslaget realiserar är det av vikt att även andra myndigheter prioriterar anslutning till tulldatanavet.

I kommissionens ansvar för tulldatanavet bör innefattas ansvar för t.ex. kommunikation och information till berörda aktörer, anslutningsprocesser, support och helpdesk. Det bör göras tydligt att dessa uppgifter ska skötas centralt.

4.2 Kontinuitetsplanering

Det saknas i dagsläget förklaringar till vad som händer vid exempelvis en krissituation, vilken medför att tullmyndigheterna eller övriga aktörer inte har tillgång till tulldatanavet. Kommissionen har i förslaget inte angett mer än att tulldatanavet ska utgöra en säker och motståndskraftig produkt.⁷³ Tullverket har inte identifierat några bemyndiganden till kommissionen som tar sikte på kontinuitetsfrågor.

⁶⁶ Artikel 240.2 b) i förslaget till ny tullkodex.

⁶⁷ Artikel 31 i förslaget till ny tullkodex.

⁶⁸ Artiklarna 37.3 och 37.5 i förslaget till ny tullkodex.

⁶⁹ European Maritime Single Window Environment.

⁷⁰ Artikel 37.4 i förslaget till ny tullkodex.

⁷¹ Artikel 30 i förslaget till ny tullkodex.

⁷² Artikel 56 i genomförandeförordningen.

⁷³ Artikel 29.1 första stycket i förslaget till ny tullkodex.

En central hantering gör det inte längre möjligt att ha nationella lösningar för systemavbrott. Risken för cyberattacker och liknande intrång är stor, liksom möjligheten att kunna få tillgång till enorma mängder information genom t.ex. spionage. Tullverket skulle bli helt beroende av tillgängligheten av tulldatanavet, vilket ställer stora krav på tekniken och kapaciteten. Mot bakgrund av detta kräver en övergång till tulldatanavet strategier avseende hur kontinuitet kan upprätthållas vid undantagssituationer, samt vem som ansvarar för kontinuiteten.

4.3 Förvaltningsrättsliga frågor

Vid utformning av IT-system, där kommissionen och de 27 medlemsstaterna samverkar, bör krav som följer av IT- och informationssäkerhet samt dataskyddsreglering så långt som möjligt regleras i en EU-rättsakt. EU-rättsakten bör reglera frågor gällande bl.a. roller och ansvar, längsta tid för personuppgiftsbehandling, behörigheter samt säkerhetsloggning.

Tullverket anser att en reglering på EU-nivå skulle medföra tydlighet i tillämpningen på nationell nivå dels eftersom reglering i lag kan utgöra undantag från andra regler⁷⁴, dels eftersom att EU-rätten har företräde vid konflikt mellan EU-rättslig reglering och nationell reglering. Framtagandet av EU-rättsakter ställer därutöver krav på samråd med Europeiska datatillsynsmannen.⁷⁵ Detta samrådsförfarande torde öka kvaliteten på regleringen av personuppgiftsbehandlingen i tulldatanavet.

Uppgifter i tulldatanavet kommer att vara tillgängliga för Tullverket med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Detta innebär att uppgifterna kommer att motsvara allmänna handlingar i enlighet med regleringen i tryckfrihetsförordningen⁷⁶. Det medför att krav enligt offentlighets- och sekretesslagen⁷⁷ vad gäller exempelvis diarieföring, arkivering, gallring och utlämnande av allmänna handlingar kommer att behöva beaktas. Uppgifter som Tullverket tillgängliggör i tulldatanavet kommer på samma sätt att bli expedierade och därmed allmänna handlingar. Det behöver säkerställas att det finns tillräckligt sekretesskydd för samtliga uppgifter i tulldatanavet. Det behöver även säkerställas att det finns stöd för utlämnande av uppgifter till en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation.⁷⁸ Ett sådant utlämnande får ske i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning. Kravet på stöd för utlämnande gäller även i förhållande till kommissionen, som kommer att förvalta tulldatanavet.

Uppgiftslämnande från enskilda aktörer och olika myndigheter till tulldatanavet kommer till stor del att ske maskin till maskin. Sådana lösningar kräver maskinella valideringar av de meddelanden som kommer in. Vilka valideringar som sker vid olika tidpunkter påverkar när en handling ska anses vara inkommen och därmed också när olika krav enligt

⁷⁴ Detta kan exempelvis gälla bestämmelser om gallring. I 2 kap. 10 § lag (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet, TDL, anges att gallring ska senast sex år efter utgången av det kalenderår då uppgifterna eller handlingarna behandlades i databasen första gången. Som framgår av andra stycket kan det i lag eller annan författning föreskrivas en längre tid för bevarande av vissa uppgifter.

⁷⁵ Artikel 42 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG.

⁷⁶ Tryckfrihetsförordning (1949:105).

⁷⁷ Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

⁷⁸ 8 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.

förvaltningslagen måste beaktas. Utformningen av mottagningsfunktionerna, innehåll i svarsmeddelanden och de förvaltningsrättsliga kraven måste vara förenliga.⁷⁹

Beroende av den tekniska lösningen för åtkomst till uppgifterna i källsystemen⁸⁰ vid interoperabilitet kan åtkomsten komma att ses som direktåtkomst; detta med konsekvensen att uppgifterna i källsystemen ska ses som allmänna handlingar hos Tullverket. I källsystemen finns sannolikt stor risk för förekomst av omfattande överskottsinformation som dessutom är av känslig art. En sådan teknisk utformning bör undvikas⁸¹ och tillgången till information begränsas. Åtkomst till mycket och känslig överskottsinformation kan anses vara oproportionerlig ur ett dataskyddshänseende. Även sekretessregleringen kan behöva ses över vid en sådan lösning.

Tullmyndigheterna och ekonomiska aktörer föreslås få en möjlighet att utbyta vilken information som helst, även sådan information som inte särskilt krävs enligt tullagstiftningen.⁸² Utbytet kan ske i enlighet med ett skriftligt avtal och kan innefatta att tullmyndigheterna får åtkomst till de ekonomiska aktörernas elektroniska system. Informationen ska vara konfidentiell om inte parterna kommer överens om något annat eller om de gällande bestämmelserna inte föreskriver något annat.⁸³

Förslaget innebär en mycket vid möjlighet att utbyta uppgifter utan ett klart syfte. Det är svårt att förutse vilket sekretesskydd som skulle krävas för att skydda uppgifterna och det är tveksamt om en så vid möjlighet till informationsinhämtning kan vara förenlig med principerna om ändamålsbegränsning och uppgiftsminimering i den allmänna dataskyddsförordningen⁸⁴. Det är också otydligt om regleringen av uppgifternas status som konfidentiella utgör ett hinder för tillämpning av offentlighetsprincipen.⁸⁵ Slutligen är det viktigt att åtkomsten till uppgifter i ekonomiska aktörers system inte utformas på ett sådant sätt att uppgifterna i systemen anses vara tillgängliga via direktåtkomst som gör uppgifter och sammanställningar till allmänna handlingar hos Tullverket.

