

Rapport Regeringsuppdrag Förenkla för företagen



Sammanfattning

Tullverket har av regeringen fått uppdraget att analysera möjligheterna att förenkla för företagen. Uppdraget syftar till att analysera Sveriges placeringar i internationella studier avseende utrikeshandel där Sverige i flertal studier placeras högt men i en del studier placeras efter viktiga handelspartner samt hur det kommande införandet av unionstullkodexen kan påverka framtida placeringar. Tullverket ska vidare föreslå förbättrings- och förändringsåtgärder inom området.

Utifrån den analys som Tullverket gjort av internationella studier kan inte utläsas någon entydig bild av en försämring av Sveriges placering, varken på övergripande nivå eller i de index som ligger närmast Tullverkets verksamhetsområde. Mätningarna i de olika studierna är gjorda på olika sätt och är därmed inte enkelt jämförbara. Vidare kan konstateras att de index som ligger närmast Tullverkets verksamhetsområde ofta består av indikatorer som ligger utanför myndighetens kontroll, exempelvis kostnader för logistik för att bedriva utrikeshandel.

Tullverket anser att placeringarna på plats tre och fyra i de studier som genomförs av World Economic Forum och Världsbanken (Doing Business) är tillfredsställande. Utmaningen för myndigheten blir att behålla dessa placeringar när den nya unionstullkodexen, som medför ökad harmonisering av tullprocedurerna inom EU, införs. En ökad harmonisering borde innebära att skillnaderna mellan medlemsstaternas placering i internationella studier minskar på sikt, dock finns en rad områden såsom organisation, service, samverkan och kundorientering som fortfarande kommer att skilja delarna av en mer harmoniserad tullunion åt. Tullverkets bedömning är att Sverige har komparativa fördelar på just områdena service, samverkan och kundorientering.

Under genomförandet av uppdraget har Tullverket samrått med såväl samverkansmyndigheter som näringslivet och det har inte framförts några direkta synpunkter på de placeringar som uppnåtts i de internationella studierna.

De förbättring- och förändringsförslag Tullverket lämnar berör förenklingsområdet godkända ekonomiska aktörer där reella förenklingar inom både myndighetens verksamhetsområde och andra politikområden bör eftersträvas. Vidare lämnas en rekommendation om ökad nationell samordning i samband med genomförande av internationella studier samt hur fördjupade analyser skulle kunna genomföras.

Rekommendationer

Tullverket har inom ramarna för genomförandet av uppdraget Förenkla för företagen från regeringen identifierat följande möjliga förbättringar:

Sverige bör inom ramen för nuvarande och framtida lagstiftningsarbete verka för att förenklingar för AEO-företag konkretiseras och realiseras. Vilka förenklingar som efterfrågas av de svenska utrikeshandelsföretagen avser Tullverket identifiera i samband med de rundabordsamtal som kommer att genomföras i slutet av 2015, som ett led i vårt löpande samråd med näringslivet.

Även utvidgning av konceptet till andra politikområden bör i sammanhanget övervägas och koordineras av lämplig organisatorisk förvaltningsenhet.

Vidare bör Sverige ytterligare förbättra samordningen, koordinationen och samverkan vad gäller att besvara förfrågningar, enkäter och liknande från organisationer som genomför internationella studier av den karaktär som berörs i rapporten. Det bör ur ett effektivitetsperspektiv även tas fram en prioritering av vilka enkäter som är mest kritiska ur ett svenskt perspektiv.

Tullverket rekommenderar att Sverige undersöker möjligheten att nyttja kompetens vid relevanta lärosäten för att säkerställa och analysera Sveriges resultat i internationella studier.

Innehållsförteckning

1.	Inledning.....	4
2.	Uppdraget.....	4
3.	Genomförande av uppdraget.....	4
4.	Tullverkets organisation för uppdraget.....	5
5.	Disposition.....	5
6.	Om de internationella studierna.....	6
6.1	Världsbankens studie Doing Business.....	6
6.2	Världsbankens studie Logistical Performance Index (LPI).....	6
6.3	World Economic Forum Global Enabling Trade Report.....	6
7.	Urval.....	7
7.1	Underindex.....	7
7.1.1	Världsbankens Doing Business – gränsöverskridande handel.....	7
7.1.2	Världsbankens Logistical Performance Index – tull.....	7
7.1.3	World Economic Forum Global Enabling Trade Report – tulladministration.....	7
7.2	Länder.....	8
8.	Analys av studierna.....	9
8.1	Världsbankens Doing Business.....	9
8.2	Världsbankens Logistical Performance Index (LPI).....	10
8.3	World Economic Forum Global Enabling Trade Report.....	11
8.4	Slutsatser och analyser.....	11
9.	Åtgärder som bedöms påverka index.....	13
9.1	Hantering av flöden för utrikeshandel.....	13
9.2	Organisation, service, samverkan och kundorientering.....	14
10.	Samverkan.....	16
10.1	Andra berörda myndigheter.....	16
10.2	Näringslivet.....	16
11.	Så här påverkar unionstullkodexen.....	18
12.	Identifierade förbättrings- och förändringsåtgärder.....	20
13.	Kostnader för identifierade förbättringar.....	20
	Bilagor.....	21

1. Inledning

Tullverket har den 12 maj 2015 från regeringen (Fi2015/2621 delvis) fått uppdraget, beslutat den 30 april 2015, att analysera möjligheterna att förenkla för företagen, se bilaga 1.

