



WTO-enheten
Maria Johem

YTTRANDE
2023-09-19 Dnr 2023/00971-2

Finansdepartementet

Kommerskollegiums svar på remiss om EU-kommissionens förslag om en reform av tullunionen

Er referens Fi2023/02053

Sammanfattning

Kommerskollegium anser att effektiva och smidiga handelsprocedurer är ett viktigt konkurrensmedel i den globala handeln och därför ser vi positivt på att det skapas ett gemensamt system. *EU Customs Data Hub* kommer att minska den administrativa bördan för medlemsstaternas import- och exporthantering genom ökad digitalisering. En förutsättning är att systemet är säkert så att EU:s handel med tredje land inte påverkas negativt, det vill säga förhindras eller stoppas vid systemfel eller liknande samt att det är kostnadseffektivt och därmed inte medför stora kostnader för EU:s företag att använda systemet. *EU:s Customs Data Hub* behöver också utformas så att även framtida medlemsstater kan ansluta utan att det medför problem och påverkar EU:s handelsflöden negativt.

Kommerskollegium välkomnar de förenklingar i förslaget som rör *Trust and Check Traders* men anser att det är viktigt att förenklingsarbetet sker kontinuerligt under det nuvarande AEO¹-programmet.

Införandet av *EU Customs Authority*, skulle kunna leda till ökad harmonisering och koordinering av EU:s nya tullagstiftning och därmed en bättre fungerande tullunion under förutsättning att byråkrati och dubbelarbete inte sker. Vi ser dock en risk att det kan bli svårare för EU-företagen att få tillstånd för aktiv- och passiv förädling i och med att tullmyndigheterna måste inhämta yttranden från *EU Customs Authority* i vissa fall.

Kommerskollegium anser att det är välkommet att tullmyndigheterna får en större roll i marknadskontrollarbetet eftersom det kan bidra till att öka produkters förenlighet med EU:s regelverk och produktkrav redan vid införseln till unionen.

Kommerskollegium anser att det nya förslaget om ändring i KN-och tullfrihetsförordningarna inklusive bilagan till förslaget är problematiskt eftersom

¹ AEO, godkända ekonomiska aktörer.

förslaget (*simplified tariff treatment*) innebär att EU kommer att bryta mot vissa av sina tullåtaganden i World Trade Organization (WTO). Det går även emot intentionen i WTO:s handelsproceduravtal (TFA²).

Förslaget kommer dessutom innebära ökade kostnader för konsumenter. Förslaget kan även leda till att importörerna (plattformarna) inte använder sig EU:s frihandelsavtal i de fall där sådana finns då färre uppgifter behöver lämnas om de väljer att använda sig av *simplified tariff treatment* istället för standardförfarandet. För att kunna utnyttja ett eventuellt frihandelsavtal måste standardförfarande användas vid import till EU. Konsumenten kommer inte att kunna välja mellan de olika systemen då det är plattformen som är importör.

Bilagan överensstämmer inte heller med förslaget vad gäller vissa exkluderade HS-kapitel.

Till följd av förslaget om *simplified tariff treatment* föreslår kommissionen också en ändring av hur tullvärdet³ ska beräknas vid e-handel i den nya tullkodexen. Kommerskollegium anser att förslaget strider mot WTO:s tullvärdeavtal.

1 Kommerskollegiums roll

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Kollegiets uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

2 Generella synpunkter

2.1 Utveckling av EU:s tullhantering

Effektiva och smidiga handelsprocedurer är ett viktigt konkurrensmedel i den globala handeln och därför ser Kommerskollegium positivt på att EU tullhantering föreslås utvecklas. Genom att arbeta med gemensamma arbetsätt och gemensamma system kan synergier tillvaratas. Samtidigt skapar unionen ökade möjligheter till förenklingar för företag som vill och kan göra rätt. På så sätt kan det legala flödet förenklas och de företag som gör rätt belönas i form av enkla och smidiga handelsprocedurer och resurser kan läggas på att stoppa det illegala flödet.

Genom ett gemensamt tulldatasystem, *EU Customs Data Hub* kan den administrativa bördan för medlemsstaternas import- och exporthantering minska. Vi är positiva till att förenkla administrativa processer genom digitalisering för alla företag på den inre marknaden. Det är dock viktigt att alla förändringar är kostnadseffektiva och därmed

² Trade Facilitation Agreement

³ Title IX, Artikel 156,

inte medför ökade kostnader för EU:s företag och särskilt små och medelstora företag (SME:s). Se vidare avsnitt 3.1.

