



Förordning som etablerar ett åtgärdsprogram för tull- och skattefrågor

Finansdepartementet

2011-12-09

Dokumentbeteckning

KOM(706) slutlig

Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om inrättandet av ett åtgärdsprogram för tull- och skattefrågor i Europeiska unionen för perioden 2014-2020 (Fiscus) och om upphävande av beslut nr 1482/2007/EG och nr 624/2007/EG

Sammanfattning

Kommissionen föreslår ett nytt åtgärdsprogram för tull- och skattefrågor, Fiscus, som ska ersätta Tull 2013 och Fiscalis 2013.

Tull 2013-programmet, som i sin tur ersatte Tull 2000 och Tull 2002, inrättades för perioden 1 januari 2008-31 december 2013 och syftet är att hjälpa de deltagande ländernas tullmyndigheter att underlätta varuhandeln samt att förenkla tullrutinerna samtidigt som EU:s ekonomiska intressen och säkerheten i leveranskedjan skyddas.

Fiscalis 2013, som i sin tur ersatte Fiscalis 2002 och Fiscalis 2007, inrättades för perioden 1 januari 2008-31 december 2013 och syftet är att förbättra skattesystemens funktionssätt på den inre marknaden.

Kommissionens förslag innebär en sammanslagning av de två åtgärdsprogrammen samt att programmen övergår från att vara två beslut till en gemensam förordning. Det föreslagna programmet syftar till att främja samarbetet i tull- och skattefrågor i unionen baserat på dels personligt nätverksbyggande och kompetensuppbyggnad, dels uppbyggnad av IT-kapacitet. Den första delen möjliggör utbyte av bästa praxis och operativa kunskaper bland medlemsstaterna och de andra länder som deltar i programmet. Genom den senare delen kan programmet finansiera avancerad IT-infrastruktur och avancerade IT-system som möjliggör att unionens tull- och skatteförvaltningar utvecklas till e-förvaltningar.

Sverige ser på det hela taget positivt på ett nytt åtgärdsprogram eftersom vi har goda erfarenheter av åtgärdsprogrammen på såväl tull- som skattesidan. Effekterna av förslaget i dess nuvarande form, och i synnerhet sammanslagningen av de båda programmen, måste dock analyseras närmare.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen föreslår ett nytt åtgärdsprogram för tull- och skattefrågor, Fiscus, som ska ersätta Tull 2013 och Fiscalis 2013. Tull 2013-programmet, som i sin tur ersatte Tull 2000 och Tull 2002, inrättades för perioden 1 januari 2008- 31 december 2013 och syftet är att hjälpa de deltagande ländernas tullmyndigheter att underlätta varuhandeln samt att förenkla tullrutinerna samtidigt som EU:s ekonomiska intressen och säkerheten i leveranskedjan skyddas. Tull 2013 koncentreras på insatser inom följande områden: system för kommunikation och informationsutbyte, benchmarking, seminarier och workshopar, projektgrupper och styrgrupper, arbetsbesök samt utbildning och övervakning.

Kommissionen visar på att erfarenheterna av arbetet inom åtgärdsprogrammen varit positiva. Marknadens aktörer anser att åtgärdsprogrammen är högst relevanta för tulladministrationernas behov samt nödvändiga för att tullunionen ska fungera.

Fiscalis 2013, som i sin tur ersatte Fiscalis 2002 och Fiscalis 2007, inrättades för perioden 1 januari 2008-31 december 2013 och syftet är att på den inre marknaden få en effektiv, enhetlig och ändamålsenlig tillämpning av unionsrätten, i synnerhet för att skydda nationella ekonomiska intressen genom att skatteundandragande och skattefusk bekämpas, genom att snedvridning av konkurrensen undviks och genom att bördan för förvaltningar och beskattningsbara personer minskas. Fiscalis 2013 koncentreras på insatser inom följande områden: system för kommunikation och informationsutbyte, multilaterala kontroller, seminarier och projektgrupper, arbetsbesök, utbildning och andra liknande verksamheter som krävs för att programmets mål ska uppnås.

1.2 Förslagets innehåll

I dokumentet KOM(2011) 706 slutlig, lämnar kommissionen ett förslag till antagande av ett nytt åtgärdsprogram, Fiscus, för perioden 1 januari 2014- 31 december 2020.