Datanavet kommer att innebära en koncentration av stora mängder data. Det är många aktörer, myndigheter, organ och funktioner som ska lämna och medges tillgång till uppgifter i navet. En del av informationsutbytet mellan aktörerna ska möjliggöras genom interoperabilitet med andra elektroniska system, plattformar och miljöer.⁸⁶ Kommissionen, EU-tullmyndigheten och OLAF har åtkomst till samtliga medlemsstaters uppgifter. En nyhet i reformpaketet är att behandling av personuppgifter i datanavet ska ske enligt såväl den allmänna dataskyddsförordningens som brottsdatadirektivets⁸⁷ tillämpningsområde. Åtkomst till navet ska på begäran lämnas till EU:s brottsbekämpande myndigheter och

⁷⁹ Se även avsnitt 5.1 om Trust and Check Trader.

⁸⁰ Med källsystem avses här den uppgiftssamling eller databas som förs av andra myndigheter än tullmyndigheterna, EU-organ eller ekonomiska aktörer.

⁸¹ Jfr. t.ex. HFD 2015 ref 61 (LEFI Online).

⁸² Artikel 38.1 i förslaget till ny tullkodex.

⁸³ Artikel 38.2 i förslaget till ny tullkodex.

⁸⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

⁸⁵ Se ovan i avsnitt 2.4.

⁸⁶ Se bl.a. skäl 20 samt artiklarna 29.1 e), 37.2, 3, 5, och artikel 55.1 b) i förslaget till ny tullkodex.

⁸⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

organ. Förslagen ställer nya och stora krav på de rättsliga stöden för personuppgiftsbehandlingen. Det behöver förtydligas vilken dataskyddsreglering som är tillämplig på vilken behandling och hur kraven i respektive regelkomplex uppfylls. Förslaget förutsätter tydlig reglering av roller och ansvar samt hur personuppgifter och annan data får delas och vidarebehandlas (vilka uppgifter som berörs, med vilka de delas, på vilket sätt de får delas, för vilka ändamål och under vilka förutsättningar). Utformningen av instrument, organisation, arbetssätt och skyddsmekanismer är något som behöver granskas under hela lagstiftningsprocessen för att integritetsintressen och mänskliga rättigheter (t.ex. passivitetsrätten) ska beaktas på ett godtagbart sätt.

Det behöver klargöras om säkerhetsskyddsklassad information kommer att behandlas i tulldatanavet. Om det är tanken behöver en analys göras för hur lämpligt skydd för uppgifterna ska kunna garanteras.

Sverige arbetar genom Digitaliseringsmyndighetens myndighetssamverkan med att skapa förutsättningar och infrastruktur för en gemensam hantering och dialog med företag och privatpersoner genom särskilda tjänster och funktioner som Mina meddelanden, gemensam hantering av ärenden, nationell hantering av fullmakter och grundinformation. Detta sker inom ramen för Ena – Sveriges digitala infrastruktur. Tullverket verkar i dag stödjande i dessa sammanhang, och i syfte att möjliggöra samordning med övriga nationella myndigheter. När andra obligatoriska digitala tjänster och funktioner införs på EU-nivå för Tullverkets del, försvåras den nationella samverkan och tidigare framarbetade lösningar kan förlora relevans.

5 Trust and Check Trader

5.1 Allmänna synpunkter

Kommissionen lyfter i sin konsekvensutredning⁸⁸ att små och medelstora företag (SME) kommer att påverkas av den reformerade tullproceduren, särskilt i förhållande till de ytterligare förenklingar som Trust and Check Trader-systemet medför. Kommissionen anför vidare fram att mellan 60 och 70 procent av alla ekonomiska aktörer, som har AEO-tillstånd, faller inom kategorin för SME. Till år 2030 är målet att 90 procent av SME bör ha uppnått ”a basic level of digital intensity”.⁸⁹

Med tanke på de högre krav som ställs för att beviljas status som Trust and Check Trader gör Tullverket bedömningen att det inte framstår som tillräckligt att en ekonomisk aktör har uppnått en sådan grundläggande digitaliseringsnivå. Kraven är betydligt högre ställda än vad som gäller enligt dagens bestämmelser om AEO.⁹⁰ Oaktat vilken digital mognad som enskilda SME kan anses uppnå, bör det ifrågasättas i vilken mån dessa aktörer kan förväntas ha de resurser som krävs för att uppfylla de omfattande och komplexa kraven på olika verksamhetsstöd.

⁸⁸ Commission Staff Working Document Impact Assessment Report, Brussels, 17.5.2023, SWD(2023) 140 final, s. 66.

⁸⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/isoc_e_dii_esmsip2.htm, sidan besökt den 25 september 2023.

⁹⁰ Artikel 25 i förslaget till ny tullkodex.

För det fall att kommissionens ansats är att en större andel av de ekonomiska aktörerna ska beviljas status som Trust and Check Traders kommer detta enligt Tullverkets mening innebära en risk för att även ekonomiska aktörer, med dåliga förutsättningar för att klara tillståndskraven, beviljas de långtgående förenklingar som är förenade med status som Trust and Check Trader. Enligt tillgängliga uppgifter hos Tullverket är det idag under en procent av samtliga EORI-registrerade ekonomiska aktörer i Sverige som även är AEO-tillståndshavare. Som framgår av avsnitt 2.2 ovan riskerar övervakningen av Trust and Check Traders bli en särskilt betungande arbetsuppgift. Detta gäller särskilt för det fall att en mer omfattande andel av de EORI-registrerade ekonomiska aktörerna skulle få status som Trust and Check Trader.

Med anledning av de omfattande förenklingar som tillståndet kan innebära – exempelvis möjligheten att lämna uppgifter om varorna vid en senare tidpunkt och möjligheten att utföra vissa kontroller och frigöra varor på tullmyndigheternas uppdrag⁹¹ – bedömer Tullverket även att verkets kontroller kommer att förflyttas från den så kallade initialkontrollen till att istället ske genom kontroller i efterhand. Med anledning av att varorna då redan är skingrade kan dessa kontroller i efterhand bli mer tidskrävande. I vilken utsträckning som Tullverket påverkas är dock avhängigt av på vilken nivå och med vilken frekvens som tullmyndigheterna förväntas utföra tullkontroller. Tullverket instämmer i förslagets reglering att Trust and Check Trader, i de fall då det finns anledning att misstänka att varan inte uppfyller de krav som ställs i lagstiftning som tillämpas av tullmyndigheten, ska kontakta tullmyndigheten och andra berörda myndigheter. Det är i dessa fall tullmyndigheten som beslutar om varan ska frigöras till det aktuella tullförfarandet.⁹² Tullverket instämmer i detta förslag eftersom varor som omfattas av bl.a. förbud och restriktioner måste identifieras redan i initialkontrollen.

Av förslaget framgår det att en ekonomisk aktör som är Trust and Check Trader får beräkna tullskulden på samtliga import och export under en period som inte överstiger 31 dagar.⁹³ Det framgår också av förslaget att en Trust and Check Trader i vissa situationer inte behöver ställa garanti för potentiell tullskuld.⁹⁴ Det bör analyseras och tydliggöras hur ett sådant undantag kan komma att påverka tullmyndighetens skyldighet att betala egna medel på grund av administrativa misstag.