Kommerskollegium vill påpeka att det kan vara svårt att avgöra detaljer i förslagen kring bland annat *EU Customs Data Hub* och *EU Customs Authority* eftersom förslagen ännu så länge ligger långt fram i tiden är det detaljerade innehållet inte klart. Det kommer därför att vara viktigt att bevaka och följa förslagen till kommande EU-lagstiftning. Dessa kommer att tas fram i ett senare skede i vilka många av detaljerna kommer att framgå.

2.2 Marknadskontroll

Förslaget till en ny tullkodex innebär att de nationella tullmyndigheterna ges ett utökat ansvar när det kommer till att säkerställa produktsäkerhet på EU:s inre marknad och tillgodose efterlevnaden av EU:s harmoniserade produktlagstiftning.

Det är välkommet att tullmyndigheterna får en större roll i marknadskontrollarbetet eftersom det kan bidra till att öka produkters förenlighet med EU:s regelverk och produktkrav redan vid införseln till unionen. Förslaget innebär nya krav på vilken information som den som sätter en vara på EU:s inre marknad ska tillhandahålla tullmyndigheterna. En sådan aktör kommer bland annat att behöva tillhandahålla information om övriga aktörer i produktens värdekedja och information om vilken EU-lagstiftning som är tillämplig på produkten.⁴ Dessa krav går utöver de krav på information som i dag gäller. Syftet med de föreslagna reglerna är att säkerställa att krav som finns i EU:s nuvarande och kommande produktlagstiftning efterlevs. Intresset av en stark och välfungerande marknadskontroll måste vägas mot den administrativa börda som ställs på de aktörer som vill importera produkter till EU. Detta är särskilt viktigt för att värna och ytterligare möjliggöra utvecklingsländers deltagande i den internationella handeln och i detta fall, tillträde till EU:s marknad.

I förslaget tycks utgångspunkten vara att den information som ska lämnas ska tillhandahållas genom digitala lösningar, såsom med stöd av EU:s digitala produktpass. Vi är positiva till att förenkla administrativa processer genom digitalisering. Det är dock viktigt att säkerställa att den nödvändiga tekniken finns tillgänglig för att undvika att onödiga tekniska handelshinder uppstår.

2.3 Förslaget om ändring i KN-och tullfrihetsförordningen

Förslaget om borttagandet av de minimisvärdet på 150€ går emot intentionen i WTO:s handelsproceduravtal. Förslaget om *simplified tariff treatment* innebär att EU kommer att bryta mot sina tullåtagande inom ramen för WTO. Detta förklaras vidare under avsnitt 4.

⁴ Artikel 88 i förslaget. Title VI chapter 1

3 Specifika synpunkter på förslaget om den nya unionstullkodexen

3.1 Title III EU Customs Data Hub

Kommerskollegium ser positivt på att det skapas ett gemensamt system för medlemsstaters import- och exporthantering. I stället för att navigera olika nationella tullsystem och andra relaterade system, kan det gemensamma systemet bli en enda ingång. Systemet kan bli en bra datakälla till riskanalys och riskhantering på centraliserad nivå i unionen. Även andra mekanismer kopplade till export och import, till exempel Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM, skulle kunna samlas i systemet.

Utvecklandet av systemet är en stor process och kostnad för EU och medlemsstaterna. Redan idag pågår utvecklande av flertalet IT-lösningar som ska finnas enligt EU:s nuvarande tullagstiftning, Union Customs Code, UCC. Vissa är redan idag försenade och kostnaderna är höga. Därför är det viktigt att förhindra att liknande förseningar uppkommer framöver vid införande av *EU Customs Data Hub*. Det är även viktigt att dra lärdomar av redan pågående processer och byggande av nya EU-gemensamma IT-system, exempelvis Single Digital Gateway. Det nya systemet ställer också sannolikt nya krav på anpassning av företagens system och ökade kostnader även för dessa som konsekvens. Det är i dagsläget oklart hur stora kostnader det skulle röra sig om för företagen.

Kommerskollegium anser att det är viktigt att det nya systemet är säkert och motståndskraftigt så att inte EU:s import eller export försenas, hindras eller stoppas med anledning av problem med systemet såsom exempelvis cyberattacker eller andra dataproblem. Det är även viktigt att det nya systemet är säkert så att uppgifter som lämnats vid import eller export av EU-företag inte används felaktigt och därmed leder till konkurrenssnedvridning i handeln då många olika aktörer kommer att ha tillgång till systemet. Vidare måste det nya systemet ha tillräcklig kapacitet för att klara att ytterligare länder ansluter sig till EU.