De övergripande målen för Fiscus föreslås vara att främja tullunionens funktion och stärka den inre marknaden genom att förbättra skattesystemens

De särskilda målen för det nya programmet föreslås vara att

- stödja utformning av unionslagstiftning på tull- och skatteområdet samt en samstämmig tillämpning och ett ändamålsenligt genomförande av denna lagstiftning.
- bidra till att tull- och skattemyndigheter kan arbeta effektivt, genom att stärka deras administrativa kapacitet och minska administrativa bördor.
- förebygga bedrägeri och skatteundandragande och främja konkurrenskraft, trygghet och säkerhet, genom ett utökat samarbete med internationella organisationer, andra statliga myndigheter, tredjeländer och ekonomiska aktörer och deras organisationer.
- förbättra de europeiska företagens konkurrenskraft, genom att underlätta handel och sänka kostnaderna för att efterleva lagstiftning.
- skydda Europeiska unionens och dess medlemsstaters finansiella och ekonomiska intressen, genom att bekämpa bedrägeri och skatteundandragande.
- i fråga om den tullrelaterade delen: Att hjälpa tullen i dess arbete för att skydda privatpersoner och ekonomin när det gäller trygghet och säkerhet, och att skydda miljön.

Dessa mål kompletteras av operativa mål som inriktas på de resultat som programmet ska leverera och som anges i bilaga 1 till förslaget. De operativa målen, som ska bidra till att uppnå och övervaka ett eller flera av de särskilda målen, är de följande:

- Åtgärder som ökar den gemensamma förståelsen och det gemensamma genomförandet av unionslagstiftningen om tullar och skatter.
- Att stödja och underlätta gemensamma operativa verksamheter på tull- och skatteområdet.
- Att utveckla och underhålla europeiska informationssystem på tull- och skatteområdet.
- Att stärka tull- och skattetjänstemäns och externa experters färdigheter och kunskaper på tull- och skatteområdet.
- Att stödja utvecklingen av en e-förvaltning för tull- och skattemyndigheter och externa intressenter.
- Att inrätta åtgärder som involverar tredjeländer och externa experter.
- Att främja identifiering och spridning av bästa praxis.
- Att inrätta expertgrupper som ska utföra specifika operativa uppgifter.

Fiscus avses finansiera följande typer av åtgärder:

- Gemensamma åtgärder för utbyte av kunskaper och bästa praxis.
- Europeiska informationssystem.
- Utbildningsverksamhet för att bygga upp tull- och skatttjänstemäns kompetens.

Kommissionen ska genomföra programmet med hjälp av ett årligt arbetsprogram för respektive del av programmet. Detta innebär vad som ska prioriteras, hur budgeten ska fördelas och hur kriterierna för att utvärdera bidrag till åtgärder ska se ut. Arbetsprogrammet fastställs tillsammans med intressenterna.

Den ekonomiska ramen för genomförandet av Fiscus, som ska löpa 2014-2020 föreslås vara 777,6 miljoner euro. Detta kan jämföras med den ekonomiska ramen för Tull 2013 och Fiscalis 2013 som sammanlagt var 328,8+156,9 miljoner euro för perioden 2008-2013.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Bestämmelser om tullförfarandena finns främst i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (tullkodex) och tillämpningsföreskrifterna, kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93. Vidare finns rådets förordning (EG) nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen Den svenska tullagstiftningen, främst tullagen (2000:1281), tullförordningen (2000:1316) samt Tullverkets föreskrifter och allmänna råd (TFS 2000:20) om tullförfaranden m.m. (tullordning), innehåller kompletteringar till EU-förordningarna. Våren 2008 togs beslut om Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 450/2008 av den 23 april 2008 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (moderniserad tullkodex) som emellertid ännu inte har trätt i kraft. Förordningen 450/2008 är därtill för närvarande föremål för översyn som en konsekvens av Lissabonfördragets ikraftträdande. Förslaget till nytt åtgärdsprogram föranleder inte någon ändring av tullagstiftningen.

Bestämmelserna avseende mervärdesskatt och punktskatter är harmoniserade genom främst rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt och rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphörande av direktiv 92/12/EEG, rådets direktiv 92/83/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker, rådets direktiv av den 19 oktober 1992 om tillnärmning

av punktskattesatser på alkohol och alkoholdrycker (92/84/EEG), rådets direktiv av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av skatt på cigaretter (92/79/EEG), rådets direktiv 92/80/EEG av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av skatter på andra tobaksvaror än cigaretter, rådets direktiv 95/59/EG av den 27 november 1995 om andra skatter än omsättningsskatter som påverkar förbrukningen av tobaksvaror, rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet.

