



Förordning om moderniserad tullkodex

Finansdepartementet

2006-03-31

Dokumentbeteckning

15380/05 UD 152 ENFOCUSTOM 86 MI 138 COMER 186 TRANS 277
CODEC 1144

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (moderniserad tullkodex)

Sammanfattning

Kommissionen föreslår en ny förordning om gemenskapens tullkodex. Avsikten är att anpassa den nuvarande tullagstiftningen till den förändrade miljö i vilken internationell handel sker, särskilt mot bakgrund av den snabba utvecklingen inom den moderna informationsteknologin. Förslaget är ägnat att förenkla och modernisera tullverksamheten, bl a genom införande och utveckling av rationella arbetsmetoder, såsom kvalitetssäkring av företag, användning av riskanalys mm.

Sverige välkomnar i stort kommissionens förslag till ny tullkodex och stöder att man nu företar en genomgripande översyn av tullagstiftningen.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Det nu framlagda förslaget till ny förordning om gemenskapens tullkodex grundas på ett antal centrala och grundläggande policybeslut, i första hand Lissabonstrategin. Förslaget grundar sig även på initiativet om bättre lagstiftning samt på initiativet "e-Government", vilket syftar till att underlätta för näringslivet att tillvarata de möjligheter och förenklningar som den moderna informationsteknologin erbjuder.

Den nuvarande tullagstiftningen är inte anpassad till den förändrade miljö i vilken internationell handel sker, särskilt inte mot bakgrund av den snabba utvecklingen inom IT-området. Kommissionen har därför lagt fram ett formellt förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om en enkel och papperslös miljö för tullen och handeln (se faktrapomemoria 2005-12-14). Detta förslag grundar sig bl a på ett meddelande den 24 juli 2003 från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om en enkel och papperslös miljö för tullen och handeln ("e-Tull"). I en resolution den 5 december 2003 besvarade rådet kommissionens meddelande. I resolutionen stöder rådet en modernisering av gemenskapens tullbestämmelser i form av ett reviderat legalt ramverk baserat på modern informationsteknologi.

Ingen fullständig revision av den nuvarande tullkodexen har skett sedan den började tillämpas 1994. Tullprocedurerna baseras fortfarande i princip på pappersdokument. Även om elektroniska tulldeklarationssystem på basis av nationella datoriserade lösningar är vanligt förekommande finns inte någon skyldighet att använda sådana system. Några gemensamma IT-applikationer för tullklarering på gemenskapsnivå finns i princip inte med undantag för det nya datoriserade transiteringssystemet (NCTS).

Tullmyndigheternas traditionella roll att uppbära tullar har förändrats till att tillämpa olika typer av icke-tariffära åtgärder, särskilt då relaterade till skydd och säkerhet samt åtgärder mot immaterialrättsintrång, penningtvätt och drogbekämpning. Andra uppgifter gäller tillämpning av olika åtgärder i fråga om miljö, hälsa och konsumentskydd liksom uppbörd av mervärdesskatt och punktskatter.

Enligt kommissionens förslag krävs i en gemenskap bestående av allt fler medlemmar vilka arbetar i en datoriserad miljö grundläggande förändringar i tullagstiftningen med hänsyn till behovet av att tillse att tull och skatt uppbärs på den plats där aktören är etablerad (centraliserad klarering). Det är samtidigt viktigt att tillse att klareringen sker på grundval av förenklade förfaranden, inklusive ökad användning av riskanalys. Det är vidare nödvändigt att samordning sker i förhållande till åtgärder inom andra områden, såsom indirekt beskattning, jordbruk, handel, miljö, hälsa och konsumentskydd. Detta kräver enligt kommissionen en omfördelning av uppgifter mellan införseltullkontor och importtullkontor.

Kommissionens förslag till moderniserad tullkodex innehåller i huvudsak följande förändringar.

Förslaget till ny tullkodex innehåller en uppdragsbeskrivning i vilken tullförvaltningarnas roll och mål beskrivs och där det fastställs att tullagstiftningen inkluderar tulltaxan.

Principen om elektroniska deklarationer och elektroniskt datautbyte mellan tullmyndigheterna införs, liksom också en rättslig grund för utbyte av ytterligare uppgifter mellan de ekonomiska aktörerna och tullmyndigheterna. Avsikten med detta är bland annat att tullmyndigheterna skall ha en regelbunden dialog med de ekonomiska aktörerna och med andra myndigheter som är involverade i internationell handel.

Reglerna om ombud föreslås ändrade så att de hittillsvarande restriktionerna tas bort eftersom de inte anses förenliga med en elektronisk miljö eller inre marknadens principer.

Kommissionen vill införa klarare regler om att varje person har rätt att bli hörd innan det fattas ett beslut till nackdel för personen ifråga. Det klargörs också att flera personer får begära och kan omfattas av ett beslut och att beslut är giltiga i hela gemenskapen.