2. Uppdraget

Vikten av ett smidigt varuflöde lyfts ofta fram i internationella studier som jämför hur enkelt det är för företag att bedriva handel i olika länder. I ett flertal internationella studier placeras Sverige väl. Samtidigt, i en del studier, hamnar Sverige efter flera viktiga handelspartners. Regeringen anser därför att det finns anledning att analysera de tullspecifika områdena i syfte att undersöka möjligheter att ytterligare förenkla och förbättra tullhanteringen. En smidig tullhantering med balans mellan kontroll och förenkling är viktig för näringslivets konkurrenskraft.

EU:s Unionstullkodex innebär genomgripande förändringar för tullhanteringen inom unionen, framförallt därför att all tullhantering ska ske elektroniskt. Förändringarna ska vara genomförda till 2020. Det är därför viktigt att bedöma i vilken grad dessa förändringar kan komma att åtgärda eventuella svagheter i Sveriges framtida placeringar i internationella studier.

Tullverket har med anledning av ovanstående fått regeringens uppdrag att analysera möjligheterna att inom verkets ansvarsområde förenkla för företagen.

3. Genomförande av uppdraget

Uppdraget från regeringen innebär att, inom ramen för Tullverkets verksamhet,

- analysera bedömningen av Sverige i relevanta internationella studier ur ett tullperspektiv och där så är möjligt jämföra Sveriges placering i studierna över tid och undersöka möjliga orsaker till eventuella förändringar
- bedöma i vilken omfattning eventuella orsaker till sämre placeringar i internationella studier kommer att åtgärdas i och med den nya unionstullkodexen
- undersöka möjligheterna att, inom ramen för EU:s regelverk, vidta förenklings- och förbättringsåtgärder samt lämna förslag på sådana åtgärder. Om förslagen bedöms medföra ökade utgifter för Tullverket ska detta redovisas.

De internationella studier som avses ovan är

- Connecting to Compete 2014 (Världsbanken)
- Doing business 2013 – Smarter Regulations for Small and Medium-Sized Enterprises (Världsbanken)
- The Global Enabling Trade Report 2014 (World Economic Forum).

Tullverket har inhämtat synpunkter från Kommerskollegium och andra berörda aktörer och myndigheter under genomförandet av uppdraget. Resultaten av samråden redovisas i kapitel 10 i denna rapport.

4. Tullverkets organisation för uppdraget

Tullverkets uppdragsledare för uppdraget Förenkla för företagen är Mats Wicktor på enheten för EU och internationell samordning. Till uppdraget allokerades även Jenny Östergren på rättsavdelningen och Thomas Holm på enheten för verksamhetsutveckling.

Tullverket har tillsatt en referensgrupp som består av Mathias Grönlund, chef för enheten för EU och internationell samordning (sponsor), Charlotte Zackari, chef för rättsavdelningen, Anette Malmberg, chef för kommunikationsavdelningen, Fredrik Persson, chef för samordningsenheten och Lars Kristoffersson, biträdande avdelningschef för brottsbekämpningen.

5. Disposition

Först beskrivs de olika internationella studierna (kapitel 6) och vilka urval som Tullverket har gjort (kapitel 7).

Därefter följer en analys av studierna och Sveriges placeringar (kapitel 8).

Vidare beskrivs vilka indexpåverkande åtgärder som redan har vidtagits (kapitel 9), resultaten av samråd med näringslivet och med andra berörda myndigheter (kapitel 10) samt hur den nya unionstullkodexen (UCC) bedöms påverka Sveriges framtida placeringar i internationella studier (kapitel 11).

Avslutningsvis beskrivs identifierade förbättringar (kapitel 12) och uppskattade kostnader för dessa (avsnitt 13).

6. Om de internationella studierna

Var och en av de internationella studier som nämns i Tullverkets uppdrag från regeringen resulterar i ett index. Nedan beskrivs kortfattat de tre studier som ingår i Tullverkets analys.

6.1 Världsbankens studie Doing Business

Den här studien baseras på granskningar av lagar och förordningar. Fler än 9 600 tjänstemän, lagstiftare, konsulter, revisorer och andra yrkesgrupper från 185 ekonomier har bidragit med information och verifieringar. De här personerna har roller som rådgivare inom tillämpning eller administration av legala och föreskriftsbaserade krav.

Studien mäter föreskrifter som direkt påverkar företag. Den mäter inte mer generella omständigheter som ett lands närhet till större marknader, kvalitet på infrastrukturer, inflation, brottslighet, etc. En ekonomis ranking i studien baseras på medelvärdet av tio underindikatorer, däribland gränsöverskridande handel.