Direktiven har genomförts i svensk rätt i mervärdesskattelagen (1994:200), lagen (1995:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi och lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter jämte förordningar.

För det administrativa samarbetet på områdena finns även rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri och rådets förordning (EG) nr 2073/2004 av den 16 november 2004 om administrativt samarbete i fråga om punktskatter.

Bestämmelser om inkomstskatt faller inom medlemsstaternas nationella kompetens. Vissa förfaranderegler finns dock på EU-nivå. Främst genom rådets direktiv 2003/48/EG av den 3 juni 2003 om beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar och rådets direktiv 77/799/EEG om ömsesidigt bistånd av medlemsstaternas behöriga myndigheter i fråga om direkt beskattning och skatter på försäkringspremier. Det senare direktivet ersätts från 1 januari 2013 av rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning.

De svenska reglerna för förfarandet på skatteområdet återfinns främst i taxeringslagen, (1990:324) taxeringsförordningen (1990:1236), lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter, förordningen (2001:1244) om självdeklarationer och kontrolluppgifter, skattebetalningslagen (1997:483) och skattebetalningsförordningen (1997:750). Från den 1 januari 2012 ersätts dessa lagar och förordningar av skatteförfarandelagen och skatteförfarandeförordningen. Regler för verkställighet finns förutom i utsökningsbalken i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. och indrivningsförordningen. (1993:1229) Förslaget till nytt åtgärdsprogram bedöms inte föranleda någon ändring av de svenska skattebestämmelserna.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget om Fiscus utgör en av delarna i kommissionens förslag till flerårig budgetram för perioden 2014-2020. Kommissionens förslag till flerårig budgetram innebär en ökning med 7 procent. Med kommissionens förslag riskerar den svenska EU-avgiften att öka med i storleksordningen 10 miljarder kronor per år, ca. 4,5 miljarder av ökningen är en direkt följd av

den ökade åtagandenivån och de minskade rabatterna på EU-avgiften och resterande del är en effekt av lågt genomförande och utestående åtaganden från innevarande budgetram.

Den ekonomiska ramen för Fiscus föreslås vara 777,6 miljoner euro. Detta är en ökning med 13 procent jämfört med kommissionens förslag till långtidsbudget¹. I förslaget till långtidsbudget avsätts 690 miljoner euro till Tull 2020 och Fiscalis 2020. Vi utgår emellertid från att detta inte innebär att EU:s totala budget därmed ökar.

Några direkta ekonomiska förpliktelser för Sverige i samband med genomförandet bedöms i nuläget inte finnas. Eventuella merkostnader för Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten bör kunna täckas inom befintliga ramar.

Vidare har deltagande i Tull 2013 och Fiscalis 2013 inneburit att Sverige har bidragit med personella resurser inom ramen för det samarbete som följer av programmen. Även samarbete inom Fiscus kommer att föranleda att Sverige bidrar med personella resurser för att delta i det samarbete som följer av programmet. Vi utgår emellertid från att deltagande från medlemsstaternas sida, liksom under de nuvarande programmen, kommer att vara frivilligt.

Kommissionen har i sin konsekvensbedömning (16901/11 ADD 1 - 2, FISC 139) utgått ifrån olika alternativa lösningar avseende den framtida utvecklingen av Tullprogrammet och Fiscalisprogrammet.

För tullsektorn (Tullprogrammet) har man utgått från fem alternativ:

Alternativ 1 (grundscenario): Ingen förändring.

Alternativ 2: Ökat stöd till EU:s rättsliga skyldigheter som den moderniserade tullkodexen.

Detta alternativ grundas på grundscenariot och tar upp de nya behov som uppstår till följd av utvecklingen av EU:s tullsystem. Detta alternativ innebär att det satsas mer på att vissa av de operativa målen, nämligen:

- Att främja en EU-täckande elektronisk tullmiljö.
- Att främja tullsamarbete inom EU och med tredjeländer och samarbete mellan tull och andra offentliga myndigheter och tredjeparter.
- Att skapa gemensamma insatser och arbetsgrupper för gemensamt genomförande av specifika operativa uppgifter.
- Att främja en harmoniserad modernisering av EU:s tullunion.
- Att utveckla kunskap och kompetens.

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Budget for Europe 2020, COM (2011) final.