Förslaget innehåller också regler om viss harmonisering när det gäller av tullmyndigheterna beslutade påföljder för överträdelser av tullagstiftningen. Det anges att medlemsstaterna skall fastställa administrativa och straffrättsliga påföljder för överträdelser av gemenskapens tullagstiftning. Dessa påföljder skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Vidare föreslås att de administrativa påföljderna skall utformas som antingen en avgift som tas ut av tullmyndigheterna, inbegripet en betalning som gäller i stället för en straffrättslig påföljd eller som en återkallelse, ett upphävande eller en ändring av ett tillstånd som innehas av den berörda personen. Om administrativa påföljder kombineras med straffrättsliga påföljder med samma omständigheter som grund, skall sammanläggningen av dessa påföljder stå i rimligt förhållande till överträdelsen.

Genom förslaget vill kommissionen modernisera och förenkla reglerna om tullskuld. Enligt kommissionen bör uppkomst av tullskuld avgöras på objektiva grunder och inte genom graden av försumlighet från de berörda partens sida. Vidare föreslås det i samband med den föreslagna nya ansvarsfördelningen mellan införseltullkontor och importtullkontor att tullskuld normalt skall uppkomma på den plats där den person som är ansvarig för förfarandet eller tillståndshavaren är etablerad.

Genom bestämmelserna om tullskuld och garantier införs enligt motiveringarna till förslaget en jämn avvägning mellan handelns intresse, särskilt den generella möjligheten att minska garantibeloppet vid potentiella tullskulder och utvidgningen av de fall där tullskulden kan upphöra, och intresset av att skydda gemenskapens och medlemsstaternas ekonomiska intressen, vilket tillvaratas bättre genom en utvidgning av täckningen av den garanti som ställs för att säkerställa betalning av tullskulden.

Genom det nu framlagda förslaget till ny tullkodex inarbetas de säkerhetsrelaterade ändringar av kodexen som vidtogs genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2005 av den 13 april 2005 om ändring av rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen. Dessa ändringar inarbetas och konsolideras genom införandet av elektroniska deklarationer, elektroniskt datautbyte mellan tullmyndigheterna, särskilt då importkontrollsystemet (ICS) och inrättandet av gemensamma portaler och "single window". Genom den ovan nämnda förordningen om ändring av kodexen införs också begreppet "godkänd ekonomisk aktör" (Authorized Economic Operator, AEO). Ekonomiska aktörer som efterlever reglerna föreslås få status som AEO och därigenom få möjlighet att i största möjliga utsträckning använda förenklningar och, med beaktande av säkerhets- och skyddsaspekter, omfattas av mindre omfattande tullkontroller.

En viktig förändring som införs med den nya kodexen är att den elektroniska deklarationen blir den normala formen av tulldeklaration. I de fall en tulldeklaration krävs blir således en elektronisk sådan huvudregeln. Om tillstånd ges kan enligt förslaget en överföring av den elektroniska deklarationen ersättas med tillgång till deklaratens elektroniska system. Styrkande dokument får också inges i elektronisk form, dvs. dokument behöver inte "åtfölja" deklarationen, förutsatt att de är "tillgängliga" för tullmyndigheterna.

I förslaget föreslås att en deklaration skall inges, registreras och kontrolleras före varornas ankomst och att den plats där deklarationen inges inte behöver vara den plats där varorna rent fysiskt befinner sig. Varorna får frigöras på annan plats än den där deklarationen godkänts, vilket tillsammans med det tidigare förfarandet för förenklad deklaration och för lokal klarering innebär att principen om "centraliserad klarering" genomförs. Detta system medför att en godkänd ekonomisk aktör får inge sin summariska deklaration eller tulldeklaration i elektronisk form från sina lokaler, oavsett i vilken medlemsstat varorna införs i eller lämnar gemenskapen.

Kommissionen föreslår vidare att det i tullkodexen intas en portalparagraf rörande tullfrihet. Rådets förordning (EEG) nr 918/83 om upprättandet av ett gemenskapssystem för tullbefrielse föreslås således upphöra. De närmare reglerna föreslås intas i tillämpningsföreskrifterna till tullkodex.

De tidigare suspensiva arrangemangen har sammanförts och anpassats till övriga godkända tullbehandlingar och grupperats i fyra särskilda förfaranden: transitering (extern/intern), lagring (tillfällig lagring, tullager, frizoner), särskild användning (temporär införsel, användning för särskilda ändamål) och förädling (aktiv/passiv). Anpassningen innebär enligt förslaget att förfarandet aktiv förädling (suspensionssystemet) och bearbetning under tullkontroll slås samman och att aktiv förädling (restitutionssystemet) avskaffas. Alla särskilda förfaranden kommer att omfattas av gemensamma regler.

Kommissionen vill enligt förslaget för att maximera tullkodexkommitténs effektivitet omvandla denna föreskrivande kommitté till en förvaltningskommitté. Kommissionen föreslår också att den tidsperiod som krävs för rådets antagande av tillämpningsföreskrifter minskas från tre månader till en månad.

Kommittéförfarandet föreslås utvidgat till att även omfatta antagandet av riktlinjer och förklarande anmärkningar, vilket skulle göra det överflödigt med nationella anvisningar för tolkningen av gemenskapens tullregler.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Ett genomförande av den föreslagna nya tullkodexen skulle medföra en totalrevidering av den svenska tullagen och tullförordningen samt av Tullverkets föreskrifter.

