



Förordning om administrativt samarbete 2013/14:FPM43 på tull- och jordbruksområdet

Finansdepartementet

2013-12-30

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 796

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av 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

SWD (2013) 482

Arbetsdokument från kommissionens avdelningar: Sammanfattning av konsekvensbedömningen av ändringen av rådets förordning (EG) nr 515/97 rörande ömsesidigt bistånd på tullområdet

SWD (2013) 483

Commission staff working document: Impact assessment

Sammanfattning

Kommissionen föreslår ändringar i förordningen om administrativt samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen¹. Syftet är att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen. Kommissionen föreslår bl.a. inrättandet av två nya databaser (avseende containerrörelser respektive import-, export- och transiteringsuppgifter). Förslaget innebär också möjligheten att använda information som samlats in genom ömsesidigt bistånd som bevisning i nationella straffrättsliga förfaranden. Likaså föreslås en högsta tillåtna lagringstid på tio år för uppgifter som finns i tullinformationssystemet. Förslaget innebär också att den nuvarande förordningen görs förenlig med Lissabonfördraget. Även frågor om dataskydd berörs.

¹ Se EGT L 82, 22.3.1997, s. 1.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

För att bekämpa bedrägerier som rör tullunionen och den gemensamma jordbrukspolitiken samt stärka skyddet av gemenskapens finansiella intressen antogs 1997 förordning (EG) nr 515/97. Förordningen har ändrats vid två tillfällen tidigare, 2003 och 2008. I syfte att förbättra skyddet av EU:s ekonomiska intressen och stärka tullsamarbetet mellan medlemsstaterna och mellan dessa och kommissionen, och för att göra förordning (EG) nr 515/97 förenlig med Lissabonfördraget, har kommissionen lagt fram det föreliggande förslaget till ändring av nämnda förordning. Förslaget till ändringsförordning offentliggjordes den 25 november och presenterades i rådet den 16 december 2013.

1.2 Förslagets innehåll

Enligt kommissionen är syftet med förslaget om ändring av förordning (EG) nr 515/97 att dels förbättra skyddet av EU:s ekonomiska intressen, dels stärka tullsamarbetet mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna och kommissionen.

Kommissionen har identifierat fyra problem i samband med import som man vill komma till rätta med:

- felaktig deklaration av varors ursprung (i syfte att kringgå antidumpningstullar och undvika kvantitativa importrestriktioner eller importkvoter),
- felaktiga beskrivningar av varor (i syfte att betala lägre tullar),
- missbruk av transiteringssystemet (i syfte att undvika tillämpliga tullavgifter genom att varor som har importerats sägs vara under transitering), och
- förseningar i Olafs utredningar (p.g.a. att styrkande handlingar förvaras hos de ekonomiska aktörerna och inte hos medlemsstaternas tullmyndigheter).

För att komma till rätta med dessa problem vill kommissionen förbättra möjligheterna att upptäcka, förebygga och lagföra tullbedrägerier genom utökat samarbete både mellan medlemsstaterna och mellan dessa och kommissionen samt förbättra processen när det gäller Olafs utredningar. För att nå dit vill kommissionen skapa förutsättningar för en bättre bekämpning av tullbedrägerier och vidta åtgärder som gör det möjligt att skynda på Olafs utredningar.

För att upptäcka fall av falsk ursprungsdeklaration är det enligt kommissionen viktigt att tulltjänstemän får information om containerrörelser. Därför föreslås att det inrättas en databas för insamling av uppgifter om containerrörelser och analys av dessa uppgifter, se artiklarna 18a, 18c, 18d, 18e och 18f. För att effektivt komma åt fall av felaktiga beskrivningar av varor och missbruk av transiteringssystemet föreslås på motsvarande sätt att det inrättas en databas med uppgifter om import, export och transitering av varor, se artikel 18g.

I fall där Olaf behöver begära in styrkande handlingar (t.ex. fakturor och ursprungsintyg) för sina utredningar kan Olaf inte begära dessa handlingar direkt från de ekonomiska aktörerna, utan måste gå via nationella myndigheter. Detta leder till förseningar i utredningarna och ibland till att utredningar misslyckas på grund av preskriptionstiden överskridits. I syfte att komma till rätta med detta föreslår kommissionen därför en ny bestämmelse som ger kommissionen möjlighet att begära styrkande handlingar direkt från de ekonomiska aktörerna, se artikel 18h.

