



Omarbetad förordning om tullkodex

Finansdepartementet

2012-03-26

Dokumentbeteckning

KOM (2012) 64

Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om fastställande av en tullkodex för unionen (omarbetning)

Sammanfattning

Förslaget består i att ersätta förordning (EG) nr 450/2008¹ (Moderniserad tullkodex) med en omarbetad förordning. Anledningen till detta är dels ikraftträdandet av Lissabonfördraget, dels ett behov av att anpassa den moderniserade tullkodexen till den utveckling som har skett inom tullagstiftning och andra politikområden. Slutligen finns ett behov av att anpassa förordningen till den tid som krävs för utveckling av stödjande it-system.

Regeringen kommer att behöva analysera förslaget noga i detalj men kan redan nu konstatera att det finns ett flertal artiklar i kommissionens förslag som regeringen ställer sig tveksam till. Regeringen har noterat det stora antal artiklar som ger kommissionen befogenhet att anta delegerade akter och detta är någonting som vi måste titta närmare på. Regeringen kommer vidare att analysera de områden inom vilka kommissionen föreslås kunna anta delegerade akter.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 450/2008 av den 23 april 2008 om fastställande av en tullkodex för gemenskapen, EUT L 145, 4.6.2008, s. 1.

1.1 Ärendets bakgrund

Den moderniserade tullkodexen syftar till en anpassning av tullagstiftningen så att den harmonierar med, men även reglerar, den elektroniska miljön för tullmyndigheterna och näringslivet. Samtidigt innebär den en större översyn av tullreglerna, för att förenkla dem och strukturera dem bättre.

Förordningen trädde i kraft den 24 juni 2008, men har ännu inte börjat tillämpas. Den ska börja tillämpas när dess tillämpningsföreskrifter har trätt i kraft och senast den 24 juni 2013.

Förslaget att ändra den moderniserade tullkodexen innan den har börjat tillämpas har lagts fram av följande skäl:

- Genomförandet av en stor del av de förfaranden som ska införas är avhängigt av att kommissionen, de nationella tullförvaltningarna och de ekonomiska aktörerna fastställer och utvecklar en rad olika elektroniska system. Detta förutsätter att en komplex uppsättning åtgärder vidtas av medlemsstaterna, näringslivet och kommissionen. Dessa åtgärder består i stora investeringar i nya EU-omfattande it-system, stödjande verksamheter och en insats från näringslivets sida för att bedriva verksamhet enligt nya affärsmodeller. Det har nu blivit uppenbart att enbart en mycket begränsad mängd nya it-tullsystem, eller inga nya system alls, kan införas till den 24 juni 2013. Detta är det datum då, enligt nuvarande regler, den moderniserade tullkodexen senast ska ha genomförts.
- En ny uppgift som tillkommit efter antagandet av den moderniserade tullkodexen och som är kopplad till Lissabonfördragets ikraftträdande är kommissionens åtagande att föreslå ändringar av samtliga grundläggande akter för att anpassa dem till de nya reglerna i Lissabonfördraget om delegering av befogenheter och tilldelning av genomförandebefogenheter, innan Europaparlamentets mandatperiod löper ut. Detta inverkar på de kommande tillämpningsföreskrifterna för den moderniserade tullkodexen som nu måste "delas upp" mellan delegerade akter och genomförandeaakter i enlighet med de nya befogenhetsreglerna i artiklarna 290 och 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Vidare måste "gemenskapens" tullkodex byta namn till "unionens" tullkodex.
- Kommissionens arbete med tillämpningsföreskrifterna (tillsammans med medlemsstaternas experter och företrädare för näringslivet) har slutligen visat att det finns ett behov av att anpassa vissa bestämmelser i den moderniserade tullkodexen som inte längre är förenliga med vissa ändringar som gjorts av den gällande

tullagstiftningen sedan 2008 eller som har visat sig vara svåra att genomföra i praktiken. Detta rör t.ex tillfällig lagring av varor samt tulldeklARATIONER i form av registrering i deklARANTENS bokfÖRING.