3.2 Title II Chapter 4 Trust and check traders

Kommerskollegium är positiv till att ytterligare förenklingsprogram för företag tillkommer. Genom att skapa förutsättningar och incitament för företag som gör rätt kan behöriga myndigheter lägga resurser på kontroll av det illegala flödet. Som vi tolkar lagförslaget, kommer Trust and Check Traders träda i kraft först när EU Customs Data Hub implementeras senast 31 december 2037 (artikel 26). Att kontinuerligt förenkla för det legala flödet är viktigt och bör därför prioriteras, till exempel genom förenklingsarbete under det nuvarande AEO-programmet.

3.3 Title XII The European Union Customs Authority

En gemensam och konsekvent implementering av EU:s nya tullagstiftning är viktig då det skapar bra förutsättningar för företag att handla med omvärlden. Den föreslagna

gemensamma EU-myndigheten skulle kunna bidra till en mer fungerande tullunion genom förbättrad koordinering och harmonisering av EU:s nya tullagstiftning vilket skulle vara positivt, särskilt vid oväntade kriser likt covid-19 pandemin eller Ryssland krig mot Ukraina. Det är viktigt att en gemensam EU-myndighet inte skapar onödig byråkrati eller leder till dubbelarbete.

3.4 Title VIII Special Procedures

Av **artikel 102.3** framgår att innan en tullmyndighet kan bevilja ett tillstånd för aktiv förädling måste tullmyndigheten begära ett yttrande från *EU Customs Authority* om unionstillverkarnas väsentliga intressen påverkas negativt innan ett tillstånd ges av tullmyndigheten.

Kommerskollegium menar att det kan finnas en risk att det blir svårare att få tillstånd till aktiv förädling för vissa berörda insatsvaror när *EU Customs Authority* ska avge ett yttrande jämfört med dagens regler⁵. Kommissionen får dock möjlighet att anta lagstiftning rörande undantag där *EU Customs Authority* inte behöver avge yttranden.

Av **artikel 102.4** framgår att för att kunna bedöma om ett beviljande av tillstånd för passiv förädling⁶ påverkar unionstillverkarnas väsentliga intressen negativt så ska tullmyndigheterna begära ett yttrande från *EU Customs Authority* rörande känsliga varor innan de fattar sitt beslut om tillstånd. Av **artikel 102.7. (c)** framgår att kommissionen ges befogenhet att ta fram en lista över känsliga varor genom kommande lagstiftning.

Kommerskollegiums bedömning är att det finns en risk för ökad administrativ börda för tullmyndigheterna jämfört med idag i och med att yttrande ska inhämtas från *EU Customs Authority* i fall som rör passiv förädling. Det finns även en mycket stor risk att möjligheten för EU-företag att använda sig av passiv förädling försämras jämfört med idag efter att kommissionen har tagit fram en lista över känsliga varor.

Av **artikel 102.5** framgår att *EU Customs Authority* yttrande ska beaktas av tullmyndigheterna som utfärdar tillstånd samt av andra tullmyndigheter som behandlar liknande tillståndsansökningar. Yttrandet ska omfatta något av följande alternativ,

- beviljandet av tillstånd påverkar inte unionstillverkarnas väsentliga intressen eller,
- beviljandet av tillstånd påverkar unionstillverkarnas väsentliga intressen eller,
- beviljande av ett tillstånd för en viss motiverad övervakad kvantitet som anges i yttrandet anses inte påverka unionstillverkarnas väsentliga intressen.

Tullmyndigheter som utfärdar tillstånd kan dock bortse från yttrandet som antagits under förutsättning att de kan motivera sitt beslut. Kommerskollegium anser att det finns risk för olika tillämpning av tullmyndigheterna i unionen där tullmyndigheter

⁵ Vissa ärenden hanteras på unionsnivå vid kommissionen.

⁶ Passiv förädling innebär att varor exporteras från unionen till ett land utanför EU för bearbetning och därefter återimporteras varan till EU. Exempelvis tyg och tråd som exporteras till ett land utanför EU där man syr upp skjortor som därefter återimporteras till EU.

som har en strikt hållning går på yttrandet från *EU Customs Authority*. Ett exempel är om yttrandet innebär att beviljandet av ett tillstånd påverkar unionstillverkarnas väsentliga intressen. En annan tullmyndighet skulle kunna välja att bortse från yttrandet för att gynna sitt/sina egna importföretag som har behov av samma insatsvara. Detta skulle i sin tur skulle kunna leda till konkurrenssnedvridning.