Enligt kommissionen är nationella åklagare obenägna att använda handlingar som erhållits genom ömsesidigt bistånd som bevismaterial vid straffrättsliga förfaranden, eftersom bestämmelserna i förordning (EG) nr 515/97 inte är tillräckligt tydliga när det gäller denna möjlighet. Den föreslagna ändringen av artikel 12 syftar till att undanröja den osäkerhet som för närvarande råder i detta avseende.

På grund av tullinformationssystemets dubbla rättsliga struktur har två separata tillsynsorgan inrättats för tillsynen av dataskyddsreglerna. För att lösa de samordningsproblem detta kan ge upphov till, föreslår kommissionen en bestämmelse som syftar till att förenkla och harmonisera reglerna för tillsynen av de dataskyddsregler som gäller för var och en av delarna av tullinformationssystemet, se artikel 37.5.

I förslaget klargörs det att Europeiska datatillsynsmannen ansvarar för övervakningen av dataskyddet med avseende på de tekniska system som inrättas av kommissionen på grundval av denna förordning, se artikel 18b.3.

Genom förslaget införs en högsta tillåtna lagringstid på tio år för uppgifter som finns lagrade i tullinformationssystemet, se artiklarna 18a.6 och 33. I dessa artiklar föreskrivs vidare att i de fall personuppgifter lagras under en period som överstiger fem år, ska Europeiska datatillsynsmannen informeras om detta.

För att säkerställa bättre överensstämmelse mellan förordning (EG) nr 515/97 och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) tar den föreslagna ändringen hänsyn till de nödvändiga anpassningarna vad gäller att bevilja kommissionen delegerade befogenheter (artikel 290 i EUF-fördraget) eller genomförandebefogenheter (artikel 291 i EUF-fördraget), se artiklarna 18f, 23.4, 25.1, 33, 38, 43 och 43a.

1.3 Gällande svenska regler och förslaget effekt på dessa 2013/14:FPM43

För närvarande kompletteras förordning (EG) nr 515/97 av förordning (1998:64) om tillämpning av Europeiska unionens tullinformationssystem. Denna förordning är föremål för granskning med anledning av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, i syfte att fastställa i vilken utsträckning förordningens innehåll är av sådant slag att det behöver regleras i lagform. Det kommer även fortsättningsvis att finnas ett behov av kompletterande, nationella bestämmelser till förordning (EG) nr 515/97, men i avvaktan på resultatet av den nämnda granskningen är det en öppen fråga vilken författningsform dessa bestämmelser kommer att ges.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

1.4.1 Budgetära konsekvenser

Förslaget till ändring av förordning (EG) nr 515/97 kommer enligt kommissionens egen bedömning att hanteras inom ramen för den befintliga prognosen i samband med den fleråriga budgetramen, varför det enligt kommissionen inte är nödvändigt att begära ytterligare budgetanslag. Förslaget torde därmed inte påverka EU:s budget och det bedöms inte heller påverka statsbudgeten. För Tullverket bedöms förslaget inte innebära några kostnadsökningar. Skulle det mot förmodan ge upphov till sådana, ska dessa hanteras inom befintliga och beräknade ramar inom utgiftsområdet.

1.4.2 Konsekvensanalys

Kommissionens konsekvensanalys finns i dokument SWD (2013) 483 final.

Kommissionen har identifierat fyra problem i samband med import som man vill komma till rätta med: felaktig deklaration av varors ursprung (i syfte att kringgå antidumpningstullar och undvika kvantitativa importrestriktioner eller importkvoter), felaktiga beskrivningar av varor (i syfte att betala lägre tullar), missbruk av transiteringssystemet (i syfte att undvika tillämpliga tullavgifter genom att varor som har importerats sägs vara under transitering) och förseningar i Olafs utredningar (p.g.a. att styrkande handlingar förvaras hos de ekonomiska aktörerna och inte hos medlemsstaternas tullmyndigheter).

Enligt kommissionens bedömning kan bedrägerier årligen leda till förluster för EU i följande storleksordning: avseende felaktiga ursprungsdeklarationer: ca 100 miljoner euro, avseende felaktiga beskrivningar av varor: drygt 100 miljoner euro samt p.g.a. missbruk av transiteringssystemet: ca 12 miljoner euro. Förseningar i Olafs utredningar ger också upphov till vissa förluster, men de är i sammanhanget betydligt mindre.