2011/12:FPM122

1.2 Förslagets innehåll

Omarbetningen innebär att man, med hänsyn till utvecklingen av tullagstiftningen och annan relevant lagstiftning, ändrar vissa bestämmelser i den moderniserade tullkodexen. Vidare anpassas förordningen till de förfarandekrav som följer av Lissabonfördraget och tillämpningen av förordningen skjuts upp.

Förordningens övergripande struktur behålls och ändringarna kan grupperas såsom följer:

Justeringar av texten:

- Redaktionella ändringar av ordalydelsen, exempelvis skrivfel och utelämnanden i den offentliggjorda texten, felaktiga hänvisningar, felaktig placering av bestämmelser, inkonsekvent användning av termer och redaktionella ändringar som följer av Lissabonfördraget, exempelvis ”unionen” i stället för ”gemenskapen”.
- Anpassning till hur EU-lagstiftningen utvecklats efter ikraftträdandet av den moderniserade tullkodexen.
 - Anpassning till nuvarande tullagstiftning.
 - Anpassning till (möjliga) framtida ändringar av kodexen, för att föregripa utvecklingen på andra relevanta politikområden, t.ex. i fråga om luftfartsskydd.
 - Anpassning till andra rättsakter, exempelvis uppdateringar av hänvisningar i den moderniserade tullkodexen till andra rättsakter.
- Anpassning till resultaten av arbetet med det preliminära utkastet till tillämpningsföreskrifter för den moderniserade tullkodexen och upprättandet av ett verktyg för modellering av förfarandeprocesser (BPM).

Anpassning av reglerna om tilldelning av befogenheter i den moderniserade tullkodexen till kraven i artiklarna 290 och 291 i EUF-fördraget:

Efter Lissabonfördragets ikraftträdande åligger det kommissionen att föreslå ändringar av samtliga grundläggande akter för att anpassa dem till de nya reglerna i Lissabonfördraget om delegering av befogenheter och tilldelning av genomförandebefogenheter. Denna genomgång inverkar på de kommande tillämpningsföreskrifterna för den moderniserade tullkodexen som nu måste

”delas upp” mellan delegerade akter och genomförandakter i enlighet med de nya befogenhetsreglerna i artiklarna 290 och 291 EUF.

2011/12:FPM122

Kommissionen har i förslaget till förordning gått igenom de befintliga bestämmelserna om tilldelning av genomförandebefogenheter i den moderniserade tullkodexen och har därefter utformat dessa som antingen delegering av befogenheter eller tilldelning av genomförandebefogenheter. Vid tilldelningen av genomförandebefogenheter har kommissionen föreslagit såväl det rådgivande förfarandet som granskningsförfarandet i förordning (EU) nr 182/2011².

Kommissionen har vidare identifierat visst behov av ytterligare befogenheter för att kommissionen ska ha möjlighet att anta åtgärder som redan lagts fast i tillämpningsföreskrifterna för gemenskapens nuvarande tullkodex³ eller som identifierats vid utarbetandet av tillämpningsföreskrifter till den moderniserade tullkodexen.

Det kan konstateras att antalet artiklar i förslaget som ger kommissionen befogenhet att anta delegerade akter är mycket stort.

Uppskjutande av dagen för tillämpning av den moderniserade tullkodexen:

I artikel 245 i förslaget föreskrivs att den moderniserade tullkodexen ska upphöra att gälla när den omarbetade förordningen träder i kraft.

I artikel 246 i förslaget regleras förordningens ikraftträdande, vilket ska ske den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts.

I artikel 247 anges nya datum för tillämpning av den omarbetade förordningen:

- Samtliga bestämmelser om tilldelning av befogenheter ska tillämpas från och med den dag då den omarbetade förordningen träder i kraft.
- Detsamma ska gälla artikel 46 om ”avgifter och kostnader”, vilken från och med ikraftträdandedagen ska ersätta artikel 30 i den moderniserade tullkodexen. Artikel 30 började tillämpas den 1 januari 2011.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter, EUT L 55, 28.2.2011, s. 13-18.

³ Kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen, EGT L 253, 11.10.1993, s. 0001-0766.

- Alla andra bestämmelser ska börja tillämpas den första dagen i den första månaden efter 18 månader efter den omarbetade förordningens ikraftträdande.

I praktiken kan tillämpningen av de bestämmelser i förordningen som förutsätter användning av elektronisk databehandlingsteknik och elektroniska system avbrytas tillfälligt på grundval av regler som ger kommissionen befogenhet att anta delegerade akter om övergångsåtgärder för de perioder då sådana system ännu inte är tillgängliga (artikel 6.2 c och artikel 7 i den omarbetade förordningen). Dessa övergångsperioder och åtgärder får dock inte gälla efter den 31 december 2020.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Ett genomförande av den föreslagna omarbetade tullkodexen kommer, liksom var fallet med den moderniserade tullkodexen, att medföra en totalrevidering av den svenska tullagen och tullförordningen samt av Tullverkets föreskrifter.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Budgetkonsekvenserna är desamma som för den moderniserade tullkodexen. Kommissionen, medlemsstaterna och näringsidkarna måste investera i lättillgängliga och driftskompatibla tullklareringssystem.

Den moderniserade tullkodexen innebär att ett helt nytt regelverk införs på tullområdet. Med hänsyn till de väsentliga förändringar som kodexen innebär medför den initialt vissa kostnadsökningar för såväl tullmyndigheterna som näringslivet. I förlängningen torde förslaget dock kunna medföra vissa besparingar. Sverige ligger idag långt framme när det gäller användning av elektroniska system för tullklarering. Den moderniserade tullkodexen med åtföljande elektroniska förfaranden medför att de nationella datasystem Sverige för närvarande har behöver anpassas och nya system behöver byggas. Detta kommer att medföra stora kostnader för såväl myndigheter som näringsliv, något beroende på vilka lösningar som väljs. De slutliga kostnaderna är i detta skede svåra att bedöma. 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.

Budgetkonsekvenserna av EU:s medverkan i den it-utveckling som är nödvändig för genomförandet av den moderniserade tullkodexen anges i förslaget till Fiscusprogram⁴ (se Faktapromemoria 2011/12: FPM46).

⁴ Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om inrättande av ett åtgärdsprogram för tull- och skattefrågor i Europeiska unionen för perioden 2014-2010 (Fiscus) och om upphävande av beslut nr 1482/2007/EG och nr 624/2007/EG.

Beslutet att göra en fullständig omarbetning av den moderniserade tullkodexen innan den är planerad att börja tillämpas innebär att man inte behöver ändra den moderniserade tullkodexen två gånger inom en mycket kort tid. Det medför också att man kan göra de ändringar som krävs för ett korrekt genomförande av detta nya regelverk, inbegripet förfarandereglerna.

Eftersom förslaget till den förordning som ska omarbetas redan har varit föremål för en konsekvensbedömning och de genom denna förordning föreslagna ändringarna motiveras av tekniska och förfaranderelaterade skäl har kommissionen slagit fast att det inte finns behov av en ny konsekvensbedömning.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen kommer att behöva analysera förslaget noga i detalj men kan redan nu konstatera att det finns ett flertal artiklar i kommissionens förslag som regeringen ställer sig tveksam till. Regeringen har noterat det stora antal artiklar som ger kommissionen befogenhet att anta delegerade akter och detta är någonting som vi måste titta närmare på. Regeringen kommer vidare att analysera de områden inom vilka kommissionen föreslås kunna anta delegerade akter. Vissa av dessa områden kan vara områden som regeringen inte anser att kommissionen ska reglera inom.