6.2 Världsbankens studie Logistical Performance Index (LPI)

Den här studien, Connecting to compete, baseras på en världsomfattande undersökning med speditors- och expressgodsoperatörer som är direkt involverade i logistikkedjan och som har bedömt logistiken i de länder där de är aktiva. Dessa operatörer kombinerar detaljkunskap med kvalitativa bedömningar baserat på nyckelindikatorer. LPI består därför av såväl kvalitativa som kvantitativa resultat och bidrar till att skapa profiler av logistikförutsättningarna i de länder som ingått i studien. Det internationella perspektivet av studien innehåller kvalitativa utvärderingar av länder gjorda av utrikeshandelspartner inom sex områden.

6.3 World Economic Forum Global Enabling Trade Report

Den här studien bedömer kvaliteten på myndigheter, policys och tjänster som förenklar godsflödet över gränser till en slutdestination. De fyra nyckelområdena i studien är

- tillgång till marknader
- gränsformaliteter
- transport- och kommunikationsinfrastruktur
- klimatet mellan myndigheter och företag.

7. Urval

7.1 Underindex

Utöver de övergripande resultaten i studierna ovan har Tullverket valt att så långt som möjligt även analysera index som korrelerar så väl som möjligt mot myndighetens verksamhetsområde. I vissa fall finns specifika underindex för tulladministration, i andra fall fokuseras underindexen på gränsöverskridande handel.

7.1.1 Världsbankens Doing Business – gränsöverskridande handel

Det här indexet, gränsöverskridande handel (trading across borders), mäter tiden och kostnaden (exklusive tullavgifter) kopplade till export och import av gods via sjötransport. Tiden och kostnaden som uppstår för fyra fördefinierade områden (dokumentframställning, tullklaring och tullkontroller, inrikestransport och logistikhantering samt hantering i hamn och terminaler) dokumenteras. Tiden och kostnaden för sjötransporten i sig ingår inte i indexet. Vidare dokumenteras alla nödvändiga dokument företaget behöver för att exportera eller importera. Proceduren för att exportera gods sträcker sig från packning av godset i container vid lagringsplatsen till godsets utförsel från exporthamnen. Importproceduren omfattar ett fartygs ankomst vid införselhamn till godsleverans vid den slutliga lagringsplatsen. Det förutsätts att betalning sker via kredit och tiden samt kostnaden för att utfärda ett kreditbrev ingår i indexet.

7.1.2 Världsbankens Logistical Performance Index – tull

Det här indexet, tull (Customs), mäter effektivitet i klareringsprocessen (tidsåtgång, enkelhet och förutsägbarhet) för gränsmyndigheter inklusive tulladministrationen genom enkätundersökningar till 1000 speditörer som är aktiva inom ett lands utrikeshandel med åtta ekonomier (två av de fem mest handelsfrekventa, en från var och en av fyra fastställda regioner och två slumpvist utvalda från de fyra regionerna).

7.1.3 World Economic Forum Global Enabling Trade Report – tulladministration

Det här indexet, tulladministration (Customs services), baseras på 15 frågeställningar om tullhinder. Frågeställningarna är framtagna av Global Express Association och fångar olika aspekter av tulladministrationer och andra berörda myndigheter. Aspekterna är

- EDI-klarering
- separation av fysiskt frigörande från den fiskala kontrollen
- automatklarering dygnet runt
- tulladministrationens öppettider anpassade till näringslivets behov
- avgifter för klarering inom kontorstid

- kontroll och frigörande av flygfraktgods hos en operatör
- automatisk riskbedömning som primärt urvalsverktyg för fysiska kontroller
- samordnade kontroller med andra myndigheter
- hantering av lågvärdesförsändelser samt undantag från avgifter för dessa
- frigörande av försändelser av tredje part
- överklagande av beslut
- användning av referenspriser för att fastställa fakturavärden.

7.2 Länder

För att få en så bra bild som möjligt av Sveriges och Tullverkets placeringar är det nödvändigt att jämföra resultaten med andra ekonomier och tulladministrationer. Tullverket har därför valt att göra dessa jämförelser med EU-27 (EU:s medlemsstater förutom Sverige), BRICS-länderna (Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika), Norge och Schweiz, samt Singapore, Hongkong och Korea som är de tre högst rankade ekonomierna i Asien och i de flesta fall även i respektive index. I graferna som följer i bilagorna 2 och 3 benämns den senare gruppen av ekonomier som ”Topp”.

8. Analys av studierna

Nedan beskrivs per studie och underindex förutsättningar som kan innebära negativ eller positiv påverkan för Sverige och Tullverket.

8.1 Världsbankens Doing Business

I Världsbankens studie Doing Business placerar sig Sverige på övergripande nivå på plats elva år 2014 och plats tolv år 2015. Sverige rankas i det underindex som ligger närmast Tullverkets verksamhetsområde på plats fyra gränsöverskridande handel både 2014 och 2015. EU:s medlemsländer är placerade i spannet 4–86 för gränsöverskridande handel; Sverige är högst rankat och Kroatien lägst.

Tidsåtgången för tullformaliteter är en till två dagar för samtliga EU-länder, medan tiden för de totala import- och exportprocedurerna varierar mellan fem och arton dagar för import och sex och nitton dagar för export. För Sverige är den totala tidsåtgången vid import sex dagar – varav en dag utgörs av tullformaliteter – och för export nio dagar – varav en dag utgörs av tullformaliteter.