Om inga åtgärder vidtas kan överträdelserna av tullagstiftningen fortsätta att delvis undgå upptäckt och orsaka fortsatta ekonomiska förluster för EU. För

att motverka detta lägger kommissionen fram föreliggande förslag om ändring i förordning (EG) nr 515/97 i syfte att förbättra skyddet av EU:s ekonomiska intressen och stärka tullsamarbetet mellan medlemsstaterna och mellan dessa och kommissionen.

2013/14:FPM43

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är i grunden positiv till att kommissionen har sett över innehållet i förordning (EG) nr 515/97. Förordningen har under sin existens ändrats två gånger, 2003 och 2008. Förändringar i omvärlden, inte minst Lissabonfördragets ikraftträdande 2009, gör en översyn motiverad. Kommissionens förslag till ändring av förordning (EG) nr 515/97 har dock inslag som regeringen i nuläget är tveksam till. Detta gäller bl.a. ändringen av artikel 12 som syftar till att undanröja den osäkerhet som enligt kommissionens bedömning råder när det gäller möjligheten att använda information som samlats in genom ömsesidigt bistånd som bevisning i nationella straffrättsliga förfaranden. Vidare är regeringen tveksam till förslagen i artiklarna 18a.6 och 33 att insamlade uppgifter ska få lagras i tullinformationssystemet i upp till tio år. Det torde också finnas skäl att ytterligare överväga kommissionens förslag avseende delegerade akter och genomförandakter.

Dessutom finns ytterligare några förslag där regeringen är tveksam och ytterligare överväganden behöver göras. Det rör bl.a. inrättandet av två nya databaser, se artiklarna 18c och 18g, och förslaget att kommissionen ska kunna begära styrkande handlingar direkt från ekonomiska aktörer, se artikel 18h, samt bestämmelserna om dataskydd.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är i nuläget inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är i nuläget inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte sänts på remiss.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

I förslaget om ändring av förordning (EG) nr 515/97 anges artiklarna 33 och 325 i EUF-fördraget som rättslig grund.

Enligt artikel 33 ska åtgärder vidtas för att förstärka tullsamarbetet mellan medlemsstaterna och mellan dessa och kommissionen. Enligt artikel 325.1 ska avskräckande och effektiva åtgärder vidtas i syfte att bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen. Åtgärderna ska enligt artikel 33 respektive 325.4 vidtas av Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Beslut i ministerrådet fattas med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Sammanfattningsvis anger kommissionen följande skäl till att lägga fram förslaget om ändring av förordning (EG) nr 515/97.

Åtgärder för att samla in, lagra, bearbeta, använda och ge medlemsstaterna tillgång till de uppgifter som fastställs i förordning (EG) nr 515/97, i syfte att bekämpa bedrägeri och andra tullrelaterade risker, är nödvändiga för att säkerställa en likvärdig skyddsnivå mot tullrelaterade risker vid alla införselställen längs unionens yttre gränser.

Enskilda medlemsstater kan inte på egen hand effektivt utbyta information och genomföra storskaliga insatser mot överträdelser av tulllagstiftningen och andra tullrelaterade risker till en rimlig kostnad. På EU-nivå har man enligt kommissionen den erfarenhet och de system som behövs för att garantera att information kan samlas in, överföras och utbytas snabbt och effektivt.

Behovet av EU-lagstiftning om ömsesidigt administrativt bistånd och tullsamarbete har också erkänts av den europeiska lagstiftaren i och med antagandet av förordning (EG) nr 515/97 och rådets beslut 2009/917/RIF.

Regeringen har i nuläget inte funnit anledning att göra någon annan bedömning än kommissionen. Kommissionens förslag synes vara förenligt med subsidiaritetsprincipen och vara i proportion till arten och omfattningen av de problem man vill komma till rätta med.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens förslag kommer att behandlas i rådsarbetsgruppen för tullunionen. Enligt information från det inkommande grekiska

ordförandeskapet kommer behandlingen av förslaget att börja den 10 januari 2014. 2013/14:FPM43

4.2 Fackuttryck/termer