



Nytt instrument för inköp av tullkontrollutrustning

Finansdepartementet

2018-07-23

Dokumentbeteckning

COM (2018) 474

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande, som en del av Fonden för integrerad gränsförvaltning, av instrumentet för ekonomiskt stöd för tullkontrollutrustning

Sammanfattning

Fonden för integrerad gränsförvaltning är en del av kommissionens fondpaket inom politikområdet rättsliga och inrikes frågor för det finansiella perspektivet 2021–2027. Fonden är uppdelad i två huvudområden, dels instrumentet för stöd till gränsförvaltning och visering, dels instrumentet för inköp av tullkontrollutrustning. Denna faktapromemoria berör endast det sistnämnda området. Instrumentet för inköp av tullkontrollutrustning ska utgöra ett stöd till EU:s tullmyndigheter i form av inköp, underhåll och uppgradering av relevant tullkontrollutrustning. Finansieringsramen föreslås vara 1,3 miljarder euro för perioden 2021–2027. Instrumentet föreslås ha en så kallad direkt förvaltning, dvs. att kommissionen hanterar ansökningar och beviljar medel.

Regeringen är generellt positiv till åtgärder som bidrar till mer likvärdiga tullkontroller, men betonar samtidigt att tullmyndigheterna enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (unionstullkodexen) alltid får genomföra de tullkontroller som de anser nödvändiga.

Regeringens vägledande position i förhandlingen om nästa fleråriga budgetram är att storleken på EU-budgeten behöver minska väsentligt till följd av att Storbritannien lämnar unionen. För att kunna uppnå en minskad total utgiftsnivå avser regeringen därför att verka för en minskning av budgeten för instrumentet för inköp av tullkontrollutrustning jämfört med kommissionens förslag.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Instrumentet finns inte i nuvarande budgetram. Förslaget ska ses i ljuset av att rådet vid flera tillfällen har uppmanat kommissionen att överväga och utvärdera möjligheten att finansiera behov av teknisk utrustning via framtida ekonomiska program.

1.2 Förslagets innehåll

Allmänt

Förslaget till EU:s gränsförvaltningsfond är uppdelat i två huvudområden, dels instrumentet för stöd till gränsförvaltning och visering, dels instrumentet för inköp av tullkontrollutrustning. Det förstnämnda instrumentet behandlas i en separat faktapromemoria. Instrumentet för inköp av tullkontrollutrustning omfattar stöd till EU:s tullmyndigheter i form av inköp, underhåll och uppgradering av relevant tullutrustning. Instrumentet kommer endast att vara tillgängligt för medlemsstaternas tullmyndigheter. Motsvarande instrument finns inte i nuvarande budgetram. Däremot har viss finansiering av tullkontrollutrustning skett inom den nuvarande budgetramen, framför allt genom Herkules III-instrumentet.¹

Allmänna mål för instrumentet för inköp av tullkontrollutrustning är att stödja tullunionen och EU:s tullmyndigheter i att skydda unionens finansiella och ekonomiska intressen, garantera säkerheten i unionen samt att skydda unionen från orättfärdig och illegal handel, samtidigt som legal handel ska underlättas. Målet är också att bidra till adekvata och likvärdiga tullkontroller. Instrumentet ska inte bara ge ekonomiskt stöd till inköp av utrustning där tullkontroller är huvudsyftet, utan utrustningen kan även användas för andra syften såsom gränskontroller och säkerhet.

Instrumentet är kopplat till förslaget om inrättandet av ett program för samarbete på tullområdet för åren 2021–2027. Det programmet är tänkt att finansiera bl.a. utbildning och samordning i samband med inköp av

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 250/2014 av den 26 februari 2014 om inrättande av ett program för främjande av verksamheter till skydd av ekonomiska intressen för Europeiska unionen (Herkules III-programmet) och om upphävande av beslut nr 804/2004/EG (EUT L 84, 20.3.2014, s. 6).

utrustning. Även behovsbedömningen kommer göras inom ramen för det programmet.

