



Förordning om åtgärdsprogram för tullfrågor

Finansdepartementet

2012-10-09

Dokumentbeteckning

KOM(2012) 464 slutlig

Ändrat förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om inrättandet av ett åtgärdsprogram för tullfrågor i Europeiska unionen för perioden 2014-2020 (Tull2020) och om upphävande av beslut nr 624/2007/EG

Tidigare faktapromemoria som rörde Fiscus, förslag till gemensamt åtgärdsprogram för tull och skatt är 2011/12:FPM46

Sammanfattning

Kommissionen lämnade i november 2011 ett förslag som syftade till att slå ihop de separata åtgärdsprogrammen för tull (Tull 2013) respektive skatt (Fiscalis 2013) till ett gemensamt åtgärdsprogram (Fiscus). Sveriges ståndpunkt var då att inte stödja en sammanslagning. I stället förordades separata åtgärdsprogram för tull respektive skatt. Det ändrade förslaget innebär att kommissionen föreslår separata åtgärdsprogram.

Förslaget handlar om ett nytt åtgärdsprogram för tullfrågor som ska ersätta det nuvarande Tull 2013-programmet. Tull 2013-programmet, som ersatte Tull 2000 och Tull 2002 samt Tull 2007, 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.

Kommissionens förslag innebär att programmet övergår från att vara ett beslut till en förordning. Det nu föreslagna programmet syftar till att främja samarbetet i tullfrågor 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

Regeringen ser på det hela taget, inom ramen för en restriktiv budget, positivt på ett nytt åtgärdsprogram eftersom Sverige har goda erfarenheter av tidigare åtgärdsprogram.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen lämnade i november 2011 ett förslag som syftade till att slå ihop de separata åtgärdsprogrammen för tull (Tull 2013) respektive skatt (Fiscalis 2013) till ett gemensamt åtgärdsprogram (Fiscus). Sveriges ståndpunkt var då att inte stödja en sammanslagning. I stället förordades separata åtgärdsprogram för tull respektive skatt. Flertalet medlemsstater hade samma ståndpunkt. Det ändrade förslaget innebär att kommissionen föreslår separata åtgärdsprogram för tull- respektive skatteområdet.

Kommissionen föreslår att ett nytt åtgärdsprogram för tullfrågor ska ersätta Tull 2013. Tull 2013-programmet, som ersatte Tull 2000 och Tull 2002 samt Tull 2007, 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. Kommissionen presenterade det omarbetade förslaget den 29 augusti 2012.

1.2 Förslagets innehåll

I dokumentet, KOM(2012) 464 slutlig, lämnar kommissionen ett ändrat förslag till antagande av ett nytt åtgärdsprogram, Tull 2020, för perioden 1 januari 2014-31 december 2020.

Målen i Tull 2020 har utarbetats för att ta itu med identifierade problem och förväntade utmaningar för tullen under det kommande årtiondet. Det övergripande målet för programmet föreslås vara att *stärka den inre marknaden genom en ändamålsenlig och effektiv tullunion*.

Det särskilda målet för programmet föreslås vara att *stödja tullunionens funktion, särskilt genom samarbete mellan de deltagande länderna och*

De särskilda prioriteringar som föreslås för programmet ska vara följande:

1. Att stödja förberedande samt enhetlig och effektiv tillämpning av unionslagstiftningen, i syfte att göra tullunionen verkningsfullare, effektivare och enhetligare.
2. Att stärka de europeiska företagens konkurrenskraft genom att underlätta laglig handel, minska deras fullgörandekostnader och administrativa bördor och skydda dem mot illojal konkurrens.
3. Att stödja tullförvaltningarna med att skydda medborgarna, säkerheten och miljön.
4. Att säkerställa skyddet av Europeiska unionens och medlemsstaternas finansiella och ekonomiska intressen.
5. Att bidra till tullmyndigheternas effektiva funktion genom att förbättra deras administrativa kapacitet.
6. Att bekämpa bedrägerier och förbättra konkurrenskraften och säkerheten genom samarbete med internationella organisationer, tredjeländer, andra statliga myndigheter, ekonomiska aktörer samt deras organisationer.