Av förslaget framgår det vidare att det är ett tillståndskrav att Trust and Check Trader i realtid för tullmyndigheterna tillgängliggör ett stort antal verksamhetsystem som innehåller uppgifter gällande varors rörelser och efterlevnad av de regelverk som gäller för varorna.⁹⁵ Enligt Tullverkets uppfattning är det oklart hur detta ska fungera rent praktiskt. Exempelvis måste uppgifterna valideras för att säkerställa att de är korrekta. Det framstår som oklart om denna validering ska ske redan i den ekonomiska aktörens verksamhetsystem eller om valideringen ska ske i tulldatanavet. Om valideringar inte implementeras framstår det som oklart hur tullmyndigheterna ska kunna säkerställa att uppgifterna som hämtas via tulldatanavet är korrekta. Det är vidare oklart om felaktiga

⁹¹ Artiklarna 59.3 och 61 i förslaget till ny tullkodex.

⁹² Artikel 61.3 i förslaget till ny tullkodex.

⁹³ Artiklarna 181.4 och 184.2 i förslaget till ny tullkodex.

⁹⁴ Artikel 102.2 c) i förslaget till ny tullkodex.

⁹⁵ Artikel 25.3 f) i förslaget till ny tullkodex.

uppgifter ska avvisas eller om den ekonomiska aktören ska meddelas att uppgifterna är felaktiga.

Som en konsekvens av införandet av Trust and Check Traders kommer det vara påkallat med en ändring i mervärdesskattelagen⁹⁶, med innebörden att det är den som varit skyldig att betala tullen i det andra EU-landet som är skyldig att betala mervärdesskatt för importen⁹⁷. En sådan lagändring måste dock grunda sig på att grundbestämmelsen ändras i mervärdesskattedirektivet. Motsvarande ändringar kommer även vara nödvändiga i förhållande till författningar som reglerar punktskatter.

5.2 Förvaltningsrättsliga frågor

Av förslaget framgår att Trust and Check Traders ska ge tullmyndigheterna tillgång till de elektroniska system där aktören registrerar sin regelefterlevnad samt varornas förflyttning, inklusive bokföringsuppgifter.⁹⁸ Om åtkomsten till uppgifterna hos Trust and Check Trader utformas på ett sådant sätt att åtkomsten kan anses utgöra direktåtkomst för tullmyndigheterna blir de uppgifter som Tullverket har tillgång till i Trust and Check Traders system allmänna handlingar hos verket och möjliga att begära ut.

Bokföringsuppgifter kan innehålla mycket information som inte nödvändigtvis är relevant för tullhanteringen, inte minst uppgifter om tredje part som kan vara både juridiska personer och fysiska personer. Medan Trust and Check Trader själv kan välja om denne vill tillgängliggöra uppgifter i utbyte mot lättnader i skyldigheter enligt tullagstiftningen, ges tredje part inte någon valmöjlighet eller lättnad i skyldigheter. Det kan också finnas uppgifter om tredje part som inte på något sätt är involverad i Trust and Check Traders verksamhet avseende in- och utförelse.

Vid åtkomst till bokföringsuppgifter i realtid riskerar åtkomsten till överskottsinformation vara stor. Behandling av omfattande överskottsinformation kan komma att betraktas som oproportionerlig, något som kan påverka bedömningen av behandlingens laglighet enligt den allmänna dataskyddsförordningen.

För att undvika att potentiellt känslig överskottsinformation blir allmänna handlingar hos Tullverket, bör åtkomsten utformas tekniskt så att den inte kan ses som direktåtkomst.⁹⁹ För att undvika behandling av överskottsuppgifter bör de uppgifter som ska delas från bokföringen begränsas till vad som är nödvändigt för att fullgöra skyldigheter enligt tullagstiftningen och åtkomsten bör regleras och styras på ett sådant sätt att enbart den tullmyndighet som på förekommen anledning har behov av uppgifterna kan få del av dem.

⁹⁶ Mervärdesskattelagen (2023:200).

⁹⁷ Jämför 16 kap. 21 § mervärdesskattelagen.

⁹⁸ Se skäl 39 och artikel 25.3 f) i förslaget till ny tullkodex.

⁹⁹ Se fotnot 81.

6 Bestämmelser kopplade till distansförsäljning

Tullverket gör bedömningen att förslaget att införa bestämmelser om faktisk importör i sig medför positiva effekter; detta eftersom ansvaret för betalning av mervärdesskatt och tull ensas och förtydligas.

Tullverket har i ett tidigare remissyttrande ställt sig positivt till att användningen av IOSS görs obligatoriskt.¹⁰⁰ Bestämmelserna om faktisk importör är dock avhängiga av att aktören är registrerad för IOSS. Därmed skulle det, i Tullverkets mening, kunna uppstå situationer där exempelvis en e-handlare inte är registrerad för IOSS (vilket alltså skulle vara i strid med de nyss beskrivna ändringarna i mervärdesskattedirektivet som har föreslagits) men ändå säljer varor till unionen. Att aktören handlar i strid med mervärdesskattedirektivet kommer enligt förslaget inte förhindra att varan kan frigöras för övergång till ett tullförfarande. I dessa fall kommer därför även fortsatt exempelvis en konsument, i egenskap av importör, bli ansvarig för att uppfylla tullformalitetserna. Med anledning av de nationella bestämmelserna om tillämplig förfarandelagstiftning för mervärdesskatt¹⁰¹ skulle Tullverket fortsatt vara beskattningsmyndighet för dessa varor. För att lösa denna problematik skulle det kunna övervägas om förslagets bestämmelser om faktisk importör kan göras obligatoriska, med konsekvensen att varorna annars inte kan frigöras till yrkat tullförfarande. En sådan lösning skulle dock kunna få till konsekvens att konsumenten riskerar att inte få levererad den vara som har beställts. Det behöver därför i sådant fall bl.a. göras en analys utifrån de krav som ställs på postoperatörer i världspostkonventionen¹⁰² att befordra varor i postförsändelse.

Eftersom förslaget – och dess koppling till mervärdesskattedirektivets bestämmelser om IOSS – endast reglerar tull, mervärdesskatt samt vad som gäller avseende harmoniserade punktskatter kommer de varor som importeras av den faktiska importören därutöver kunna omfattas av nationella punktskatter. Dessa nationella punktskatter (skatt på kemikalier i viss elektronik, skatt på vissa nikotinhaltiga produkter samt skatt på plastbärkassar¹⁰³) ska enligt nationell lagstiftning betalas vid införsel till Sverige. Det är otydligt hur dessa nationella punktskatter, om förslaget genomförs, ska kunna tas ut i de fall när varan frigörs till ett tullförfarande i en annan medlemsstat än konsumtionslandet (Sverige); detta eftersom den faktiska importörens (eller dess indirekta ombuds) etableringsort avgör vilken medlemsstat som utgör behörig tullmyndighet. IOSS-systemet kommer även framledes att kunna användas för varor som omfattas av restriktioner. Denna omständighet kommer inte att förändras med anledning av det nu aktuella förslaget. Sammanfattningsvis bedömer Tullverket att det kommer bli en utmaning att hantera varor som omfattas av restriktioner och nationella punktskatter.

