



Meddelande om tullunionens tillstånd

Finansdepartementet

2013-02-06

Dokumentbeteckning

KOM (2012) 791

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och europeiska ekonomiska och sociala kommittén om tullunionens tillstånd

Sammanfattning

Syftet med meddelandet är att lyfta fram hur viktig tullunionen är som grund för tillväxten, konkurrenskraften och säkerheten på den inre marknaden och i hela EU. Kommissionen beskriver de utmaningar som tullunionen står inför och som kräver åtgärder på europeisk nivå. Huvuddragen i de åtgärder som krävs för att möta utmaningarna i syfte och tillhandahålla en bättre presterande, robustare och mer enad tullunion senast år 2020 presenteras i tre punkter där kommissionen uppmanar rådet och Europaparlamentet att:

- slutföra moderniseringen av tullagstiftningen och tullförfarandena snarast,
- ha en dialog med berörda parter för att fastställa prioriteringar, samt
- reformera styrningen av tullunionen och de roller medlemsstaterna och kommissionen har när det gäller den övergripande operativa ledningen av tullunionen.

Regeringen ser på det hela taget positivt på att kommissionen identifierat att tullunionen behöver utvecklas. De områden som identifierats framstår som relevanta att se över. Regeringens övergripande ståndpunkt är att utvecklingsarbetet ska ske inom ramen för den behörighet EU har idag gällande tullunionen och frågor som faller inom den nationella behörigheten ska inte föras över till EU. Vidare är regeringens ståndpunkt att brottsbekämpning är ett område som faller inom den nationella behörigheten. En övergripande ståndpunkt är dessutom att eventuella förslag inte får medföra ökade kostnader för Sveriges medlemskap i EU.

1 Förslaget

Syftet med meddelandet om tullunionens tillstånd är att lyfta fram hur viktig tullunionen är som grund för tillväxten, konkurrenskraften och säkerheten på den inre marknaden och i hela EU, att visa på att tullunionen står inför utmaningar som kräver åtgärder på europeisk nivå samt att ange huvuddragen för åtgärder för att möta dessa utmaningar och tillhandahålla en bättre presterande, robustare och mer enad tullunion senast år 2020.

Kommissionen fattade beslut om detta meddelande den 21 december 2012.

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen lämnar i meddelandet en längre bakgrundsbeskrivning för att illustrera behoven av reformer. Kommissionen anför i huvudsak följande.

Europeiska unionens tullunion omfattas av EU:s exklusiva behörighet men ansvaret för att genomföra tullagstiftningen ligger främst på medlemsstaterna. Tullar vid nationsgränserna avskaffades 1968 inom tullunionen och ett enhetligt system för beskattning av import från länder utanför EEG infördes. Den gemensamma tulltaxan och de gemensamma reglerna om ursprung och tullvärde som först infördes kompletterades så småningom med direktiv eller förordningar på tullagstiftningens olika områden, t.ex. tullförfaranden, tullformaliteter och kontroller samt tullskuld och garantier.

Inrättandet av den inre marknaden 1993 innebar, vid sidan av själva avskaffandet av inre gränser för varor, en viktig förändring av regelverket genom att de olika rättsakterna kodifierades till en enda, direkt tillämplig rättslig grund. Den omfattande och direkt tillämpliga gemenskapstullkodexen och Gemensamma tulltaxan med ändringar har sedan 1993 utgjort grunden för tullunionen. En rad ämnesinriktade rättsakter gällande t.ex. immateriella rättigheter, narkotikaprekursorer eller kontroll av kontanta medel utgör också en rättslig grund för tullens verksamhet.

Tullmyndigheterna i EU har fullständig överblick och kontrollansvar för alla varor som passerar EU:s yttre gränser. Sedan 1968 har tullunionens roll utvecklats avsevärt och dess uppgifter har mångdubblats. EU:s tullförvaltningar är fortfarande ansvariga för att uppbära intäkter till EU och till medlemsstaterna, men dess roll för att tillförsäkra säkerhet i leveranskedjan får allt större betydelse. Allt fler statliga aktörer förväntar sig att tullen ska kontrollera efterlevnaden av bestämmelser vid gränsen, d.v.s.

krav som ställs i annan lagstiftning ska kontrolleras i samband med de kontroller som föreskrivs i tulllagstiftningen. Tullen har idag delegerat kontrollansvar i mer än 60 rättsakter.

1.1.1 Styrning och funktion

Tullunionens operativa funktion grundas på gemensam lagstiftning och politik som genomförs av medlemsstaternas förvaltningar. Den har utvecklats till en uppsättning verksamheter och processer som utnyttjar en blandning av mänskliga, tekniska och ekonomiska resurser från EU:s och medlemsstaternas sida. Även om EU:s lagstiftning och riktlinjer på tullområdet är gemensamma och vissa stödjande databaser delas, varierar det mellan medlemsstaterna vilka nationella resurser som står till förfogande för de olika tullförvaltningarna.