De åtgärder som Tull 2020 avser finansiera liknar de åtgärder som stöds enligt nuvarande program och omfattar följande typer av åtgärder:

- Gemensamma åtgärder för utbyte av kunskaper och bästa praxis mellan de deltagande ländernas tulltjänstemän.
- Europeiska informationssystem som underlättar utbyte av information och tillgång till gemensamma uppgifter.
- Fortbildning som leder till kompetensuppbyggnad för tulltjänstemän i hela Europa.

Enligt förslaget ska programmet genomföras genom att kommissionen tilldelas genomförandebefogenheter och att ett årligt arbetsprogram utarbetas.

Den ekonomiska ramen för genomförandet av Tull 2020-programmet, som ska löpa 2014–2020 föreslås vara 548 miljoner euro. Detta kan jämföras med den ekonomiska ramen för Tull 2013 som var 328,8 miljoner euro för perioden 2008–2013. Det bör noteras att åtgärdsprogrammet Tull 2020 omfattar ytterligare ett år jämfört med Tull 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 fattades 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.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget om Tull 2020 utgör en av delarna i kommissionens förslag till flerårig budgetram för perioden 2014-2020. Den ekonomiska ramen för Tull 2020 föreslås vara 548 miljoner euro. Detta kan jämföras med den ekonomiska ramen för Tull 2013 som var 328,8 miljoner euro för perioden 2008-2013. Förslaget innebär en viss ökning jämfört med tidigare program. Kommissionen motiverar ökningen med ökade IT-kostnader mot bakgrund av tidigare beslut om e-tull samt den pågående omarbetningen av tullkodex. Åtgärdsprogrammet Tull 2020 omfattar även ytterligare ett år jämfört med Tull 2013.

Några direkta ekonomiska förpliktelser för Sverige i samband med genomförandet bedöms i nuläget inte finnas. En utgångspunkt är att eventuella merkostnader för Tullverket ska kunna täckas inom befintliga ramar. Vidare har deltagande i Tull 2013 inneburit att Sverige har bidragit med personella resurser inom ramen för det samarbete som följer av programmet. En utgångspunkt är emellertid att deltagande från medlemsstaternas sida, i likhet med det nuvarande programmet, kommer att vara frivilligt.

Kommissionen tog fram en konsekvensbedömning till Fiscus, 16901/11 ADD 1 - 2, FISC 139 där man utgått ifrån olika alternativa lösningar avseende den framtida utvecklingen och de delar som berör tull har använts i det nu föreliggande förslaget. Utifrån den övergripande ramen och de problem som unionen står inför på tullområdet det kommande årtiondet har ett antal strategiska alternativ analyserats och jämförts i den konsekvensbedömning som åtföljer detta program.

- 1) Utgångsscenario: innebär att programmen fortsätter med nuvarande mål och utformning.
- 2) Upphörande med programmet: programmet upphör och någon EU-finansiering ges inte längre för IT-verktyg, gemensamma åtgärder eller utbildningsverksamhet till stöd för samarbete på tullområdet.
- 3) Ökat stöd till efterlevnad av EU-rättsliga skyldigheter, t.ex. den moderniserade tullkodexen: Detta alternativ skulle utvidga grundscenariot och anpassa programmet till de nya behoven i den nya tullmiljön, bland annat EU:s tullkodex¹. Detta innefattar införande av nya IT-system som de fastställs i EU:s tullagstiftning, ett gradvis införande av en modell för gemensam utveckling av IT-system och en modernisering av bakomliggande styrning, arkitektur och teknik.
- 4) Ökat stöd till efterlevnad av EU-rättsliga skyldigheter och ekonomisk hjälp till uppbyggnad av teknisk kapacitet: Utöver innehållet i det föregående alternativet skulle detta alternativ innebära ett system för ekonomisk hjälp genom vilket medlemsstaterna kan begära stöd för att förvärva utrustning för att övervaka land-, sjö- och luftgränser, t.ex. skannrar eller laboratorieutrustning. Detta skulle hjälpa medlemsstaterna att iakttä kraven på snabbare och effektivare kontroller i en miljö av ständigt föränderlig teknik.
- 5) Ökat stöd till efterlevnad av EU-rättsliga skyldigheter, och en IT-miljö som i största möjliga utsträckning är gemensam: Utöver innehållet i alternativ 3 skulle detta alternativ hjälpa EU:s tullmyndigheter att dra fördel av en i största möjliga utsträckning gemensam utveckling och drift av europeiska IT-system för att genomföra EU:s tullagstiftning, t.ex. den moderniserade tullkodexen och andra tullrelaterade rättsakter. Genom detta alternativ skulle de offentliga myndigheterna få ökat stöd för att utveckla och införa alla de system som krävs för en Europatäckande elektronisk tullmiljö och företagen få stöd för att ansluta sig till dessa system.