Ett av de grundläggande problemen i dagsläget, kopplade till lågvärdeförsändelser vid distansförsäljning, är att uppgiftskvaliteten i många fall är låg, och att de lämnade uppgifterna inte är korrekta. En av orsakerna till detta är att handelsplattformarna i många

¹⁰⁰ Yttrande den 25 januari 2023 på remissen Europeiska kommissionens förslag om mervärdesskatt i den digitala tidsåldern (Fi2022/03365).

¹⁰¹ 2 kap. 2 § tullagen (2016:253).

¹⁰² SÖ 1921:31, Världspostkonvention. Madrid den 30 november 1920.

¹⁰³ Lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter samt lagen (2020:32) om skatt på plastbärkassar.

fall har ett mycket stort antal underliggande säljare. Det är dessa underliggande säljare som förser handelsplattformarna med de uppgifter som utgör grunden för de uppgifter som lämnas till tullmyndigheterna i syfte att bedöma om varan omfattas av exempelvis förbud och restriktioner, om varan omfattas av sektorslagstiftning på marknadskontrollområdet, samt bedömning av ursprung, tullvärde och klassificering. Tullverket gör bedömningen att det förvisso framstår som troligt att den faktiska importören – som alltså med förslaget kommer bli ansvarig för att säkerställa att uppgifterna är korrekta – har incitament att förbättra kvaliteten i lämnade uppgifter. Bedömningen görs dock att förslaget i sig inte ökar uppgiftskvaliteten, utan detta är något som är avhängigt av om den faktiska importören förmår att kravställa en ökad uppgiftskvalitet gentemot sina underliggande säljare. Såsom redan beskrivits, under avsnitt 2.1 ovan, ger erfarenheterna från systemet ICS2 vid handen att uppgiftskvaliteten inte ökar som en direkt följd av att uppgiftslämnandet centraliseras till ett unionsgemensamt datanav. Det är sammanfattningsvis de praktiska möjligheterna för ökad uppgiftskvalitet som är avgörande för om förslaget kommer att ha positiva konsekvenser.

Enligt förslaget kan den faktiska importören ges tillstånd att periodiskt redovisa tullskuld som har uppkommit under föregående månad.¹⁰⁴ Enligt Tullverkets mening kommer detta leda till att verkets uppbördskontroller, i de fall då den faktiska importören är etablerad i Sverige, förskjuts från initialkontroller till kontroller i efterhand. Med anledning av att varorna vid denna tidpunkt redan är skingrade kan dessa kontroller bli mer tidskrävande.

Tullverket är av uppfattningen att avskaffandet av tröskelvärde om 150 euro kan antas minska incitamenten att kringgå tullvärdesbestämmelserna och den undervärderingsproblematik som i dagsläget förekommer vid bl.a. distansförsäljning.

Förslaget innebär vidare att det införs ett antal förenklingar avseende distanshandel. Det skapas fem nya övergripande kategorier av varor, för vilka en enhetlig tullsats ska gälla.¹⁰⁵ Tullverket gör bedömningen att införandet av de övergripande kategorierna av varor, kombinerat med avskaffandet av tröskelvärde, kommer göra det enklare att beräkna vilken tull som ska betalas. Samtidigt kommer Tullverket alltjämt behöva kontrollera om varor har klassificerats korrekt enligt tulltaxan, vilket för verkets del förtar de positiva effekterna av förslaget. Det föreslås vidare att icke-preferentiellt ursprung inte behöver bevisas om förenklingen med enhetliga tullsatser används.¹⁰⁶ Tullverket har i detta avseende en farhåga att det kommer bli svårare att kontrollera efterlevnad av restriktioner som är kopplade till ursprung i vissa länder. Förslaget riskerar i detta avseende att försvåra för tullmyndigheterna att säkerställa efterlevnad av handelspolitiska beslut. Ett exempel är de nu rådande sanktionerna mot Ryssland och Belarus.

¹⁰⁴ Artikel 181.5 i förslaget till ny tullkodex.

¹⁰⁵ Den föreslagna punkt G i bilaga I till rådets förordning (EEG) nr 2658/87.

¹⁰⁶ Artikel 149.4 i förslaget till ny tullkodex.

7 Styrning av riskhantering och tullkontroller

Av förslaget framgår det att tullmyndigheterna får utföra alla tullkontroller som de anser vara nödvändiga. Denna möjlighet till tullkontroller ska dock enligt förslaget inte påverka de bestämmelser om riskhantering som införs.¹⁰⁷ De senare bestämmelserna får dock anses utgöra en inskränkning i förhållande till tullmyndigheternas nuvarande befogenheter att bedöma när tullkontroller ska genomföras. Detta sammanhänger med förslagets ambition att i större utsträckning styra tullmyndigheternas kontrollverksamhet utifrån centrala kontrollrekommendationer samt gemensamma riskkriterier, standarder och prioriterade kontrollområden. Tullverket noterar särskilt att den nationella tullmyndigheten ska lämna en motivering till EU-tullmyndigheten för det fall att en central kontrollrekommendation inte föranleder en tullkontroll.¹⁰⁸ Samtidigt är det alltjämt, enligt förslaget, de nationella tullmyndigheterna som ska fatta beslutet om utförandet av en kontroll. Det är av stor vikt att Tullverket även fortsättningsvis kan prioritera vilka kontroller som ska utföras i förhållande till tillgängliga resurser och för att kunna utföra hela sitt uppdrag; både vid yttre och inre gräns. Utifrån den omfattande styrning som föreslås, med avseende på både central och nationell riskhantering, ifrågasätter Tullverket om verket framgent kommer ha dessa valmöjligheter.

Tullverket är i grunden positivt till centrala kontrollrekommendationer om dessa är specifika, relevanta och ändamålsenliga. Det är vidare av vikt att den adekvata riskvärderingen inte sker utifrån en harmoniserad kontrollnivå som inte tar hänsyn till risker på nationell eller regional nivå, olikheter mellan medlemsstaterna när det gäller geografi och handelsflöden och att de ekonomiska aktörernas karaktär och riskprofil kan variera. Vidare är det av vikt att de centrala kontrollrekommendationerna utformas på ett sådant sätt att Sveriges intressen inte åsidosätts, och att Tullverket även framöver kan genomföra hela sitt uppdrag med beaktande av nationella prioriteringar. Tullverket anser exempelvis att det är av vikt att klargöra i vilken utsträckning som uppgifterna även kan användas för att enligt inregränslagens¹⁰⁹ bestämmelser kontrollera varor som har frigjorts i en annan medlemsstat men är destinerade för Sverige. Tullverket gör bedömningen att förslaget i denna del kan komma att påverka Tullverkets nationella och interna mål avseende resursplanering, prioriteringar samt möjligheten att initiera nationella kontrollärenden. Beroende på i vilken omfattning som centrala kontrollrekommendationer kommer att utfärdas, kan antalet kontroller komma att öka.