Antal dokument som krävs för att fullgöra importformaliteterna varierar mellan två och sju, och för exportformaliteterna mellan två och sex.

Tidsåtgången om en dag för tullformaliteter kommer inte att minska eftersom studien i sin metodologi förutsätter att varje steg tar minst en dag att genomföra. Den kortare tidsåtgång som Tullverkets automatklarerung innebär påverkar alltså inte den tidsåtgång som inarbetas i studien.

En jämförelse med Singapore som rankas högst visar följande:

Indikator	Singapore	Sverige
Antal exportdokument	3	3
Dagar för export	6	9
Kostnad export USD	460	725
Antal importdokument	3	3
Dagar för import	4	6
Kostnad import USD	440	735

Skillnaden mellan länderna ligger alltså främst i antal dagar för export och import. Tullformaliteterna utgör i nuläget en dag för båda länderna. Även kostnaderna för att genomföra export och import skiljer sig åt mellan länderna. Slutsatsen är att en högre rankning skulle kräva åtgärder som ligger utanför Tullverkets verksamhetsområde.

8.2 Världsbankens Logistical Performance Index (LPI)

I Världsbankens studie LPI har Sverige på övergripande nivå placerats på plats tre år 2010, plats tolv år 2012 och plats sex år 2014. I det underindex som ligger närmast Tullverkets verksamhetsområde har Sverige de senaste åren sjunkit i LPI-rankningen. Underindexet för tull visar en förändring från plats fem år 2010, till plats tolv år 2012 och vidare till plats femton år 2014. Av de länder som använts som jämförelse i denna rapport återfinns elva ekonomier på högre rankning än Sverige vad gäller underindexet för tull år 2014.

I 2014 års rapport "Connecting to Compete" framgår det att tidsåtgången för klareringsprocessen är en tämligen begränsad del av importprocessen för så gott som samtliga länder, men att den ökar väsentligt i samband med fysisk kontroll. Det gäller även så kallade högpresterande länder (ekonomier med högst rankning i indexet). Skillnaden i genomsnittlig tidsåtgång beror i hög grad på högre kontrollfrekvens i så kallade lågpresterande länder (ekonomier med lägst rankning i indexet). Det innebär att ökad kontrollfrekvens vid svensk gräns kan påverka Sveriges placering i denna internationella studie.

I LPI finns inte underlag för någon analys som liknar den i studien Doing Business då LPI tas fram genom att en enkät tillställs 1000 speditörer med koppling till utrikeshandel. Mottagarna rankar handeln med åtta länder enligt skalan "Mycket låg (effektivitet/enkelhet/kvalitet med mera)" till "Mycket hög (effektivitet/enkelhet/kvalitet med mera)" vilket ger relativt subjektiva resultat som inte är direkt jämförbara i detalj mellan länder. Det framgår inte heller av studien vilka länder som ingår. Därför vet inte Tullverket om de åtta aktuella länderna är tredjeländer eller EU-länder eller en kombination. Som ett exempel på urvalsmetodiken kan nämnas att respondenterna i USA år 2014 skulle ranka handeln med Sydkorea, Taiwan, Tchad, Georgien, El Salvador, Danmark, Sudan och Libyen.

Ytterligare ett exempel på subjektiviteten i studien belyses av att vissa ekonomier kraftigt har förändrat sin placering mellan två mätningar. Norge placerades till exempel på plats tjuogoett år 2012 och plats ett år 2014. Samma sak gäller Sverige som placerades på plats tre 2010 och därefter på plats tolv 2012.

8.3 World Economic Forum Global Enabling Trade Report

På övergripande nivå placeras Sverige på plats fyra år 2012 och på plats nio år 2014. I det underindex som ligger närmast Tullverkets verksamhetsområde placeras Sverige på plats tre. Sverige fick i dessa rankningar resultatet 11,8 (av 12) år 2012 och 0,92 (av 1) år 2014. Motsvarande siffror för Singapore är 12 år 2012 och 0,97 år 2014. Trots att studiens enskilda beståndsdelar inte framgår är slutsatsen att det är relativt små detaljer som utgör skillnaden i rankning.

Inte heller avseende studien Global Trade Enabling Report från World Economic Forum kan någon analys som liknar den i Doing Business göras. Det beror delvis på förändringar i metodiken för indexet. Indexet baseras på uppgifter från den databas som Global Express Association upprättat om tullkapacitet i olika länder¹. Informationen i databasen innehåller frågor inom tre olika områden: transparens (6 frågor), effektivitet (18 frågor) och åtgärder efter frigörande (8 frågor).

8.4 Slutsatser och analyser

Det bör framhållas att en ekonomis placering i internationella studier är av betydelse. När företag överväger affärsmöjligheter är det av stor betydelse hur enkelt och förutsägbart det är att genomföra handel med en specifik ekonomi. Det innebär att en ekonomi som är sämre rankad än en jämförbar ekonomi kan gå miste om affärer som skulle generera inkomster och arbetstillfällen. Det är därför viktigt att analysera resultaten och vidta förbättringsåtgärder där så är möjligt och lämpligt.