1.3 Budgetära konsekvenser

Det nu föreliggande förslaget till ny tullkodex innebär att ett helt nytt regelverk införs på tullområdet. Med hänsyn till de väsentliga förändringar i förhållande till det nu gällande regelverket på detta område som härmed skulle komma att ske kommer förslaget till ny kodex initialt att medföra vissa kostnadsökningar för såväl tullmyndigheterna som näringslivet. I förlängningen torde förslaget dock kunna medföra vissa besparingar. En ny

och moderniserad tullkodex utgör en nödvändig rättslig grund för genomförandet av förslaget till en elektronisk och papperslös miljö för tullen. Sverige ligger idag långt framme när det gäller användning av elektroniska system för tullklarering. Sverige ligger i detta sammanhang bättre till än de flesta av EU:s medlemsstater. Ett införande av den föreslagna moderniserade tullkodexen med åtföljande elektroniska förfaranden skulle medföra att de nationella datasystem Sverige för närvarande har skulle behöva anpassas, vilket kommer att medföra stora kostnader för såväl myndigheter som näringsliv, något beroende på vilka lösningar som väljs. Ett utvecklingsarbete pågår för att analysera de kostnadsräkenskapskonsekvenserna av en sådan anpassning. De slutliga kostnaderna är i detta skede svåra att bedöma. Regeringen avser att återkomma i frågan när förutsättningar finns för tillförlitliga kostnadsberäkningar. Det kan tilläggas att det svenska Tullverket deltar mycket aktivt i EU-arbetet med såväl den nya tullagstiftningen som e-tull i syfte att ta fram så kostnadseffektiva och smidiga lösningar som möjligt.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige välkomnar i stort kommissionens förslag till ny tullkodex och stöder att man nu företar en genomgripande översyn av tullagstiftningen. En sådan översyn är nödvändig bland annat för att möjliggöra ett fullt utnyttjande av de möjligheter för tullverksamheten som utvecklingen av den moderna informationsteknologin erbjuder. Kommissionens förslag ligger väl i linje med den svenska inriktningen i de frågor där Sverige sedan länge varit pådrivande, det vill säga förenkling och modernisering av tullverksamheten, användning av IT och utveckling av nya rationella arbetsmetoder.

Från svenska utgångspunkter föreligger vissa principiella frågor där vi ser problem. En av dessa frågor gäller förslaget att omvandla tullkodexkommittén från en föreskrivande kommitté till en förvaltningskommitté. Detta är något som Sverige menar skulle påverka ansvarsfördelningen mellan institutionerna. Tullkodexkommittén är idag en föreskrivande kommitté vars huvudsakliga uppgift är att utforma tillämpningsföreskrifterna till tullkodexen. Enligt förslaget till ny tullkodex kommer tullkodexkommittén att i än högre grad utforma gemenskapens tullagstiftning, eftersom ännu mer av regleringen flyttas från tullkodexen till tillämpningsföreskrifterna. Med anledning av de långtgående befogenheter kommittén ges bör det föreskrivande förfarandet behållas. Sverige ställer sig också tveksam till förslaget att reglerna för tullfrihet enligt rådets förordning (EEG) 918/83 av den 28 mars 1983 om upprättandet av ett gemenskapssystem för tullbefrielse skall inarbetas i

tillämpningsföreskrifterna till den nya tullkodexen och fastställas i enlighet med kommittéproceduren. Ytterligare en för Sverige problematisk fråga gäller införandet av bestämmelser om administrativa och straffrättsliga sanktioner. Vidare ser vi från svensk sida ett behov av att den rättsliga grunden för s k guidelines klargörs.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ärendet kommer att behandlas i rådsarbetsgruppen för tullunionen (tullagstiftning –och policy) under 2006 –2007.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt kommissionens förslag artiklarna 26, 95, 133 och 135 i EG-fördraget. Kvalificerad majoritet. Medbeslutandeförfarandet.

3.3 Fackuttryck/termer

Extern transitering

Befordran från en plats till en annan inom gemenskapens tullområde (även i vissa fall via tredje land) av icke-gemenskapsvaror utan att dessa varor beläggs med importtullar eller andra avgifter eller blir föremål för handelspolitiska åtgärder

Intern transitering

Befordran av gemenskapsvaror från en plats till en annan inom
gemenskapens tullområde genom tredje land utan att det förändrar
varornas tullstatus

Aktiv förädling

Bearbetning i gemenskapen av icke-gemenskapsvaror som temporärt
importerats från tredje land för senare återexport i form av
förädlingsprodukter

Aktiv förädling – suspensionssystemet

De varor som temporärt importerats för bearbetning i gemenskapen har ej
underkastats importtullar

Aktiv förädling – restitutionssystemet

De varor som temporärt importerats för bearbetning i gemenskapen har
underkastats importtullar vilka återbetalas när varorna återexporteras

Passiv förädling

Bearbetning i tredje land av gemenskapsvaror som temporärt exporterats
från gemenskapen för senare återimport i form av förädlingsprodukter