Eftersom utförandet av tullkontrollerna alltjämt kommer att vara ett nationellt ansvar är Tullverket av uppfattningen att det kommer behövas nya systemstöd för planering och koordinering inom tullmyndigheterna och mellan dem och andra myndigheter.

Oaktat den centrala riskhanteringen, som föreslås genomföras av EU-tullmyndigheten, är de nationella tullmyndigheterna alltjämt skyldiga att utföra nationella riskhanteringsaktiviteter. Även i detta sammanhang innebär förslaget en ökad styrning. Kommissionen ska etablera gemensamma prioriterade kontrollområden, samt

¹⁰⁷ Artiklarna 43.1 samt 50 – 55 i förslaget till ny tullkodex.

¹⁰⁸ Artikel 51.6 h) i förslaget till ny tullkodex.

¹⁰⁹ Lag (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

gemensamma riskkriterier för olika typer av risk.¹¹⁰ Tullmyndigheterna ska vara skyldiga att implementera dessa krav i sina nationella processer.¹¹¹ I de gemensamma riskkriterierna och standarderna ska inkluderas bl.a. vilka faktorer som ska användas för att välja ut varor eller aktörer för kontroll, samt vilka typer av kontroller som tullmyndigheterna ska vidta.¹¹² Vid etableringen av riskkriterier och standarder ska kommissionen beakta vilken påverkan som detta innebär för individuella medlemsstaters kontrollresurser.¹¹³

Omfattande krav på även den nationella riskhanteringen riskerar att minska utrymmet för andra kontroller, både vid yttre och inre gräns. Av förslaget framgår inte att kommissionen ska rådgöra med medlemsstaterna innan prioriterade kontrollområden, riskkriterier eller standarder inrättas, vilket medför svårigheter för kommissionen att på ett förtroendeingivande sätt beakta nationella kontrollresurser. Det finns en uppenbar risk att kommissionen genom ett sådant förfarande ianspråkar Tullverkets kontrollresurser, vilket kan leda till minskat utrymme för att utföra andra delar av myndighetens uppdrag. Mot bakgrund av detta anser Tullverket det vara av vikt att säkerställa att kommissionens styrning av nationell riskhantering föregås av en dialog med medlemsstaterna. Vidare bör kommissionen, i ett betydligt bredare perspektiv än vad som framgår av förslaget, åläggas att beakta tullmyndigheternas förutsättningar och behov.

8 Samarbetsfrågor

Med anledning av förslaget, och då särskilt förekomsten av centrala kontrollrekommendationer, gör Tullverket bedömningen att tullmyndigheterna i större utsträckning kommer att behöva samordna sina kontroller med andra myndigheter.¹¹⁴ Förutom de kostnadsmissiga konsekvenserna, som det har redogjorts för i det föregående, kommer detta även att medföra att tullmyndigheterna behöver göra andra prioriteringar som utgår från behovet hos andra myndigheter, exempelvis marknadskontrollmyndigheter. Detta är i sig inte något negativt, men bör beaktas vid fastställandet av vad som är tullmyndighetens uppdrag om förslaget genomförs i sin nuvarande form.

Idag finns det avtal om ömsesidigt erkännande (MRA¹¹⁵). Dessa avtal har innebörden att det tecknas avtal mellan unionen och tredjeländer som syftar till att främja handel med varor mellan avtalsparterna och förenkla tillgång till respektive marknad. En aspekt av avtalen är att avtalsparterna har förtroende för de riskbedömningar som parternas tullmyndigheter har gjort avseende exempelvis ekonomiska aktörer med AEO-tillstånd. Införandet av tulldatanavet kommer, enligt förslaget, att innebära ökade möjligheter till samverkan och uppgiftsutbyte med tredjeland.¹¹⁶ Tullverket vill i sammanhanget uppmärksamma att de nu föreslagna möjligheterna till informationsutbyte kan komma att påverka redan ingångna MRA-avtal. Det bör vidare analyseras hur avtalen påverkas av förslaget att införa Trust and Check Trader.

¹¹⁰ Artikel 51 i förslaget till ny tullkodex.

¹¹¹ Artikel 51.6 c) i förslaget till ny tullkodex.

¹¹² Artikel 52.1 i förslaget till ny tullkodex.

¹¹³ Artikel 52.2 i förslaget till ny tullkodex.

¹¹⁴ Artikel 43.3 i förslaget till ny tullkodex, av vilken framgår att tullkontroll och kontroller från andra myndigheter med avseende på samma varor ska synkroniseras, och att Tullverket ska ha en koordinerande roll i detta arbete.

¹¹⁵ Mutual Recognition Agreement.

¹¹⁶ Artiklarna 29.1 g), 243 och 244 i förslaget till ny tullkodex.

I föregående avsnitt har Tullverket lyft att den långtgående styrningen av tullmyndigheternas operativa verksamhet, och i någon mån även andra nationella myndigheters verksamhet, kan stå i motsats till medlemsstaternas intresse av att styra nationella myndigheter självständigt. Ett exempel på denna farhåga är förslagets reglering av EU-tullmyndighetens ansvar för kontrollrekommendationer som är sammankopplade med t.ex. marknadskontrollmyndigheternas ansvarsområden. Ytterligare ett exempel är att EU-tullmyndigheten får samarbeta med myndigheter på nationell nivå och under vissa omständigheter får ingå arbetsarrangemang med dessa myndigheter.¹¹⁷ Även om dessa arrangemang inte ska skapa rättsliga skyldigheter ser Tullverket en risk i att den nationella samverkan försvagas när andra nationella myndigheter har en central tullmyndighet att förhålla sig till. Sammanfattningsvis ser Tullverket en risk för fragmentering av nationella samarbeten och att de nationella myndigheterna kan möta svårigheter att utföra sitt uppdrag.

Enligt nu gällande tullkodex ska varor som förs in i unionens tullområde omfattas av en summarisk införseldeklaration. Norge och Schweiz ingår i EU:s säkerhetszon och av denna anledning behöver det inte lämnas in någon summarisk införseldeklaration för varor som förs in från dessa länder.¹¹⁸ Den summariska införseldeklarationen ska enligt förslaget ersättas med ACI-uppgifter från och med år 2038. Tullverket uppmärksammar att skyldigheten att lämna ACI-uppgifter inte ska krävas i andra fall, t.ex. när det är vederbörligen motiverat av typen av gods eller trafik, eller om det krävs enligt internationella överenskommelser. Eventuellt skulle undantag från att lämna ACI-uppgifter för varor som förs in från Norge och Schweiz kunna omfattas av denna reglering. ACI-uppgifterna synes dock fylla ett något annat syfte enligt förslaget, jämfört med den summariska införseldeklarationen; Tullverket uppfattar det nämligen som att ACI-uppgifterna utgör startpunkten för den flödesbaserade insamlingen av uppgifter som ska ske i tulldatanavet. På dessa grunder menar Tullverket att det måste utredas vidare om ACI-uppgifter ska lämnas vid införsel av varor från Norge och Schweiz. I sammanhanget vill Tullverket också nämna att det på unionsnivå pågår diskussioner runt så kallade Smart Border-lösningar, vilka skulle kunna påverka uppgiftslämningen avseende dessa länder.