Beträffande kommissionens beslut att inte göra en ny konsekvensanalys kan regeringen konstatera att den största kostnaden kommer att beröra byggandet av e-tull. En stor del av detta arbete omfattas av kommissionens förslag till Fiscusprogram. Kommissionen har inom ramen för detta förslag gjort en konsekvensanalys. Regeringen är emellertid tveksam till om denna konsekvensanalys täcker alla de IT-relaterade kostnader som den omarbetade tullkodexen kan komma att medföra. Regeringen kommer att be kommissionen om ett klagörande.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Många medlemsstater har uttryckt oro, främst över det stora antalet delegerade akter i kommissionens förslag.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

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

Berörda intressenter kommer under våren att bjudas in till ett referensgruppsmöte.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 33, 114 och 207 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Kvalificerad majoritet. Ordinarie lagstiftningsförfarande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Eftersom förslaget avser ett område där unionen är ensam behörig har kommissionen slagit fast att subsidiaritetsprincipen inte är tillämplig.

Eftersom förslaget inte innebär några nya politiska åtgärder jämfört med det ursprungliga förslaget och den åtföljande lagstiftningsakten, har kommissionen ansett att efterlevnaden av denna princip inte behöver granskas på nytt.

Regeringen noterar det stora antalet delegerade akter och kommer under de fortsatta förhandlingarna att noga bevaka att de båda principerna efterlevs.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer under 2012 samt första halvan av 2013 att behandlas i rådsarbetsgruppen för tullunionen.

4.2 Fackuttryck/termer

Delegerad befogenhet:

Befogenhet som delegeras från lagstiftaren (Europaparlamentet och rådet) till kommissionen, regleras i artikel 290 EUF-fördraget. Delegerad befogenhet kan endast tillämpas om befogenheten härleds från en lagstiftningsakt. Den delegerade befogenheten kan endast tillämpas på akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av den lagstiftningsakt den är knuten till.

Delegerad akt:

Akt antagen av kommissionen med delegerad befogenhet.

Genomförandebefogenhet:

Befogenhet att, i de fall enhetliga villkor för genomförande krävs, mer precist genomföra rättsligt bindande akter genom att anta genomförandeakter. Lagstiftaren (Europaparlamentet och rådet) kan genom en lagstiftningsakt tilldela kommissionen, eller i vederbörligen motiverade fall rådet, denna befogenhet enligt artikel 291 EUF-fördraget. I de allra flesta fall tillämpas genomförandebefogenhet genom kommittéförfarande.

Genomförandeakt:

Akt antagen av kommissionen eller rådet med genomförandebefogenhet.

Ordinarie lagstiftningsförfarande:

Består i att Europaparlamentet, och rådet på förslag från kommissionen gemensamt antar en förordning, ett direktiv eller ett beslut.

Kommittéförfarande ("kommittologi"):

Avser att kommissionen måste samråda med särskilda kommittéer när den genomför EU-lagstiftning i enlighet med det uppdrag som lagts fast i respektive rättsakt. Kommittéerna består av experter från EU:s medlemsstater och möjliggör för kommissionen att föra en dialog med förvaltningarna i medlemsstaterna innan den vidtar genomförandeåtgärder samtidigt som systemet garanterar medlemsstaternas kontroll över kommissionens genomförandebefogenhet. Det s.k. rådgivande förfarandet eller granskningsförfarandet kan tillämpas.

Rådgivande förfarande

Då omröstning sker i en rådgivande kommitté anses kommissionen få stöd för sitt utkast till genomförandeakt då en enkel majoritet av kommitténs medlemmar avger ett positivt yttrande. Kommissionen ska ta största hänsyn till kommitténs yttrande samt ska informera denna om på vilket sätt yttrandet beaktas. Kommittén kan dock inte hindra kommissionen från att anta utkastet till genomförandeakt.

Granskningsförfarande

Granskningsförfarandet innebär att kommissionen ska anta ett utkast till genomförandeakt om en kvalificerad majoritet av kommitténs ledamöter avger ett positivt yttrande. Om däremot en kvalificerad majoritet avger ett negativt yttrande får kommissionen, i det fall en genomförandeakt anses nödvändig, förelägga kommittén en ändrad version av utkastet inom två månader efter avgivandet av det negativa yttrandet. Kommissionen får även hänskjuta det ursprungliga förslaget till den s.k. omprövningskommittén inom en månad efter avgivandet av det negativa yttrandet.