Utifrån den sammanställning som Tullverket har gjort av internationella studier kan inte utläsas någon entydig bild av en försämring av Sveriges placering varken på övergripande nivå eller i de index som ligger närmast Tullverkets verksamhetsområde.

Värt att notera är att skillnaden mellan Doing Business år 2014 (med Sverige på plats fyra) och LPI samma år (med plats femton) är något förvirrande eftersom det är Världsbanken som ansvarar för båda dessa rankningar.

Mätningarna i de olika studierna är gjorda på olika sätt och är därmed inte enkelt jämförbara. Det är inte heller en absolut sanning eftersom åtminstone två av studierna som rapporten omfattar är baserade på enkäter som har skickats till olika intressenter. Det framgår inte av de aktuella studiernas metodologibeskrivningar hur enkätsvaren har kvalitetssäkrats för att ge en rättvisande bild. Därför har studierna analyserats med viss försiktighet.

¹ Databasen finns på länken <http://www.global-express.org/index.php?id=4>

Vidare kan konstateras att de underindex som ligger närmast Tullverkets verksamhetsområde ofta består av indikatorer som ligger utanför myndighetens kontroll, exempelvis kostnader för logistik för att genomföra utrikeshandel. Dessa viktas därför tillsammans högre när studierna sammanställs.

Tullverket anser att Sveriges placeringar på plats tre och fyra i de studier som genomförs av World Economic Forum och Världsbanken (Doing Business) är tillfredsställande. Utmaningen för myndigheten blir att behålla dessa placeringar när den nya unionstullkodexen som medför ökad harmonisering av tullprocedurerna inom EU införs (se kapitel 11).

9. Åtgärder som bedöms påverka index

För att försöka förklara Sveriges generellt goda placeringar i de olika studierna vill Tullverket kort beskriva de åtgärder som redan har vidtagits och som bedöms ha inverkan på resultaten. Såväl åtgärder som bedömningar baseras på den kännedom som finns kring metodologi och uppbyggnad av de olika rankingarna.

9.1. Hantering av flöden för utrikeshandel

Ungefär 91 % av alla deklarationer hanteras inom fem minuter, vilket placerar Tullverket på plats fem av EU:s medlemsstater. En viktig förutsättning för detta är den höga andelen elektroniska deklarationer, drygt 99 %. Vidare tillåter tillämpning av riskanalys och riskbaserade urval för kontroller att sådana ärenden som inte utgör förhöjd risk kan automatklaras, vilket gäller 86,5 % av alla tulldeklarationer.

Tillämpning av riskanalys i alla delar av verksamheten gör att Tullverket kan balansera kontroller och förenklingar. I ett EU-perspektiv genomför Tullverket relativt få kontroller, både dokumentkontroller och fysiska kontroller, i samband med gränspassagen. Denna verksamhet kompletteras av både omfattande provningar inom tillståndshanteringen och uppföljningar i form av tullrevisioner och andra kontroller i efterhand.

Vidare har Tullverket under ett antal år tillämpat policyn att inte begära in styrkande handlingar (exempelvis fakturor och ursprungscertifikat), för andra ärenden än sådana som genom riskanalys faller ut för någon form av kontrollåtgärd. Tullverket accepterar kopior, digitala eller i pappersform, vilket minskar den administrativa bördan för utrikeshandelsföretagen.

Sverige och Tullverket har drivit utvecklingen av godkända ekonomiska aktörer (på engelska Authorised Economic Operator som förkortas AEO). Syftet är att skapa optimerade lösningar för företag som anses utgöra låg risk och ha god kvalitet i sin tullhantering. Sverige ligger på plats nio i EU vad gäller antalet AEO-certifierade företag. Drygt 63 % av utrikeshandeln bedrivs av företag med AEO-status.

En annan faktor som påverkar enkelheten i handeln med Norge är det långvariga samarbete som finns mellan Sverige och Norge och mellan EU och Norge. Gränspassagen för export och import hanteras smidigt och av samma tullkontor där tulladministrationerna utför varandras arbetsuppgifter, vilket bidrar till effektivitet för såväl myndigheterna som för näringslivet.

9.2 Organisation, service, samverkan och kundorientering

Utöver ovanstående regelverks- och procedurrelaterade frågor finns det områden där Tullverket har skapat goda förutsättningar för en väl fungerande utrikeshandel genom strategiska val. De områden som beskrivs nedan faller under nationell kompetens. De är områden som även efter att unionstullkodexen är genomförd kan variera mellan medlemsstaterna.

Tullverket har infört en struktur som innebär processtyrning. Det skapar förutsägbarhet genom att kraven för varje verksamhetsdel är tydligt definierade. Definitionerna har gjorts genom kartlagda processer som är kända av såväl tulltjänstemän som utrikeshandelsaktörer.

Vidare består organisationen av kompetenscenter. Det förenklar kontaktytorna för utrikeshandelsföretagen så till vida att de kan vända sig till det kompetenscenter som är relevant för just deras del av utrikeshandelsproceduren. Kompetenscentren har nationella uppdrag och innebär en koncentrerad kompetens liksom säkerställande av enhetlighet i ärendehandläggning och tolkning av regelverk.

