

Skatteutskottets utlåtande 2023/24:SkU9

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om fastställande av unionens tullkodex och inrättande av Europeiska unionens tullbyrå

Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens förslag till förordning om fastställande av unionens tullkodex och inrättande av Europeiska unionens tullbyrå i vissa delar strider mot subsidiaritetsprincipen och föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Utskottet anser att kommissionen inte har visat att målen för den gemensamma regleringen av icke-strafrättsliga sanktioner bättre kan uppnås på unionsnivå än av medlemsstaterna. Utskottet menar att medlemsstaten är bättre lämpad att avgöra hur sanktionssystemet bör utformas med beaktande av nationella förutsättningar. Vidare anser utskottet att kommissionen inte har visat att det är nödvändigt att införa en gemensam reglering av sanktioner för att uppnå de eftersträlvade målen med förslaget.

Prövade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av unionens tullkodex och inrättande av Europeiska unionens tullbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 952/2013 (COM(2023) 258).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Förslaget huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets prövning.....	7
Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om fastställande av unionens tullkodex och inrättande av Europeiska unionens tullbyrå	7
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag	10
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om fastställande av unionens tullkodex och inrättande av Europeiska unionens tullbyrå

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som framgår av utskottets förslag i bilaga 2.

Stockholm den 19 oktober 2023

På skatteutskottets vägnar

Niklas Karlsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Niklas Karlsson (S), Per Söderlund (SD), Boriána Åberg (M), Hanna Westerén (S), Eric Westroth (SD), Patrik Björck (S), Ida Ekeröth Clausson (S), David Lång (SD), Mathias Tegnér (S), Marie Nicholson (M), Ilona Szatmári Waldau (V), Cecilia Engström (KD), Helena Lindahl (C), Bo Broman (SD), Martin Melin (L), Crister Carlsson (M) och Elin Söderberg (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 17 maj 2023 presenterade kommissionen ett förslag till en förordning med en ny unionstullkodex som ska ersätta den nuvarande kodexen – Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av unionens tullkodex och inrättande av Europeiska unionens tullbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 952/2013 (COM(2023) 258).

Enligt 9 kap. 20 § riksdagsordningen ska Riksdagen pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt inom Europeiska unionen strider mot subsidiaritetsprincipen. Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, på vare sig central, regional eller lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Konstitutionsutskottet har ansett att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitetskriterium och att det av detta följer att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet med åtgärden.

Med stöd av 10 kap. 2 § riksdagsordningen hänvisade kammaren det aktuella ärendet till skatteutskottet den 3 oktober 2023. Om utskottet finner att utkastet till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen ska utskottet lämna ett utlåtande till kammaren med förslag om att riksdagen ska lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande löper ut den 7 november 2023.

Regeringen har informerat om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i ärendet i faktapromemoria 2022/23:FPM97 En reformering av tullunionen. I samband med utskottets sammanträden den 6 juli respektive den 28 september 2023 informerade statssekreterare Carolina Lindholm, biträdd av medarbetare från Finansdepartementet, utskottets ledamöter om frågan. Vid sammanträdet den 6 juli höll utskottet även en överläggning med regeringen i den aktuella frågan inför behandlingen i Ekofinrådet den 14 juli 2023.

Bakgrund

Unionstullkodexen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen) utgör kärnan i EU:s tullagstiftning. Kodexen kompletteras också av flera mycket omfattande kommissionsförordningar.