Sverige har sedan 1950-talet en överenskommelse om gränstillsamarbete med Norge.¹¹⁹ EU och Norge har därefter ingått ett avtal om tullsamarbete.¹²⁰ Den förstnämnda överenskommelsen är, med anledning av det senare tillkomna unionsrättsliga avtalet, begränsat till att reglera frågor kopplade till administrativa arrangemang; avtalet mellan EU och Norge om tullsamarbete påverkar inte bestämmelserna i det bilaterala avtalet som avser fall där svensk tullpersonal utför vissa uppgifter för norsk tullmyndighets räkning.

Det nu aktuella förslaget till ny tullkodex innehåller bestämmelser om utbyte av uppgifter med tredjeländer. Som framgår av förslaget kan medlemsstaterna ges bemyndigande, i

¹¹⁷ Artiklarna 51.5 d) och 240 i förslaget till ny tullkodex.

¹¹⁸ Senast ändrade genom beslut nr 1/2021 av gemensamma kommittén EU–Schweiz av den 12 mars 2021 om ändring av kapitel III i, och bilagorna I och II till, avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om underlättande av kontroller och formaliteter vid godstransporter samt säkerhetsrelaterade tullåtgärder [2021/714], respektive Gemensamma EES-kommitténs beslut nr 130/2021 av den 15 mars 2021 om ändring av protokoll 10 till EES-avtalet om förenkling av kontroller och formaliteter vid godsbefordran [2021/1039].

¹¹⁹ Lag (1959:590) om gränstillsamarbete med annan stat samt förordning (2002:1054) om gränstillsamarbete med Norge.

¹²⁰ Avtal om tullsamarbete mellan Europeiska gemenskapen och Konungariket Norge, europeiska gemenskapernas officiella tidning nr L 105, 23/04/1997 s. 0013 – 0020.

delegerad akt, att inleda förhandlingar med ett tredjeland avseende ingående av ett bilateralt avtal om uppgiftsutbyte, eller för att behålla ett sådant befintligt avtal. Rätten att ingå eller omförhandla bilaterala avtal föreslås bli beroende av uppfyllandet av vissa villkor och procedurregler som ska framgå av delegerade akter, samt förutsätter ett godkännande av kommissionen. Ett bilateralt avtal kommer, enligt förslaget, att upphöra att tillämpas om unionen ingår ett avtal om uppgiftsutbyte med det aktuella tredjelandet.¹²¹ Sveriges avtal med Norge innefattar i dagsläget inte villkor med avseende på uppgiftslämning, varför det kan antas att ett sådant avtal kan behöva ingås.

Tullverket gör bedömningen att Sverige, för det fall att det aktuella förslaget träder ikraft, behöver analysera den befintliga överenskommelsen mellan Sverige och Norge i så måtto att det utbyte av uppgifter som sker i nuläget kan komma att påverkas. Tullverket menar att frågan om gränstillsamarbetet med Norge bör vara prioriterad i förhandlingsarbetet av förslaget, eftersom en begränsning av samarbetet skulle kunna få långtgående konsekvenser för Tullverkets verksamhet vid gränsen till Norge.

Av förslaget framgår det att EU-tullmyndigheten ges i uppdrag att främja och koordinera forskning och innovationsaktiviteter på tullområdet.¹²² Tullverket ställer sig positivt till förslaget i denna del.

9 Icke-strafrättsliga sanktioner

Förslaget innehåller en uppräkningslista av tullöverträdelser och icke-strafrättsliga sanktioner för dessa överträdelser. Bestämmelser hindrar, enligt förslaget, inte medlemsstaterna från att i nationell lag införa hårdare åtgärder, som kan vara administrativa eller straffrättsliga.¹²³

Tullverket anser att det inte är helt tydligt om bestämmelserna om icke-strafrättsliga sanktioner ska uppfattas som uttömmande, och alltså ha direkt effekt genom placeringen i en unionsförordning, eller om delar av bestämmelserna närmast har en direktivliknande karaktär och fordrar implementering i nationell lagstiftning.

Exempelvis framgår det av förslaget¹²⁴ att vissa utpekade handlingar eller underlåtelser ska anses utgöra överträdelser. Därvid bör det särskilt nämnas att förslaget har innebörden att det utgör en sanktionerad överträdelse att inte betala tullskuld i rätt tid. Tullagen¹²⁵ innehåller i dagsläget inga bestämmelser om administrativa sanktioner i denna situation.

Vad det gäller minimivåerna för icke-strafrättsliga sanktioner får intervallen, i form av procenttal, enligt Tullverkets mening tolkas som att dessa ska läsas med beaktande av de förmildrande och försvårande omständigheter som också regleras i förslaget; exempelvis får bestämmelsen om monetär sanktion i artikel 254 a) i) 1) i förslaget till ny tullkodex tolkas som att beloppet ska bestämmas till mellan 100 och 200 procent beroende på de

¹²¹ Artiklarna 244.5 – 6 och 244.8 i förslaget till ny tullkodex.

¹²² Artikel 208.3 f) i förslaget till ny tullkodex.

¹²³ Artikel 245 i förslaget till ny tullkodex.

¹²⁴ Artikel 246 i förslaget till ny tullkodex.

¹²⁵ Tullagen (2016:253).

förmildrande eller försvårande omständigheterna i de fall då handlingen eller underlåtenheten anses ha skett med uppsåt.

Bedömningen av vilka handlingar som utgör förmildrande och försvårande omständigheter utgör i någon mån straffmätning. Detta kan innebära komplexa bedömningar att fastställa ett korrekt sanktionsbelopp. I syfte att uppnå en harmoniserad bedömning inom hela unionen behöver närmare vägledning om dessa kriteriers tillämpning ges i vägledning i delegerad akt.

På samma sätt innefattar förslaget i denna del uppsåtsbedömningar. Att tullmyndigheterna ska fastställa om överträdelsena har utförts med uppsåt, med uppenbar vårdslöshet eller som uppenbart fel bör enligt Tullverkets mening tolkas som att bedömningen ska ske i varje enskilt fall; bestämmelsen har inte innebörden att medlemsstaterna i nationell lagstiftning ska fastslå bedömningsgrunderna.¹²⁶ Sådana bedömningar bör enligt Tullverkets mening inte göras av en förvaltningsmyndighet i enskilda ärenden. Om denna typ av bedömningar ska utföras av Tullverkets personal finns det ett behov av närmare vägledning i delegerad akt. För att en likvärdig bedömning i medlemsstaterna måste även exempelvis frågan om bevisbördans placering fastställas.