Den formella lagstiftningsstrukturen innefattar rådet, Europaparlamentet och när det gäller genomförandelagstiftning, en lång rad kommittéer som omfattas av kommittéförfarandet. Genomförandet av tullunionen stöds av en mindre formell struktur för policysamordning. I centrum för denna struktur står gruppen för tullpolicyfrågor som leds av kommissionen och består av de 27 nationella förvaltningarnas generaldirektörer. Den granskar frågor som den uppmärksammas på och utarbetar riktlinjer för den fortsatta utvecklingen av de strategier som styr tullunionen. Gruppen är idag den övergripande policysamordningsgruppen för en rad olika styrgrupper, projektgrupper och åtgärder som leds av kommissionen och finansieras av åtgärdsprogrammet inom tullområdet, Tull 2013.

1.1.2 Utvärdering av tullunionen

De senaste årens utveckling har inneburit allt större utmaningar för tullunionen. År 2003 lämnade kommissionen ett meddelande om den papperslösa tullen¹ (e-tull) och 2005 föreslog kommissionen ett lagstiftningspaket för att modernisera tullen i EU, särskilt genom ökad användning av informationsteknik. Paketet antogs 2008² och därefter inleddes en fullständig modernisering av EU:s lagstiftning och tullförfaranden.

Sedan 2010 har kommissionen och medlemsstaterna påbörjat arbetet med att utvärdera tullunionens funktion. Externa faktorer har bidragit till ett behov av förändring, men en annan slutsats är att det kan bli nödvändigt att se över

¹ KOM (2003) 452 slutlig, 24.7.2003

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 450/2008 om fastställande av en tullkodex för gemenskapen (moderniserad tullkodex) (EUT L145, 4.6.2008 s.1) och Europaparlamentet och rådets beslut nr70/2008/EG av den 15 januari 2008 om en papperslös miljö för tullen och handeln (EUT L23, 26.1.2008, s. 21)

vissa grundläggande aspekter av den gamla operativa modellen och det sätt på vilket tullunionens aktörer samarbetar – områden där inga reformer har gjorts. I kommissionens rapport till rådet 2011³ angavs ett antal områden där tullunionen måste förbättra sin funktion.

1.2 Förslaget innehåll

Tullunionen har de senaste åren genomgått stora reformer där lagstiftning, förfaranden och arbetsmetoder har moderniserats. Kommissionen anser dock att reformerna behöver genomföras fullt ut och dessutom utvidgas till att även omfatta tullunionens interna strukturer och styrningen av dess operativa funktioner.

Kommissionen uppmanar rådet och Europaparlamentet att:

- slutföra moderniseringen utan dröjsmål,
- inleda en dialog med berörda parter mot bakgrund av resultaten av de senaste utvärderingarna och analysera brister, däribland 2012 års utvärdering av tullunionen, så att prioriteringarna kan fastställas,
- reformera styrningen och medlemsstaternas och kommissionens roller och ansvarsområden med avseende på den övergripande operativa förvaltningen av tullunionen – det kommande arbetet bör innefatta en plan för reformen fram till 2014.

1.2.1 Slutföra moderniseringen

Kommissionen skriver att en allmän trend, till följd av it-utvecklingen, är att alla nationella tullmyndigheter nu erbjuder möjlighet att lämna tulldeklarationer elektroniskt. I dag lämnas mer än 90 % av alla tulldeklarationer i EU elektroniskt. Kommissionen menar att moderniseringen har kommit en bra bit och att it möjliggör stora produktivitetsvinster för tullunionen.

Det första stora steget i moderniseringen skedde 2005 genom antagandet av skydds- och säkerhetstilläggen i gemenskapens tullkodex⁴. Detta banade väg för att sedermera införa systematisk, automatisk riskanalys på grundval av handelsdata som lämnats elektroniskt före in- och utförsel av varor 2011.

³ KOM(2011) 922

⁴Europaparlamentets 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.

Vidare framhåller kommissionen att viktiga drivkrafter bakom den fortsatta och utökade moderniseringen var antagandet av den *moderniserade tullkodexen* och *beslutet om en papperslös miljö för tullen och handeln* år 2008. Den moderniserade tullkodexen tillämpas dock ännu inte, men ett förslag om omarbetning har lagts fram⁵. Dessutom nämns att beslutet om en papperslös miljö behöver ses över.

Kommissionen sammanfattar behovet av att slutföra modernisering med att:

- de främsta prioriteringarna på vägen framåt är Europaparlamentets och rådets slutförande och antagande av lagstiftningen, antagande av respektive kommissionsrättsakter och ett snabbt genomförande av medlemsstaterna.