- Att identifiera, utveckla och tillämpa bästa arbetsmetoder inom alla områden av tullens olika förfaranden.
- Att dela information och kunskap för att främja organisationen av tullkontroller.
- Att främja och övervaka tillämpningen av EU:s lagstiftning och politik så att den tolkas korrekt och tillämpas enhetligt.
- Att garantera adekvat tillgång till infrastruktur för övervaknings- och kontrolluppgifter.

Alternativet utgår från att de nuvarande europeiska informationssystemen bibehålls och att nya system tas i drift i enlighet med EU:s tullagstiftning genom ett stegvis införande av en mer gemensam IT-utvecklingsmodell och modernisering av styrelsemodell, arkitektur och teknik.

Alternativet omfattar även extraverktyg för innovativa gemensamma åtgärder som ska bidra till att uppnå målen. Samarbetet inom EU ska strömlinjeformas, både internt och med internationella aktörer, genom ökad gemensam fortbildning och upprättandet av EU-expertgrupper. Det ger stöd till gemensamma aktiviteter mellan tullen och andra myndigheter för att utvidga den gemensamma riskhanteringen.

Alternativ 2 skulle få större effekt i form av stöd till alla fastställda mål än alternativ 1, eftersom det omfattar ökat samarbete (både IT och mellan personal).

Alternativ 3: Alternativ 2 med ekonomiskt stöd till teknisk kompetensutveckling.

Alternativ 4: Alternativ 2 med maximalt delad IT-miljö.

Alternativ 5: Avslutande av programmet.

I analysen kommer man fram till att alternativ 2 är en rimlig kompromiss mellan kostnader och effektivitet att grunda förslaget på. Alternativet hjälper medlemsstaternas tullmyndigheter att skydda EU:s och medlemsstaternas finansiella och ekonomiska intressen genom ökat tullsamarbete. Effektiv insamling av tullavgifter får direkta följder för EU:s budget och de nationella budgetarna. Indirekt påverkar det inkomstfördelningen och produktionen av kollektiva nyttigheter.

De stordriftsfördelar som uppnås genom att effektivt dela på utveckling av IT-systemen kommer att minska kostnaderna för medlemsstaternas offentliga förvaltningar. Gemensamma IT-lösningar har också att göra med harmoniserade gränssnitt för handlare. Laglig handel underlättas av snabbare automatiserade förfaranden och kontrollåtgärder. Den därav följande minskningen av den administrativa bördan påverkar också kostnaderna för

ekonomiska aktörer och konsumenter. Ökat samarbete bidrar till bättre skydd av de finansiella intressena .

2011/12:FPM46

Ökat samarbete mellan tullmyndigheter och med andra myndigheter kan främja ett effektivt införande och samstämmig tillämpning av lagstiftning, exempelvis säkerhetslagstiftning för produkter som importeras till EU eller immateriell äganderätt. Smidigare samarbete kan stänga luckorna i leveranskedjans skydd. Utveckling av gemensamma prioriterade kontrollområden kan främja korrekt kontroll av EU:s gränser och bidra till skyddet av allmänheten och miljön mot de risker som den internationella handeln medför.

Tullmyndigheter skulle bli mer effektiva i sina ingripanden, och EU-samarbetet för att bekämpa miljöbrott, olagliga avfalls-, kemikalie eller djur- och växtransporter skulle förstärkas.

På motsvarande sätt har man för skattesektorn (Fiscalisprogrammet) analyserat fyra olika möjliga alternativ:

Alternativ 1 (grundscenario): Ingen förändring.

Alternativ 2: Förbättrat grundscenario

Detta alternativ innebär att grundscenariet fortsätts men att de olika målen anpassas så att programmet kan reagera på de problem som identifierats i problembeskrivningen.

Budgeten skulle bara vara obetydligt högre. Det innebär att man skulle behöva välja prioriteringar bland de frågor som måste behandlas och att skattemyndigheterna bara skulle få stöd inom den nuvarande politiska ramen. Alla nya politiska initiativ skulle ligga utanför alternativets område. Undantag skulle kunna göras för initiativ som har mycket liten inverkan på budgeten, dvs. programmet skulle kunna begränsa sitt stöd till ett litet fåtal gemensamma insatser. Alternativet skulle omfatta de förslag till förbättringar som lagts fram av berörda parter, eftersom de har begränsade budgetkonsekvenser.

Alternativ 3: Uppgradering och utrymme för ny politik.

Alternativ 4: Ingen fortsättning av programmet.

I analysen kommer man fram till att alternativ 2 är en rimlig kompromiss mellan kostnader och effektivitet att grunda förslaget på.