Den 7 juli 2015 lämnade Tullverket lämnade i en framställan till Finansdepartementet förslag till författningsändringar. Ändringarna bedöms vara nödvändiga för att myndigheten ska kunna bygga upp en infrastruktur för elektronisk kommunikation som lever upp till kraven på en helt elektronisk tullhantering i den nya unionstullkodexen. Syftet med ändringsförslagen är att ge Tullverket, begränsat till den verksamhet som unionstullkodexen reglerar, utökade möjligheter att lämna ut uppgifter elektroniskt till enskilda och till deras ombud och till ekonomiska aktörer. Det här skapar bättre möjligheter för en effektiv informationshantering. Det ger också aktörerna i den internationella logistikkedjan bättre informationstillgång.

Tullverket är en av tolv tulladministrationer inom EU som regelbundet mäter kundnöjdhet för att ständigt utveckla verksamheten och bekräfta av de förenklingar som görs ger önskar resultat. Enligt Svenskt Kvalitetsindex-mätningar är ungefär 73 % av Tullverkets företagskunder nöjda med myndigheten. Det visar att det arbete som genomförts för att ändra kunders attityder och bemötandefrågor har fallit ut med gott resultat.

Myndighetens webbplats utvecklas ständigt och strävar efter att skapa en god informationsförsörjning för aktörer i utrikeshandelskedjan samt digitala tjänster för självbetjäning som är tillgängliga i mobila enheter. Utvecklingen sker utifrån en beslutad kanalstrategi med ett strukturerat arbetssätt som skapar förutsättningar för en behovsdriven utveckling. Kunderna kan ta emot och skicka information via självbetjäningstjänster med enkla gränssnitt oberoende av tid eller plats, vilket bidrar till att de kan uppfylla de skyldigheter som är förknippade med import- eller exportverksamhet. Självbetjäningstjänsterna kompletteras med en bemannad kundtjänst för information och rådgivning under kontorstid.

Tullverket har ett etablerat samrådsförfarande med näringslivet som syftar till ett behovsdrivet utvecklingsarbete med hög grad av transparens. Det innebär att Tullverket löpande, i olika forum och med olika deltagare, genomför diskussioner om kommande förändringar med utrikeshandelsföretagen. Denna löpande dialog ger förutsättningar för näringslivet att i samverkan med myndigheten utverka bästa möjliga förutsättningar för en effektiv utrikeshandelsprocedur.

Tullverket har väl fungerande samarbete även med andra myndigheter som är intressenter i utrikeshandelskedjan, på såväl på strategisk som operativ nivå. Tack vare detta samarbete har exempelvis så kallade single window-lösningar genomförts. Tullverket har för avsikt att behålla och i förekommande fall ytterligare förbättra den här typen av samarbete, exempelvis avseende TRACES (EU-system för hantering av elektroniska veterinärintyg).

De principer som har gällt och som gäller för områden som faller inom den nationella kompetensen kommer så långt möjligt att behållas av Tullverket. Syftet är att säkerställa att myndigheten har en väl fungerande och förenklande roll i Sveriges utrikeshandel. Samtidigt stärks konkurrensneutraliteten ytterligare genom att legal utrikeshandel blir smidigare och illegal handel försvåras. Detta kan också vara faktorer som bidrar till en differentiering gentemot andra medlemsstater inom EU vad gäller placeringar i internationella rankingar. Det handlar inte om regelförenkling eller regeltillämpning, utan om både och.

Samma sak gäller för Tullverkets kapacitet och beredskap att medverka vid olika internationella utvecklingsåtgärder. Det kan vara åtgärder som genomförs av exempelvis Förenta nationerna, Världstullorganisationen eller EU-kommissionen. Där sprids lösningar som har utarbetats av Tullverket samtidigt som Sveriges och myndighetens goda rykte på den globala arenan stärks. Det är också ett sätt att vidmakthålla och utveckla kompetensen i Tullverket samtidigt som det internationella standardiseringsarbetet kan påverkas.

10. Samverkan

Tullverket ska, enligt uppdraget från regeringen, inhämta synpunkter från Kommerskollegium och andra berörda aktörer och myndigheter, exempelvis Jordbruksverket och Livsmedelsverket. Tullverket har vidare beslutat att inhämta näringslivets syn på de frågeställningar som uppdraget hanterar. Därför har en särskild gruppering bjudits in till dialog med Tullverket.

10.1 Andra berörda myndigheter

Tullverket har genom skrivelser till Kommerskollegium, Jordbruksverket och Livsmedelsverket bett om skriftliga synpunkter senast den 30 juli 2015. Myndigheten har också bjudit in till ett möte på Tullverkets huvudkontor den 28 augusti 2015.

Kontaktpersoner för de olika myndigheterna har varit: Anneli Wengelin på Kommerskollegium, Claes Renström på Jordbruksverket och Karin Neal Persson på Livsmedelsverket.