1.2.2 Bedöma brister och fastställa prioriteringar

Kommissionen har, eller håller på, att analysera brister framför allt när det gäller riskhantering och skydd i försörjningskedjan, immateriella rättigheter, marknadskontroll, hälsa, säkerhet och miljö samt krishantering. En slutsats är att framtida åtgärder bör utformas i syfte att förbättra tullens riskhantering och kontrollåtgärder på EU-nivå för ett bättre skydd av EU:s och medlemsstaternas ekonomiska intressen.⁶

Kommissionen menar att inom ramen för tullunionens internationella dimension måste det bilaterala arbetet med handelspartner och arbetet i multilaterala forum för att utveckla verktyg och förutsättningar för skydd i försörjningskedjan och handelslättnader prioriteras även i fortsättningen. Fokus bör ligga på att främja tullförenkling, ömsesidigt erkännande av godkända ekonomiska aktörer och informationsutbyte med tredjeländer om hantering av hela försörjningskedjan. Åtgärder mot smuggling av olagliga produkter, överträdelser av immateriella rättigheter och bedrägeribekämpning kommer fortsatt att ges hög profil i internationella avtal, t.ex. bilaterala handelsavtal, och ökad tonvikt bör läggas på att modernisera ursprungsreglerna i sådana avtal.

För 2013 har kommissionen fastställt följande prioriteringar:

- ett meddelande från kommissionen om riskhantering och skydd i försörjningskedjan,
- en strategi för en gemensam insats av kommissionen och medlemsstaterna för att underlätta tullens arbete med att

⁵Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av en tullkodex för unionen (KOM(2012) 64, 20.2.2012).

⁶Revisionsrätten – Särskild rapport nr 1/2010 – Kontrolleras de förenklade förfarandena för import på ett ändamålsenligt sätt?

- ett förslag om olika sätt att hantera överträdelser av EU:s tulllagstiftning och utdömande av påföljder,
- genomförande av handlingsplanen för att förbättra tullens krishantering,
- granskning och eventuell ändring av bestämmelserna om tullbefrielse och tullkvoter,
- prioritering av verktyg och villkor för handelslättnader, skydd i försörjningskedjan och skydd av immateriella rättigheter i bilaterala och multilaterala internationella avtal,
- slutförande av analyserna av brister och prioritering, framför allt genom uppföljning av utvärderingen av tullunionen 2013.

1.2.3 Reformera tullunionens styrning

Kommissionen föreslår att en reform av styrningen av tullunionen inleds, inte minst för att möjliggöra ytterligare effektivitetsvinster (t.ex. stordriftsfördelar genom sammanslagning av resurser) och ökad ändamålsenlighet (t.ex. riskhantering på grundval av gemensam riskinformation). Reformen av styrningen bör framförallt syfta till att säkra en genomgående hög nivå på tjänsternas kvalitet i hela EU.

För att säkra ett effektivt och ändamålsenligt tillhandahållande av högkvalitativa tjänster i hela EU anser kommissionen att reformen av styrningen bör innefatta förbättringar med avseende på:

- fastställande av operativa mål/tjänstekvalitet för EU och ett gemensamt system för övervakning på det området,
- ökad operativ samordning och vid behov gemensamma insatser,
- ett system för att fastställa behov och prioriteringar och överföra kapacitet eller ge stöd där det behövs.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet innehåller inte några förslag till nya eller ändrade rättsakter. Det finns i detta skede inte något att säga om förhållandet till svenska regler.

Meddelandet innehåller inte några förslag som är tillräckligt konkreta för att några konsekvenser ska kunna bedömas.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Eftersom meddelandet inte innehåller några konkreta förslag kan endast övergripande preliminära ståndpunkter redovisas.

Regeringen ser positivt på att kommissionen identifierat att tullunionen behöver utvecklas och de områden som identifierats framstår som relevanta att se över. Regeringens övergripande ståndpunkt är att utvecklingsarbetet ska ske inom ramen för den behörighet EU har idag gällande tullunionen och frågor som faller inom den nationella behörigheten ska inte föras över till EU.

Regeringen anser att inom tullunionen har tullen har en viktig roll i att skydda den inre marknaden genom att upprätthålla de regelverk som gäller vid import och export av varor. Detta kan i sig innebära att när tullen utför sina uppgifter kan den bidra till ökad säkerhet och trygghet inom EU. Regeringens ståndpunkt är emellertid att brottsbekämpning ligger inom den nationella behörigheten.

Kommissionen beskriver behovet av att utveckla styrningen och nämner bl.a. en riktning mot att skapa ett system för att fastställa behov och prioriteringar som innebär att ge stöd eller föra över kapacitet till andra medlemsstater. Även om inget konkret förslag presenteras är regeringen är tveksam till en sådan utveckling. En övergripande ståndpunkt är att eventuella förslag inte får medföra ökade kostnader för Sveriges medlemskap i EU.

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

Kommissionens meddelande har inte remissbehandlats då det inte handlar om några direkta förslag.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt eftersom meddelandet inte innehåller konkreta förslag till beslut.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förhållandet till dessa principer kan bedömas närmare först om det läggs fram konkreta förslag till exempelvis nya eller ändrade rättsakter.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det är ännu inte känt när eller på vilket sätt meddelandet kommer att behandlas av Europaparlamentet och rådet.

4.2 Fackuttryck/termer

--