2017/18:FPM149

Budget och tilldelning av medel

Budgetramen för åren 2021–2027 är enligt kommissionens förslag satt till 1,3 miljarder euro i löpande priser, och är alltså ytterligare medel utöver den föreslagna budgetramen när det gäller programmet för samarbete på tullområdet för åren 2021–2027. Instrumentet föreslås ha en så kallad direkt förvaltning, dvs. att kommissionen hanterar ansökningar och beviljar medel.

Nationella arbetsgrupper i vilka medlemsstaternas tullmyndigheter deltar ska som ett första steg göra en behovsbedömning för varje typ av gräns – landgräns, sjögräns, luftgräns och gräns för postbefordran. I det andra steget ligger tyngdpunkten på programplanering och antagande av arbetsprogram. I det tredje steget sker genomförandet och medlemsstaternas inköp av tullkontrollutrustning. Det fjärde och sista steget består av övervakning och återrapportering, se nedan.

Övervakning och rapportering

En särskild ram för övervakning av de resultat som uppnås och de åtgärder som genomförs föreslås. Övervakningen och återrapporteringen kommer att baseras på indikatorer som mäter effekterna av åtgärderna inom instrumentet enligt förbestämda utgångsvärden, bl.a. kommer statistik över användningen av tullkontrollutrustningen samt uppgifter om resultaten av användningen av den utrustningen att rapporteras till kommissionen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Bestämmelser om tullförfarandena finns i unionstullkodexen. Bestämmelser finns också i kommissionens kompletterande förordningar (EU) 2015/2446, (EU) 2015/2447 och (EU) 2016/341.

Vidare finns rådets förordning (EG) nr 515/97 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 tulllagstiftningen, främst tullagen (2016:253), tullförordningen (2016:287) samt Tullverkets föreskrifter och allmänna råd (TFS 2016:2) om tullförfaranden m.m. (tullordning) innehåller kompletterande bestämmelser till de nämnda EU-förordningarna. Förslaget till ett nytt instrument för inköp av tullkontrollutrustning föranleder inte någon ändring av den svenska tulllagstiftningen.

Budgetära konsekvenser

Som en andel av EU27:s samlade BNI innebär förslaget om den fleråriga budgetramen 2021–2027 en utgiftsnivå på 1,11 procent innanför budgetramens tak respektive 1,14 procent om man räknar med de instrument som ligger utanför taket (inkluderar bl.a. Europeiska fredsfaciliteten). Nuvarande budgetram och Europeiska utvecklingsfonden (som idag ligger utanför budgetramen) motsvarar cirka 1,04 procent av EU:s samlade BNI. Totalt för 2021–2027 föreslås en budgetram om 1 160,6 miljarder euro i 2018 års priser. De totala utgifterna inklusive instrument utanför ramen ökar reellt med 11 miljarder euro eller 0,9 procent i reala termer även när siffrorna justerats för inkluderingen av Europeiska utvecklingsfonden i budgetramen.

Den svenska årliga avgiften beräknas preliminärt i genomsnitt öka med 15 miljarder kronor vilket motsvarar en årlig ökning i snitt över perioden med ca 35 procent jämfört med avgiften i den nuvarande budgetramen. De två huvudorsakerna till den kraftigt ökade svenska avgiften är dels att Sveriges, och alla andra medlemsstaters, finansieringsandel ökar när Storbritannien lämnar unionen, och dels att kommissionen föreslår att rabatterna fasas ut under en femårsperiod. Dessa siffror är en uppskattning utifrån den begränsade information regeringen än så länge har om förslaget.

Finansieringsramen för instrumentet för inköp av tullkontrollutrustning föreslås vara 1,3 miljarder euro för perioden 2021–2027. Det motsvarar ca 450 miljoner kronor för statens budget.

Konsekvensanalys

Förslaget stöds av en gemensam konsekvensbedömning för förslagen om Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet och Fonden för integrerad gränsförvaltning, som omfattar detta instrument och instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och visering, se dokumentet SWD (2018) 347 final.