När det gäller sanktioner anges det i artikel 42 i den nuvarande unions-tullkodexen att varje medlemsstat ska fastställa sanktioner för överträdelser av tullagstiftningen. Där anges också att sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionen föreslår en ny unionstullkodex med 265 artiklar som ska ersätta den nuvarande kodexen. Kommissionen anför att denna reform stärker tullens förmåga att övervaka och kontrollera vilka varor som förs in i och ut ur tullunionen. Reformens syfte är att EU flexibelt ska kunna anpassa sig till förändringar i leveranskedjor och bättre försvara EU:s och medlemsstaternas ekonomiska intressen samt EU:s säkerhet, trygghet och allmänintressen. Tullen kommer att tillämpa ett nytt strategiskt tillvägagångssätt som bygger på dataanalys av information om leveranskedjor, för att få till stånd riktade och samordnade tullåtgärder. Vidare anför kommissionen att samarbetsramen mellan tullmyndigheter, marknadskontrollmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter och organ, skattemyndigheter och andra partner stärks, att den administrativa bördan minskas och tullprocesserna effektiviseras genom ett nytt partnerskap med handelsaktörer.

I den nya unionstullkodexen finns fyra större nyheter i jämförelse med den nuvarande kodexen:

Kommissionen föreslår att ett nav för EU:s tulldata inrättas. Tanken med förslaget är en övergång från nuvarande it-system som består av 27 it-miljöer med flera system i varje medlemsland till en centralt utvecklad miljö med en uppsättning system och tjänster som blir obligatorisk att använda. Det nya tulldatanavet utgör också den nya ”motorn” som bearbetar, sammankopplar och lagrar information samt kör riskanalyser på EU-nivå. Enligt kommissionen ger detta tullen bättre överblick över leveranskedjan vid riskbedömning och möjliggör för tullen att arbeta mer målinriktat och strategiskt.

Vidare föreslås att det inrättas en ny europeisk tullmyndighet. Myndigheten kommer bl.a. att ha som uppgift att på central nivå utföra riskhantering och att använda den stora mängden uppgifter i EU:s tulldatanav för riskanalys. Denna analys kommer att ligga till grund för kontrollrekommendationer till medlemsstaterna. Verksamheten kommer enligt kommissionen inte att utgöra något hinder för medlemsstaterna att utföra riskanalys och riskhantering anpassade till nationella förhållanden. En annan uppgift kan bli att utveckla och underhålla EU:s tulldatanav.

Kommissionen föreslår även nya bestämmelser om restriktiva åtgärder och en krishanteringsmekanism. När det gäller restriktiva åtgärder, är tanken att den europeiska tullmyndigheten ska stödja kommissionen och medlemsstaterna för att säkerställa att sanktionerna mot t.ex. Ryssland inte ska kunna kringgås. Förslaget om en krishanteringsmekanism motiveras bl.a. av erfarenheter från coronapandemin. Även här är det tänkt att den europeiska

tullmyndigheten ska få en nyckelroll genom att vid behov samordna operativ krishantering.

Slutligen föreslås nya bestämmelser om tullrättsliga överträdelser och sanktioner. Kommissionen anför att nationell praxis för tullrättsliga överträdelser och sanktioner mot dessa skiljer sig markant åt mellan medlemsstaterna, vilket leder till skillnader i behandling och snedvridning av varuhandel. I den nya tullkodexen finns därför en minsta gemensam uppsättning handlingar eller underlåtenheter som utgör tullrättsliga överträdelser och en minsta gemensam uppsättning icke-straffrättsliga sanktioner samt gemensamma principer. Enligt kommissionen förändrar detta inte medlemsstaternas rättsordning, och förslaget möjliggör för medlemsstaterna att föreskriva ytterligare tullrättsliga överträdelser och lägga till nationella sanktioner.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till förordning om fastställande av unionens tullkodex och inrättande av Europeiska unionens tullbyrå

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Subsidiaritetsprincipen

Innebörden av subsidiaritetsprincipen framgår av artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, på vare sig central, regional eller lokal nivå, och därför på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt konstitutionsutskottet innefattar subsidiaritetsprövningen ett visst mått av proportionalitetsbedömning (se t.ex. bet. 2022/23:KU5). Av orden ”endast om och i den mån” anses det framgå att subsidiaritetsprövningen innefattar ett proportionalitetskriterium och att det därav följer att den föreslagna åtgärden inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträvarde målen. Utskotten bör således vara oförhindrade att göra en sådan form av proportionalitetstest inom ramen för subsidiaritetsprövningen.