3.5 Title IX Tariff classification, origin and value of goods

Chapter 2 Origin of goods

Artiklarna 147-151, (ursprung) skiljer sig inte i substans jämfört med artiklarna 59-64 i nuvarande unionstullkodexen.

Chapter 3 Value of goods for customs purposes

Vid fastställande av tullvärdet enligt artikel 153 ska inte kostnader för transport av de importerade varorna efter det att de förts in till unionens tullområde inbegripas i tullvärdet enligt **artikel 155.1. (a)**.⁷

Det nya förslaget i **artikel 156. 2**, avser e-handel och hur tullvärdet ska beräknas vid *simplified tariff treatment*. Förslaget innebär att om importören har valt detta förfarande ska både fraktkostnader fram till införselplatsen i EU och fraktkostnader som uppkommit efter införselplatsen till EU inkluderas i tullvärdet.

Förslaget innebär i vissa fall en risk för ökade kostnader för konsumenten eftersom denne inte kommer att ha möjlighet att välja mellan *simplified tariff treatment* eller standardförfarandet. I stället är det plattformen som kommer att anses vara importör och som har valmöjligheten att välja *simplified tariff treatment* även om det leder till ett högre tullvärde och en därmed en högre kostnad som belastar konsumenten.

Kommerskollegium anser att artikel 155.1 (a) ska tillämpas för varor som omfattas av e-handel. Skälet att artikel 155 (a) bör vara tillämpligt även för e-handel är att bestämmelserna i artikel 156.2 inte är förenligt med WTO:s tullvärdeavtal⁸.

4 Kommerskollegiums synpunkter på förslaget om ändring i KN-och tullfrihetsförordningen samt bilagan till ändringen

Vi konstaterar att EU:s förslag COM (2023) 259 final⁹, innebär tullbefrielsen för varor med ringa värde tas bort, det vill säga varor vars värde inte överstiger 150€. Förslaget verkar inte vara helt i linje med WTO:s handelsproceduravtal (TFA), artikel 7 – Release and Clearance of Goods, se nedan.

⁷ Samma lydelse som i den nuvarande tullagstiftningen artikel 72.

⁸ Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade, artikel 8.

⁹ Daterad 17.5.2023

7.8.2 (d) provide, to the extent possible, for a de minimis shipment value or dutiable amount for which customs duties and taxes will not be collected, aside from certain prescribed goods. Internal taxes, such as value added taxes and excise taxes, applied to imports consistently with Article III of the GATT 1994 are not subject to this provision.

Även i e-handelsförhandlingarna i WTO finns det förslag om att de minimisvärden ska sättas och att tull eller skatt inte ska debiteras på sändningar vars värde är lägre än de minimisvärdet. Bestämmelserna i TFA och förslaget i e-handelsförhandlingarna hänvisar dock inte explicit till e-handel. Olika länder har idag olika de minimisvärden, exempelvis tillämpar USA ett de minimisvärde på 800 USD och Australien 1000 AUD. Det finns dock andra länder som har betydligt lägre värden, exempelvis Kanada som har gränsen 20 CAD om importören är konsument.¹⁰ EU:s förslag innebär att de minimisvärdet är 0€.

Förslaget innebär även *simplified tariff treatment* vid e-handelsimport från tredje land (business to consumer) med ett begränsat antal tullsats, indelade i kategorier utan hänsyn till varans ursprung. Vi kan konstatera att en konsekvens av det nya systemet är att tullen för vissa varor kommer att bli högre än MGN-tullen som bundits av EU i WTO.

I bilagan till förslaget återfinns vilka tullsats som gäller för de olika HS-kapitlen vilka har indelats i olika kategorier¹¹.

Kategori A: 0%.

Kategori B: 5%,

Kategori C: 8%,

Kategori D: 12% samt

Kategori E: 17%.

Det framgår inte av bilagan att varor som för närvarande omfattas av nolltullar på MGN-basis (erga omnes) även fortsättningsvis ska omfattas av nolltullar.

EU har gjort ett stort antal tullåtaganden¹² inom ramen för WTO, exempelvis för HS kapitel 30, farmaceutiska produkter i enlighet med sektorsöverenskommelsen i Uruguayrundan. EU:s tullåtagande innebär nolltullar för farmaceutiska produkter men enligt förslaget så skulle dessa omfattas av en tullsats på 8% då de hamnar i kategori C. EU har även gjort tullåtaganden i WTO genom Informationsteknikavtalet och har bundit tullsatsen till 0% för alla varor som ingår avtalet¹³ däribland datorer och mobiltelefoner. Enligt förslaget i bilagan ska varor som klassificeras enligt kapitel 84, till exempel datorer eller mobiltelefoner som klassificeras enligt kapitel 85 hamna i Kategori B med en tullsats på 5% vid import till EU. Kommerskollegium konstaterar