Tullverket bedömer att förslaget i sin nuvarande lydelse kommer få påverkan på de nuvarande bestämmelserna om överträdelse och sanktioner i 5 kap. tullagen. Tullverket bedömer att de nuvarande bestämmelserna om tulltillägg, tullförseelse och förseningsavgifter kommer behöva ses över, i syfte att säkerställa att de nationella bestämmelserna med beaktande av förslaget inte står i strid med förbudet mot dubbelbestraffning i artikel 4 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll och artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.¹²⁷ Även bestämmelserna om vite i 7 kap. tullagen kommer behöva utredas. Tullverket vill i sammanhanget nämna att ett antal frågor kring sanktioner, kopplade till tullagstiftningen, för närvarande utreds inom ramen för den s.k. Tullbefogenhetsutredningen.¹²⁸ Bedömningen görs att utredningens förslag, kopplade till det tullrättsliga sanktionssystemet, kommer behöva analyseras mot bakgrund av de beskrivna förslagen om icke-straffrättsliga sanktioner.

10 Synpunkter avseende övergångsperioden

Av förslagets ikraftträdandebestämmelser framgår det att förordningens samtliga delar ska ha trätt ikraft den 1 januari 2038. Tullverket är av uppfattningen att det bör övervägas om längden på övergångsperioden – tiden fram till dess att samtliga delar av förordningen har trätt ikraft – bör förkortas eller i övrigt förändras. Skälen för detta är följande.

Inledningsvis gör Tullverket bedömningen att tullmyndigheterna kommer att behöva upprätthålla parallella system under en tidsperiod som kan uppgå till mellan sex och tio år efter övergångsperiodens slut, dvs. så länge som fram till år 2047. Denna bedömning görs utifrån att det måste finnas möjlighet att göra bl.a. rättningar, omprövningar och dylikt

¹²⁶ Jfr. artikel 246.3 i förslaget till ny tullkodex.

¹²⁷ Se t.ex. NJA 2013 s. 502.

¹²⁸ Delbetänkandet Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid, SOU 2022:48. Utredningens uppdrag (Fi 2021:04) har utvidgats och förlängts genom regeringens beslut den 13 april 2022 och den 30 mars 2023 om tilläggsdirektiv (dir 2022:29 och dir 2023:43). Tilläggsdirektiven innebär bl.a. att utredningen ska se över det tullrättsliga sanktionssystemet.

avseende redan inlämnade tulldeklarationer. Vidare måste Tullverket förhålla sig till rättsligt bindande gallringsfrister och lagringsperioder.¹²⁹ En utdragen övergångsperiod kommer således leda till ökade kostnader samt göra tulltjänstemännens arbetssituation mer komplicerad. Till detta kommer det ökade och kostnadsdrivande behovet av planering, koordinering och samordning såväl på EU-nivå som nationellt, som övergångsperioder erfarenhetsmässigt medför.

Tullverket är vidare av uppfattningen att en lång övergångsperiod kan innebära att det behöver utvecklas applikationer för att konvertera uppgifter mellan gamla och nya system. Detta eftersom olika ekonomiska aktörer, som omfattas av leveranskedjan, utifrån förslagets utformning kan komma att lämna uppgifter enligt den nuvarande ordningen respektive enligt den ordning som föreslås i förslaget under hela övergångsperioden.

Mer specifikt anser Tullverket att det kan finnas skäl att överväga att inrätta tulldatanavet tidigare än vad förslaget anger. Denna bedömning görs utifrån att Tullverket står i begrepp att utveckla anslutningar till EU-gemensamma verksamhetssystem. Tullverket ska t.ex., senast den 13 december 2031, inom ramen för den nationella miljön med en enda kontaktpunkt för tullen tillhandahålla en enda kommunikationskanal för ekonomiska aktörer. Genom denna kanal ska aktörerna kunna fullgöra vissa tullformaliteter och icke-tullrelaterade unionsformaliteter.¹³⁰ Detta utgör ett exempel på kostsam och komplex utveckling av ett system som, efter inrättandet av tulldatanavet, kan komma att visa sig obsolet. Om funktionalitet för dessa delar inte behöver integreras i de nationella systemen skulle det vara kostnadsbesparande.

Det kan finnas skäl att i detta sammanhang överväga om förslaget i större utsträckning bör utformas med inslag av ett fasat införande; med detta avser Tullverket en successiv ökning av volymerna genom att olika grupper av ekonomiska aktörer fullt ut förväntas tillämpa förslagets bestämmelser vid olika tidpunkter. Ett fasat införande skulle exempelvis kunna innebära att ekonomiska aktörer som är faktiska importörer (distansförsäljning) börjar tillämpa bestämmelserna i förslaget i en första fas, för att därefter följas av de ekonomiska aktörer som fått status som Trust and Check Trader. Fördelen med ett sådant införande är att de nya systemstöd som förslaget förutsätter kan skalas upp allteftersom fler ekonomiska aktörer omfattas av förslagets bestämmelser. Ett sådant fasat införande har använts beträffande systemet ICS2.¹³¹

Tullverket anser vidare att det utifrån förslagets ikraftträdandebestämmelser kan uppstå situationer som sätter konkurrensneutraliteten ur spel. Ett sådant exempel är förslagets reglering av att tillstånd för registrering i deklarantens bokföring, regelbunden användning av förenklad deklaration samt centraliserad klarering kan beviljas fram till den 1 mars 2032.¹³² Dessa tillstånd ska sedan upphöra att gälla den 31 december 2037.¹³³ Tullverket är

¹²⁹ Jfr 2 kap. 10 § TDL och artikel 113 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2023/1070 av den 1 juni 2023 om tekniska arrangemang för utveckling, underhåll och användning av elektroniska system för utbyte och lagring av information enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013.

¹³⁰ Se t.ex. artiklarna 8.3 a), 12 och 24 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2399 av den 23 november 2022 om inrättande av en miljö med en enda kontaktpunkt för tullen i EU och om ändring av förordning (EU) nr 952/2013.

¹³¹ Fas 1 omfattar postoperatörer och expressföretag, fas 2 omfattar allmän flygfrakt och fas 3 omfattar sjötransport, vägtransport och järnvägstransport.

¹³² Artiklarna 65.2, 72.1, 73.1, samt 265.4 i förslaget till ny tullkodex.

¹³³ Artiklarna 74 samt 265.3 i förslaget till ny tullkodex.

av uppfattningen att detta skapar en situation där ekonomiska aktörer, som beviljas tillstånd senast den 1 mars 2032, under en tidsperiod om drygt sex år kan nyttja tillstånd till de nämnda förenklingarna, medan senare tillkomna ekonomiska aktörer är uteslutna från förenklingarna. Enligt Tullverkets mening talar även detta för att övergångsperioden bör förkortas.

Av förslaget framgår det att den nuvarande tullkodexen upphävs i och med att förslaget till ny förordning träder ikraft. Förslaget träder ikraft 20 dagar efter publicering i Europeiska unionens officiella tidning.¹³⁴ I och med att den nuvarande tullkodexen upphävs bör, enligt Tullverkets mening, även bl.a. kompletteringsförordningen och genomförandeförordningen till den nuvarande tullkodexen anses upphöra att gälla. Dessa rättsakter innehåller, förutom närmare regler om tullprocedurens fullgörande, bl.a. uppgiftskraven för olika typer av deklarationer. Eftersom det nu aktuella förslaget i sig innehåller mycket få materiella övergångsbestämmelser¹³⁵ är Tullverket av uppfattningen att kommissionen, om förslaget skulle införas i sin nuvarande form, behöver besluta om delegerade akter som reglerar närmare regler för fullgörande av tullproceduren under övergångsperioden.