Alternativet, som kombinerar effektivitetsvinster med bredare målsättningar, skulle blåsa nytt liv i skattesamarbetet under nästa årtionde, och främja integrerad samordning och samstämmighet i genomförandet av skattepolitiken. De förändringar som görs i fråga om instrument, och de bredare målsättningarna, ger skattemyndigheterna möjlighet att på ett adekvat sätt ta sig an de problem som identifierats i problemformuleringen.

Detta alternativ skräddarsyr målsättningarna till behoven genom att fokusera på den föränderliga skattemiljön, minskad administrativ börda för

skattemyndigheter och skattebetalare och ökat samarbete med tredjeländer och tredjeparter. Genom att bygga vidare på erfarenheterna från systemet för utbyte av information om mervärdesskatt (VIES) på nätet ger detta alternativ möjlighet att bidra till en minskad administrativ börda för skattebetalare och till minskade kostnader för skatteuppbörd för skattemyndigheterna.

Bedrägeribekämpningen främjas genom att det skapas ramar för ökat samarbete och bättre samstämmighet i tillämpningen och genomförandet av EU:s skattepolitik. Bland annat ska man bygga vidare på erfarenheterna från Eurofisc, som kan leda till nya arbetsområden för kontroller.

Liksom grundscenariet skulle alternativ 2 endast omfatta de budgetmedel som behövs för att stödja skattemyndigheterna inom den nuvarande politiska kontexten. Alla nya politiska initiativ skulle ligga utanför alternativets område.

De befintliga IT-systemen skulle kunna fortsätta att drivas, och vissa (mindre) tekniska anpassningar skulle vara möjliga. Det finns utrymme för utveckling av gemensamma specifikationer och för att erbjuda gemensamma tjänster i syfte att minska utvecklingstiden. Idrifttagandet av nya IT-system som behövs till följd av politiska utvecklingar, och som kräver större utgifter, skulle antingen försenas med flera år eller inte vara möjligt.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens övergripande målsättning med förhandlingen av EU:s budgetram för 2014-2020 är en oförändrad utgiftsnivå. Sverige ser på det hela taget, inom ramen för en restriktiv budget, positivt på ett nytt åtgärdsprogram eftersom vi har goda erfarenheter av åtgärdsprogrammen på såväl tull- som skattesidan. Effekterna av förslaget i dess nuvarande form, och i synnerhet sammanslagningen av de båda programmen, måste dock analyseras närmare. Därtill föreligger oklarheter beträffande finansieringen jämfört med kommissionens förslag till långtidsbudget.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter om förslaget till förordning är i nuläget inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2011/12:FPM46

Institutionernas ståndpunkter om förslaget till förordning är i nuläget inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har sänts på remiss. Svenska remissynpunkter är i nuläget inte kända.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 33 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF) är rättslig grund för de tullrelaterade aspekterna av förslaget. I artikeln stadgas att Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska vidta åtgärder för att förstärka tullsamarbetet mellan medlemsstaterna och mellan de senare och kommissionen. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

Den rättsliga grunden för programmets skatterelaterade aspekter är artikel 114 i EUF. I artikeln stadgas att Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, ska besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Artikel 3.1 EUF ger EU exklusiv befogenhet på tullområdet. EU:s regelverk behöver emellertid kompletteras av åtgärder inom åtgärdsprogram på tullområdet för att den gemensamma tullagstiftningen ska tillämpas på ett likartat sätt. Många av verksamheterna på tullområdet är därtill av gränsöverskridande karaktär och involverar eller berör samtliga 27 medlemsstater

Kommissionen ska vidare i enlighet med artikel 17 i fördraget om Europeiska unionen samordna, verkställa och förvalta i enlighet med de villkor som fastställs i fördragen. Kommissionen måste samordna sig med nationella tull- och skattemyndigheter, med specialiserade företrädare, på operativ nivå och långfristig basis, med tanke på de nuvarande och framtida utmaningar för unionen som identifierats på tull- och skatteområdet. Programmets olika forum och verktyg ger en lämplig struktur för att

kommissionen ska kunna fullgöra sin samordnande uppgift på tull- och
skatteområdet. 2011/12:FPM46

Kommissionens förslag bedöms uppfylla de krav som ställs på subsidiaritets-
och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det är i nuläget oklart i vilken eller vilka rådsarbetsgrupper behandlingen av
förslaget kommer att äga rum.

4.2 Fackuttryck/termer