Av de skriftliga synpunkterna som har kommit in till Tullverket har det framgått att det är av stor vikt att finna en relevant balans mellan förenklingar och kontroller. Det här kan vara särskilt utmanande för särskilt reglerade varor som jordbruks- och livsmedelsprodukter där EU-regelverket är mycket omfattande. Vidare har det framförts synpunkter på effektivisering av informationshanteringen genom att dela information och på sikt införa ytterligare single window-lösningar, exempelvis avseende TRACES (EU-system för hantering av elektroniska veterinärintyg).

Vid mötet den 28 augusti 2015 kom det fram att myndigheterna inte kände någon större oro för Sveriges och Tullverkets placeringar i de internationella studierna. Dock framfördes att samordningen för att besvara enkäter och liknande från organisationer som genomför internationella studier kan förbättras genom att en huvudansvarig förvaltningsdel pekas ut.

10.2 Näringslivet

Tullverket har genom skrivelse även bjudit in en särskild grupp bestående av 16 företag som bedömts vara representativa för svensk utrikeshandel till ett möte hos Tullverket på Tegeluddsvägen 98 den 1 september 2015. Vid mötet medverkade 13 av de 16 inbjudna representanterna enligt nedan:

AstraZeneca AB	PostNord
DB Schenker AB	Retlog AB
DHL Freight Sweden AB	Scania CV AB
Gina Tricot AB	The Absolut Company AB
Höganäs Sweden AB	UPS
KGH Customs Services AB	Volvo Logistics AB
Lindex AB	

Vid mötet framkom inga egentliga synpunkter på Sveriges och Tullverkets placeringar i de internationella studierna från näringslivsgruppen. Dock fördes det fram synpunkter på att Tullverket bör verka för att konkreta förenklingar för AEO-företag realiserar i det framtida lagstiftningsarbetet med unionstullkodexen. Vidare fördes det fram önskemål om att Tullverket även framöver ska säkerställa att information till näringslivet görs så tydlig som möjligt. Vidare önskade representanterna att eventuella kompletteringar av ärenden ska innefatta en rimlig tidsfrist för att säkerställa kvaliteten i de uppgifter som lämnas.

11. Så här påverkar unionstullkodexen

De centrala delarna i den nya unionstullkodexen är import- och exportformaliteter. På importsidan ges en beskrivning av tullproceduren i olika steg, från det att varan anmäls i den så kallade summariska införseldeklarationen (föranmälan), tills tulldeklarationen är inlämnad och avgifterna är betalda. På exportsidan finns motsvarande beskrivning som börjar med att en tulldeklaration lämnas och slutar med att ett bevis om att varan har förts ut ur EU skickas till den som har lämnat in tulldeklarationen.

I UCC finns även grunderna för en harmoniserad process för tillståndshantering, från det att ansökan lämnas in till dess att ett beslut meddelas. Även denna hantering ska i framtiden kunna ske helt elektroniskt. Det måste betonas att alla detaljer i den nya lagstiftningen inte är fastställda när denna rapport färdigställs.

Allt informationsutbyte till, från och mellan tulladministrationerna ska ske elektroniskt. Det skapas ytterligare harmoniserade procedurer genom att de olika stegen för import och export görs mer detaljerade. Det elektroniska informationsutbytet skapar också förutsättningar för en ökad grad av automatiserad handläggning av ärenden.

UCC innehåller en rad områden som torde innebära förenklingar för utrikeshandelsföretagen där AEO-certifiering blir med största sannolikhet den förenkling som kommer att tillämpas mest. AEO-status kan via avtal om ömsesidigt erkännande även utvidgas till att omfatta handelspartner till EU, exempelvis Kanada, Japan, Kina och USA. Dock kan konstateras att det i nuvarande versioner av lagstiftningen verkar saknas reella förenklingar för företag med AEO-status. Tullverket har för avsikt att försöka påverka framtagandet av legala grunder för AEO-förenklingar så långt möjligt. Förenklingar för AEO-företag kommer att vara ett tema för runda-bordssamtal i slutet av 2015.

Andra områden som korrekt implementerat torde innebära förenklingar för företag som uppfyller villkoren och kraven är centraliserad klarering och i förlängningen egenbedömning. Dessa möjligheter ligger dock alltför långt fram i tiden för att det i denna rapport ska kunna beskrivas vilken påverkan möjligheterna skulle kunna ha.

En så pass genomgripande förändring av den rättsliga ram som Tullverket agerar inom innebär även vissa risker för negativa förändringar, åtminstone i ett kortare perspektiv. Som exempel kan nämnas att de utökade kraven för flera av de mest använda tillstånden till förenklingar i Sverige kan leda till att företagen väljer att inte längre inneha sådana tillstånd. Detta kan leda till ett ökat användande av standarddeklarationer, vilket av utrikeshandelsföretagen kan uppfattas som en försämring. Ökade krav från EU att visa upp styrkande handlingar i samband med tulldeklarering kan inte heller uteslutas.

Näringslivet kommer också att behöva hantera ökade krav på uppgiftslämnande. De flesta uppgifter som berörs lämnas redan idag till Tullverket, men på annat sätt än genom elektroniskt informationsutbyte. Den elektroniska hanteringen av uppgiftslämnande kommer att leda till bättre kontroll över flödena i utrikeshandeln genom att ett föregående steg i importproceduren respektive exportproceduren måste vara avslutat och uppfyllt innan nästa steg kan påbörjas. Elektronisk hantering innebär att Tullverket bättre kan övervaka att dessa förutsättningar är uppfyllda, vilket stärker ärendeövervakningen men minskar flexibiliteten.