Förslaget innehåller referenser till att nu gällande ordningar ska ersättas med nya ordningar vid en tidpunkt som infaller efter förordningens ikraftträdandedatum, samtidigt som förslaget saknar reglering av den nu gällande ordningen. Ett sådant exempel är summarisk införseldeklaration. Enligt förslaget ska den summariska införseldeklarationen anses utgöra ACI-uppgifter fram till den 31 december 2037. Riskanalysen ska fram till detta datum också ske på grundval av den summariska införseldeklarationen.¹³⁶ Samma principer gäller för den summariska utförseldeklarationen.¹³⁷ Samtidigt saknar förslaget, bortsett från att begreppen definieras¹³⁸, närmare reglering av hur den summariska införsel- och utförseldeklarationen ska lämnas, dess uppgiftskrav m.m.

Av förslaget framgår det att varor i tillfällig lagring ska lagras på tullager eller, om det är berättigat, på en anvisad eller godkänd plats. Tillstånden för anläggning för tillfällig lagring ska omprövas senast den 31 december 2037, och tullmyndigheterna ska då bedöma om tillståndshavaren kan beviljas tillstånd för tullager. Om inte, ska tillståndet till anläggning för tillfällig lagring upphävas.¹³⁹ Eftersom det i förslaget saknas en reglering av anläggning för tillfällig lagring är Tullverket av uppfattningen att det inte torde vara möjligt att bevilja några nya tillstånd till anläggning för tillfällig lagring efter den tidpunkt då den nuvarande tullkodexen upphävs. Det framstår också som tveksamt på vilken grund som redan beviljade tillstånd kan fortgå, och hur tullmyndigheten ska övervaka driften av anläggningen då de krav som ska ställas på t.ex. bokföringen framgår av den nuvarande kompletteringsförordningen.

Förslaget innehåller bestämmelser om AEO-tillstånd. Tillstånd till AEO kan beviljas fram till den 1 mars 2032 och tillstånden ska omprövas senast den 31 december 2037.¹⁴⁰ Från och med förslagets ikraftträdande kommer dock ekonomiska aktörer med AEO-tillstånd att

¹³⁴ Artiklarna 263.1 och 264 i förslaget till ny tullkodex.

¹³⁵ Se t.ex. artiklarna 26, 63 – 74 och 87 i förslaget till ny tullkodex.

¹³⁶ Artiklarna 80.9 och 81.4 i förslaget till ny tullkodex.

¹³⁷ Artikel 95.11 i förslaget till ny tullkodex.

¹³⁸ Artikel 5.40 – 41 i förslaget till ny tullkodex.

¹³⁹ Artikel 87 i förslaget till ny tullkodex.

¹⁴⁰ Artiklarna 26 och 265.3 – 4 i förslaget till ny tullkodex.

mista vissa förenklingar. Ett exempel på detta är den förenkling som AEO-tillståndshavaren har avseende likvärdiga varor inom ramen för de särskilda förfarandena.¹⁴¹ Motsvarande förenkling kommer enligt förslaget endast att ges till den som har status som Trust and Check Trader.^{142, 143}

Eftersom det saknas särskild reglering av ikraftträdandet kommer bestämmelserna om Trust and Check Trader börja tillämpas från och med den tidpunkt då förslaget till ny förordning träder ikraft. Ett av villkoren för att kunna beviljas status som Trust and Check Trader är att den ekonomiska aktören har ett system som i realtid för tullmyndigheterna tillgängliggör ett stort antal verksamhetssystem genom tulldatanavet.¹⁴⁴ Samtidigt får ekonomiska aktörer frivilligt börja uppfylla sina rapporteringsskyldigheter genom tulldatanavet från den 1 mars 2032.¹⁴⁵ Det framstår som oklart hur en ekonomisk aktör ska kunna uppfylla kraven för status som Trust and Check Trader innan tulldatanavet är i drift.

Bestämmelserna om faktisk importör börjar, enligt förslaget, tillämpas från den 1 mars 2028.¹⁴⁶ Utifrån hur bestämmelserna i förslaget är utformade gör Tullverket tolkningen att tulldatanavet inte kan användas innan den 1 mars 2032. Av konsekvensutredningen¹⁴⁷ synes det dock, från sammanhanget, framgå att en faktisk importör börjar nyttja tulldatanavet redan innan år 2032. Frågan är således om förslagets bestämmelser motsvarar vad som är kommissionens avsikt. Detta väcker bl.a. frågan när och hur den faktiska importören ska tillgängliggöra uppgifter om försäljningen. Detta ska, enligt förslaget, ske senast dagen efter att betalningen har accepterats och senast innan varorna frigörs till tullförfarandet.¹⁴⁸ Samtidigt anges det i förslaget att tullmyndigheterna ska anses ha frigjort varan om den inte har valts ut för tullkontroll inom en rimlig tid efter att den faktiska importörens vara har anlänt till tullunionen.¹⁴⁹ Även om begreppet ”inom rimlig tid” är oprecist synes bestämmelsen vara utformad utifrån att uppgifterna ska lämnas i tulldatanavet, och inte i en tulldeklaration enligt övergångsbestämmelserna. Tullverket utgår nämligen från att informationen i tulldatanavet kommer att vara tillgänglig vid en tidpunkt som föregår den tidpunkt då en tulldeklaration lämnas enligt dagens regelverk.

¹⁴¹ Artikel 223.2 andra stycket i förslaget till ny tullkodex.

¹⁴² Artikel 109.2 andra stycket i förslaget till ny tullkodex.

¹⁴³ Se även artikel 211.3 b) i nuvarande tullkodex jämfört med artikel 102.2 b) i förslaget till ny tullkodex samt artikel 148.2 b) i nuvarande tullkodex jämfört med artikel 123.2 c) i förslaget till ny tullkodex.

¹⁴⁴ Artikel 25.3 f) i förslaget till ny tullkodex.

¹⁴⁵ Artikel 265.4 i förslaget till ny tullkodex.

¹⁴⁶ Artikel 265.2 i förslaget till ny tullkodex.

¹⁴⁷ Commission Staff Working Document Impact Assessment Report, s. 45.

¹⁴⁸ Artikel 59.2 i förslaget till ny tullkodex.

¹⁴⁹ Artikel 60.6 a) i förslaget till ny tullkodex.

Ärendets handläggning

I detta ärende har generaltulldirektören Charlotte Svensson beslutat. Föredragande har varit verksjuristerna David Bergman, Ann-Kristin Hansson och Sebastian Nessmar. I den slutliga handläggningen har även överdirektören Johan Norrman och rättschefen Karin Erlingsson deltagit.

TULLVERKET

Charlotte Svensson

Kopia till:

Finansdepartementet, S3

Tullverket

Verksledningsstaben

Kommunikationsavdelningen