Konsekvensanalysen identifierade alternativ 3, ”Ökat stöd till efterlevnad av EU-rättsliga skyldigheter, t.ex. den moderniserade tullkodexen” som det bästa alternativet.

Det är enligt kommissionen i linje med förslaget till ny budget för Europa 2020 och är det som har störst acceptans i medlemsstaterna. Alternativet ”Ökat stöd till efterlevnad av EU-rättsliga skyldigheter och ekonomisk hjälp till uppbyggnad av teknisk kapacitet” har inte valts, eftersom förvärv av

¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av en tullkodex för unionen, COM (2012) 64 av den 20 februari 2012.

utrustning för uppbyggnad av teknisk kapacitet skulle kunna samfinansieras genom andra program, däribland regionala strukturfondsprogram, samtidigt som samstämmighet uppnås med prioriteringarna för det föreslagna Tull 2020-programmet.

2012/13:FPM6

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens övergripande målsättning med förhandlingen av EU:s budgetram för 2014-2020 är en oförändrad svensk avgift samt en modernisering av utgiftsstrukturen. Regeringen ser på det hela taget, inom ramen för en restriktiv budget, positivt på ett nytt åtgärdsprogram eftersom vi har goda erfarenheter av tidigare åtgärdsprogram.

Medlemsstaternas ståndpunkter

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

2.2 Institutionernas ståndpunkter

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

2.3 Remissinstansernas ståndpunkter

Kommissionens ändrade förslag har inte remitterats. Skälen till det är att det tidigare (sammanslagna förslaget) remitterades till sex remissinstanser (Kommerskollegium, Tullverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv) och det ändrade förslaget bedöms inte innehålla några större ändringar i sak. De tidigare inkomna yttrandena anses därmed täcka in även det ändrade förslaget.

De tidigare yttrandena inkom från Tullverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Svensk Handel. Remissinstanserna har framfört att de är positiva till att åtgärdsprogrammen på tull- och skatteområdet får en fortsättning. Gällande tullfrågor diskuterade remissinstanserna följande

- Svensk Handel betonar särskilt behovet av kompetensuppbyggnad samt ambitionen att fortsätta utvecklingen av en fullt utbyggd e-förvaltning av tullar och skatter.
- Remissinstanserna i stort har inga synpunkter på att åtgärdsprogrammen får formen av en förordning. Kronofogdemyndigheten anser dock att förutsättningarna för ett enhetligt genomförande av programmets olika punkter ökar i och med detta.

- Tullverket är positivt inställt till gemensamma utbildningsansträngningar men motsätter sig att detaljerna kring dessa ska vara tvingande för medlemsstaterna. Kronofogdemyndigheten är positiv till att behovet av ”e-lärandemoduler” och ”gemensamt utvecklade utbildningsprogram” fastslås, men framhåller att all utveckling som rör IT-området innebär ökade kostnader för den enskilda myndigheten.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 33 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF) är rättslig grund för 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.

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 tullmyndigheter, med specialiserade företrädare, på operativ nivå och långfristig basis, med tanke på de nuvarande och framtida utmaningar för unionen som identifierats på tullområdet. Programmets olika fora och verktyg ger en lämplig struktur för att kommissionen ska kunna fullgöra sin samordnande uppgift på tullområdet. Kommissionens förslag bedöms uppfylla de krav som ställs på subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens förslag behandlas för närvarande i rådsarbetsgruppen för tullunionen, lagstiftning och policy.

--