Kommissionens bedömning

Kommissionen anför att eftersom detta förslag omfattas av unionens exklusiva befogenhet är subsidiaritetsprincipen inte tillämplig.

När det gäller proportionalitetsprincipen anför kommissionen att de gemensamma tullregler och tullprocesser som fastställs i unionens tullkodex genomförs av medlemsstaterna. Det finns enligt kommissionen problem med den befintliga ramen när det gäller enhetligt genomförande och harmonisering, som har lett till att processer, praxis och strategier har fragmenterats, vilket i sin tur äventyrar tullunionen. Denna typ av fragmentering och de därmed sammanhängande konsekvenserna kan enligt kommissionen inte lösas nationellt. Det behövs därför reviderade och omfattande regler kring tullprocesser, gemensam datahantering och styrning på unionsnivå för att ta itu med de identifierade problemen, och dessa måste genomföras på samma sätt.

Vidare anser kommissionen att initiativet inte går längre än nödvändigt för att uppnå dessa mål. De ovannämnda delarna förstärker enligt kommissionen varandra och möjliggör en betydande belastningsminskning för både myndigheter och aktörer i den privata sektorn, en ändamålsenlig regel- och praxis-harmonisering samt lika villkor för ekonomiska aktörer när det gäller att uppfylla sina tullskyldigheter.

Regeringens ståndpunkt

I samband med utskottets överläggning med regeringen den 6 juli 2023 formulerade regeringen följande ståndpunkt.

Sveriges övergripande målsättning är en väl fungerande tullunion som en förutsättning för den inre marknaden och handeln med omvärlden vilka båda bidrar till välståndet i unionen. Sverige är därför positiv till förslag som bidrar till att uppfylla den målsättningen. Sverige är dock inte övertygad om att det behövs en så genomgripande förändring av tullunionen som kommissionens förslag innebär.

Det är viktigt att främja gränsöverskridande handel (inklusive e-handel). Företag och privatpersoner som handlar med varor med länder utanför EU bör ha regler och processer som är enkla, ändamålsenliga och transparenta. Det är också viktigt med en korrekt uppbörd och effektiv kontroll och för det behöver kontrollerande statliga myndigheter ha moderna arbetssätt och verktyg. Sverige anser att medlemsstaterna, näringslivet och kommissionen måste få avkastning på gjorda it-investeringar.

Förutsättningarna för statliga myndigheter att utföra sina nationella uppdrag får inte försämrats. Rådigheten över myndigheterna och deras verksamhet bör därför fortsatt ligga hos medlemsstaterna.

Avslutningsvis anser Sverige att förslagens ekonomiska konsekvenser bör begränsas både för statens budget och EU-budgeten. Sverige anser att kostnaderna för EU-budgeten bör finansieras inom befintliga ekonomiska ramar och program. Sverige anser också att kommande förhandlingar om nästa fleråriga budgettram inte bör föregripas.

Regeringens bedömning av förslagens förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Regeringen konstaterar att de delar av kommissionens förslag som rör tullunionen omfattas av EU:s exklusiva befogenhet och att subsidiaritetsprincipen i dessa delar inte är tillämplig. Regeringen anser dock att det finns oklarheter beträffande de av kommissionen anförda rättsliga grunderna avseende andra delar av förslaget, särskilt regleringen av sanktionsbestämmelser och inrättande av en europeisk tullmyndighet. Regeringen avser därför att under behandlingen i rådet söka klargöranden i frågan om den rättsliga grunden. När det gäller förslagens proportionalitet gör regeringen

bedömningen att förslaget i vissa delar, såsom den föreslagna europeiska tullmyndigheten och förslaget om sanktioner, kan gå för långt i fråga om vad som är nödvändigt och lämpligt att reglera.