¹⁰ Högre värde gäller om varan kommer från USA eller Mexiko. [Customs Notice 20-18 - Implementation of the Canada-United States-Mexico Agreement \(CUSMA\) De Minimis Thresholds with Respect to Customs Duties and Taxes for Courier Imports \(cbsa-asfc.gc.ca\)](https://www.cbsa-asfc.gc.ca/customs-notice/2018/2018-18-implementation-of-the-canada-united-states-mexico-agreement-cusma-de-minimis-thresholds-with-respect-to-customs-duties-and-taxes-for-courier-imports)

¹¹ I bilagan hänvisas till "buckets".

¹² Tullåtaganden görs för varje tullposition (varukod) vid tullförhandlingar.

¹³ Här avses både Informationsteknikavtalet (ITA1) och utvidgningen av avtalet, (ITA2).

att förslaget även innebär att en högre tullsats kommer att debiteras för vissa varor jämfört med de tullåtaganden som EU har gjort inom ramen för WTO. Exempelvis kommer en handväska av läder att omfattas av kategori D och beläggas med en tullsats på 12%, i stället för 3%¹⁴ medan smycken av ädla metaller kommer att omfattas av kategori B och beläggas med en tullsats på 5% i stället för 2,5%¹⁵.

Kommissionen verkar dock inte anse att detta är problematiskt med hänvisning till att Kanada tillämpar ett liknande system¹⁶ samt att det är frivilligt att tillämpa *simplified tariff treatment*. Kommissionen anser också att importören har möjlighet att välja standardsystemet istället, till exempel om man vill använda sig av ursprungsintyg från vissa länder.

Kommerskollegium anser dock att det finns en risk att importören, i det här fallet e-plattformen och inte konsumenten, väljer *simplified tariff treatment* då det är smidigare i stället för att använda sig av EU:s framförhandlade frihandelsavtal¹⁷ exempelvis med Storbritannien. Detta skulle kunna innebära en högre kostnad för konsumenten som då inte har någon valmöjlighet.

Kommerskollegium menar att även om EU:s förenklade system endast avser e-handel mellan företag och konsument kan det finnas risk att vissa andra WTO-medlemmar har en annan uppfattning och att de kommer att anse att EU faktiskt bryter mot sina åtaganden vilket i sin tur skulle kunna leda till handelskonflikter.

Av förslaget, i preambeln (5) framgår att *Goods which currently have a 0% erga omnes duty rate currently will continue to benefit from zero duties*¹⁸.

Kommerskollegium anser att denna skrivning bör tas in i en artikel till förordningen men även i ett tillägg till bilagan om kommissionen har för avsikt att gå vidare med förslaget.

Enligt förslaget till rådsförordningen artikel 2, paragraf 5 (c) kan man inte använda sig av *simplified tariff treatment* för varor som omfattas av kapitel 73, varor av järn eller stål, kapitel 98, utförsel av industrianläggningar och kapitel 99, särskilda KN-nummer. Kommerskollegium ifrågasätter varför kapitel 73, varor av järn eller stål exkluderas i förslaget när kapitel 72 stål omfattas.

Vi konstaterar också att bilagan inte överensstämmer med förslaget till förordningen. I bilagan omfattas kapitel 73 medan kapitel 93, vapen och ammunition inte finns med i bilagan liksom kapitel 77¹⁹, 98 och 99. Kommerskollegium anser att det behövs ett tillägg i bilagan som tydliggör vilka kapitel som är exkluderade om kommissionen väljer att gå vidare med det här förenklade förfarandet.

¹⁴ EU:s bundna tullåtagande för handväskor enligt 4202 21 00 är 3% - återfinns i EU:s tullbindningslista.

¹⁵ EU:s bundna tullåtagande smycken enligt 7113 19 00 enligt är 2,5% - återfinns i EU:s tullbindningslista.

¹⁶ Se sid 9 i förslaget.

¹⁷ Under förutsättning att ursprungsreglerna är uppfyllda.

¹⁸ Sid. 11

¹⁹ Avsatt för framtida bruk.

Ärendet har avgjorts av generaldirektör Anders Ahnlid i närvaro av enhetschefen Pernilla Trägårdh, utredarna Emma Wallfelt och Felinda Wennerberg samt ämnesrådet Maria Johem, föredragande. I den slutliga handläggningen har även deltagit ämnesråden Christopher Wingård och Emma Sävenborg.

Anders Ahnlid

Maria Johem