Vidare verkar det som att en rad förändringar i exportproceduren kan komma att påverka svenska exportföretag på ett negativt sätt. Sverige är beroende av sin export men har inte fått tillräckligt gehör i lagstiftningsprocessen från andra medlemsstater och från EU-kommissionen för att nuvarande eller till och med utökade exportförenklingar inkluderats i regelverket.

Ett annat område som kan komma att påverka utrikeshandelsföretagen och Tullverket negativt är utökad övervakning och kontroll som kan förväntas av EU-kommissionen genom att informationstillgången för individuella transaktioner eskaleras. Åtgärder kan komma att krävas i delar av utrikeshandelskedjan där Tullverket tidigare valt att bemöta risker med exempelvis kontroller i efterhand, vilket kan leda till ökad störning i gränspassagedelen.

Ett av syftena med UCC är att göra tullhanteringen mer enhetlig eftersom UCC teoretiskt innebär att procedurer och arbetsprocesser ska harmoniseras. Det kan också innebära en jämnare placering bland EU:s medlemsstater i internationella rankingar. Det är möjligt att det kommer att medföra en förbättrad placering för de länder som befinner sig långt ner på rankingslistan, samt att länder som tidigare har placerats högt kommer att halka ner. Samtidigt är det inte säkert att det är just tullhanteringen som är orsak till de spridda placeringarna. Mätningarna tar också hänsyn till andra dokumentkrav vid gränspassage än de som ställs av tullmyndigheterna, exempelvis från hamnoperatörer och andra logistikaktörer. Det är därmed inte säkert att skillnaden i praktiken blir så stor.

Tullverket har valt skapa ett särskilt program, Elektronisk Tull, som hanterar förändringar som relaterar till UCC och för närvarande pågår eller planeras ett fyrtiotal projekt under perioden 2015 till 2020. De totala effekterna av implementeringen av UCC och utvecklingen av EU:s tullunion torde kunna belysas på ett ännu bättre sätt i det fall Sverige genomför långsiktiga konsekvensanalyser av tullpolitiken och dess påverkan på företag, allmänhet och myndigheter.

12. Identifierade förbättrings- och förändringsåtgärder

Tullverket har identifierat följande möjliga förbättringar:

Sverige bör inom ramen för nuvarande och framtida lagstiftningsarbete verka för att förenklingar för AEO-företag konkretiseras och realiserar. Vilka förenklingar som efterfrågas av de svenska utrikeshandelsföretagen avser Tullverket identifiera i samband med de rundabordsamtal som kommer att genomföras i slutet av 2015, som ett led i vårt löpande samråd med näringslivet.

Även utvidgning av konceptet till andra politikområden bör i sammanhanget övervägas och koordineras av lämplig organisatorisk förvaltningsenhet.

I det pågående förändringsarbetet med UCC kommer Tullverket att verka för att

- säkerställa effektiva tullprocedurer med Norge genom bilateralt utvecklingsarbete
- behålla existerande single window-lösningar och i förekommande fall ytterligare förbättra lösningarna
- inrätta en kontaktyta från Tullverket till berörda samverkansmyndigheter i den internationella handelskedjan.

Tullverket kommer även inom det strategiska kommunikationsarbetet att verka för

- att möta kommande behov av effektivt och väl fungerande arbete med kommunikation, kunskapshöjande insatser, service och bemötande
- genomförande av Tullverkets kanalstrategi för att säkerställa behovsorienterad utveckling av tjänster i digitala kanaler för ökad tillgänglighet och effektivitet
- bibehålla det omfattande samråd med näringslivet som Tullverket etablerat.

Vidare bör Sverige ytterligare förbättra samordningen, koordinationen och samverkan vad gäller att besvara förfrågningar, enkäter och liknande från organisationer som genomför internationella studier av den karaktär som berörs i rapporten. Det bör ur ett effektivitetsperspektiv även tas fram en prioritering av vilka enkäter som är mest kritiska ur ett svenskt perspektiv.

Tullverket rekommenderar att Sverige undersöker möjligheten att nyttja kompetens vid relevanta lärosäten för att säkerställa och analysera Sveriges resultat i internationella studier.

13. Kostnader för identifierade förbättringar

Tullverket anser att kostnader för att genomföra identifierade förbättringar med nedanstående undantag ryms inom myndighetens långsiktiga budget för arbetet med UCC.

De kostnader som eventuellt kan uppstå avseende förbättringsförslagen rörande samordning av hanteringen av internationella studier samt nyttjande av ett relevant lärosäte för djupare analyser har inte kunnat kostnadsberäknas men dessa kostnader ryms inte inom Tullverkets befintliga anslag.

Bilagor

1. Uppdraget från regeringen
2. Grafiska sammanställningar av de internationella studierna
3. Kartor med resultat från senast genomförda internationella studier



Box 12854, 112 98 Stockholm

Telefon: 0771-520 520