Tidigare prövning

Skatteutskottet subsidiaritetsprövade kommissionens förslag om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelser och sanktioner i juni 2014 och ansåg att förslaget i vissa delar inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen (utl. 2013/14:SkU35). Riksdagen beslutade att lämna ett motiverat yttrande i enlighet med den lydelse som utskottet föreslog. Kommissionen besvarade det motiverade yttrandet i oktober 2014 (C(2014) 7077 final).

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att det är viktigt med en väl fungerande tullunion som en förutsättning för den inre marknaden och handeln med omvärlden. Utskottet är därför positivt till förslag som bidrar till att uppfylla den målsättningen.

Kommissionen anser att det finns problem med den befintliga ramen för tullregler och tullprocesser när det gäller enhetligt genomförande och harmonisering, vilket äventyrar tullunionen. Kommissionen anser därför att det behövs reviderade och omfattande regler kring bl.a. tullprocesser och styrning på unionsnivå och att dessa måste genomföras på samma sätt. Utskottet är inte övertygat om att det behövs en så genomgripande förändring av tullunionen som kommissionens förslag innebär. Vidare behöver nyttan av att ha harmoniserade regler vägas mot medlemsstaternas befogenheter och möjligheter att kunna införa och behålla egna nationella regler.

Kommissionen föreslår att en minsta gemensam uppsättning icke-straffrättsliga sanktioner ska införas i den nya unionstullkodexen. Utskottet anser att kommissionen inte har visat att målen för denna gemensamma reglering av icke-straffrättsliga sanktioner bättre kan uppnås på unionsnivå än av medlemsstaterna. Utskottet menar att medlemsstaten är bättre lämpad att avgöra hur sanktionssystemet bör utformas med beaktande av nationella förutsättningar. Vidare anser utskottet att kommissionen inte har visat att det är nödvändigt att införa en gemensam reglering av sanktioner för att uppnå de eftersträvade målen med förslaget.

Utskottet påminner även om att det har ansetts att ett tidigare förslag till nya tullrättsliga överträdelser och sanktioner som kommissionen lade fram i vissa delar inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen (utl. 2013/14:SkU35).

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att kommissionens förslag i vissa delar strider mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av unionens tullkodex och inrättande av Europeiska unionens tullbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 952/2013 (COM(2023) 258).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen anser att det är viktigt med en väl fungerande tullunion som en förutsättning för den inre marknaden och handeln med omvärlden. Riksdagen är därför positiv till förslag som bidrar till att uppfylla den målsättningen.

Kommissionen anser att det finns problem med den befintliga ramen för tullregler och tullprocesser när det gäller enhetligt genomförande och harmonisering, vilket äventyrar tullunionen. Kommissionen anser därför att det behövs reviderade och omfattande regler kring bl.a. tullprocesser och styrning på unionsnivå och att dessa måste genomföras på samma sätt. Riksdagen är inte övertygad om att det behövs en så genomgripande förändring av tullunionen som kommissionens förslag innebär. Vidare behöver nyttan av att ha harmoniserade regler vägas mot medlemsstaternas befogenheter och möjligheter att kunna införa och behålla egna nationella regler.

Kommissionen föreslår att en minsta gemensam uppsättning icke-straffrättsliga sanktioner ska införas i den nya unionstullkodexen. Riksdagen anser att kommissionen inte har visat att målen för denna gemensamma reglering av icke-straffrättsliga sanktioner bättre kan uppnås på unionsnivå än av medlemsstaterna. Riksdagen menar att medlemsstaten är bättre lämpad att avgöra hur sanktionssystemet bör utformas med beaktande av nationella förutsättningar. Vidare anser riksdagen att kommissionen inte har visat att det är nödvändigt att införa en gemensam reglering av sanktioner för att uppnå de eftersträvade målen med förslaget.

Riksdagen påminner även om att den har ansett att ett tidigare förslag till nya tullrättsliga överträdelse och sanktioner som kommissionen lade fram i vissa delar inte var förenligt med subsidiaritetsprincipen (utl. 2013/14:SkU35).

Mot bakgrund av det anförda anser riksdagen att kommissionens förslag i vissa delar strider mot subsidiaritetsprincipen.