Huvudalternativet som analyserades gällde förvaltningen, dvs. huruvida inköpen, underhållet och upprättningen av tullkontrollutrustning som omfattas av instrumentet bör baseras antingen på bidrag till nationella myndigheter eller på delad förvaltning. Det valda alternativet blev direkt förvaltning genom bidrag till nationella myndigheter. Den nya insatsen från EU:s sida syftar till att avhjälpa de nuvarande obalanserna mellan medlemsstaterna och säkerställa likvärdiga tullkontroller inom hela tullunionen. Ett sådant mål kräver samordning över nationsgränserna, vilket genomförs bäst med hjälp av en centraliserad strategi med direkt förvaltning. Eftersom de nationella myndigheterna – och inte unionen – bör fortsätta att äga den utrustning de använder för att utföra sina uppgifter vid EU:s gränser bör EU:s medverkan ske i form av bidrag till medlemsstaterna för inköp,

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag om förenkling, förbättring och ökad flexibilitet för den nya fonden och konstaterar att en effektiv och rättssäker gränskontrollförvaltning inte bara hör till EU:s utan även till Sveriges prioriteringar.

Regeringen är generellt positiv till åtgärder som skyddar unionens ekonomiska och finansiella intressen och som bidrar till mer likvärdiga tullkontroller, samtidigt som legal handel underlättas. Regeringen betonar samtidigt att tullmyndigheterna enligt unionstullkodexen alltid får genomföra de tullkontroller som de anser nödvändiga.

Instrumentet för inköp av tullkontrollutrustning ska ge ekonomiskt stöd till inköp av utrustning där tullkontroller är huvudsyftet, men utrustningen kan också användas för andra syften såsom gränskontroller och säkerhet. Instrumentet ryms därför inom regeringens prioritering att verka för att kontrollen av de yttre gränserna stärks, för att på så vis upptäcka och förhindra brottslighet och införsel av illegala varor.

Regeringens vägledande position i förhandlingen om nästa fleråriga budgetram är att storleken på EU-budgeten behöver minska väsentligt till följd av att Storbritannien lämnar unionen. Detta betyder bl.a. att regeringen förespråkar betydande neddragningar i linje med regeringens övergripande prioritering, såsom de redovisas i faktapromemoria 2017/18:FPM99 Den fleråriga budgetramen 2021–2027.

För att kunna uppnå en minskad total utgiftsnivå avser regeringen därför att verka för en minskning av budgeten för instrumentet för inköp av tullkontrollutrustning jämfört med kommissionens förslag.

En närmare analys av hela förslaget behöver göras innan regeringen kan ta närmare ställning till förslaget, bl.a. avseende den rättsliga grunden.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är för närvarande inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är för närvarande inte kända.

Förslaget har remitterats. Remissvaren har ännu inte kommit in.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger artiklarna 33, 114 och 207 i EUF-fördraget som rättslig grund för förslaget. I artikel 33 anges att Europaparlamentet och rådet ska vidta åtgärder för att förstärka tullsamarbetet mellan medlemsstaterna och mellan de senare och kommissionen. Artikel 114 anger att Europaparlamentet och rådet 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. Artikel 207 handlar om den gemensamma handelspolitiken. Europaparlamentet är medbeslutande enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Det krävs kvalificerad majoritet i ministerrådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen menar att det råder en obalans mellan medlemsstaterna delvis på grund av geografiska skillnader. Hamnar med stora volymer genererar exempelvis högre intäkter jämfört med många små gränsövergångar vid långa landgränser. Vissa tullmyndigheter har därför mindre resurser till sitt förfogande för att täcka sina uppbördskostnader. Det föreslagna instrumentet är enligt kommissionen ett sätt att minska dessa obalanser. Kommissionen menar också att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen.

Regeringen delar kommissionens analys och synpunkter att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

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

4.2 Fackuttryck / termer