



Nytt tullprogram för samarbete i tullfrågor

2017/18:FPM148

Finansdepartementet

2018-07-23

Dokumentbeteckning

COM (2018) 442 final

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett tullprogram för samarbete i tullfrågor

Sammanfattning

Kommissionen har den 8 juni 2018 presenterat sitt förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett tullprogram för samarbete i tullfrågor. Sedan 2016 utgör Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (unionstullkodexen) det nya regelverket på tullområdet. De främsta målen med tullkodexen är att avskaffa pappersbaserade förfaranden, digitalisera samspelet mellan handeln och tullen och stärka riskhanteringen. En i sin helhet genomförd tullkodex kommer att stärka de europeiska företagens konkurrenskraft och förbättra den viktiga balansen mellan behovet av tullkontroller och underlättandet av legitima flöden av varor. Det program som nu föreslås efterträder Tull 2020-programmet och kommer att stödja samarbetet i tullfrågor och kapacitetsuppbyggnad, främst avseende it-infrastruktur och it-system. Regeringen välkomnar generellt, inom ramen för en restriktiv budget, förslaget till ett nytt åtgärdsprogram eftersom det finns goda erfarenheter av tidigare åtgärdsprogram. Förslaget är kopplat till COM (2018) 474 final, förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande, som en del av Fonden för integrerad gränsförvaltning, av instrumentet för ekonomiskt stöd för tullkontrollutrustning.

1.1 Ärendets bakgrund

EU är världens största handelsblock med en andel på 15 procent av världshandeln och det totala antalet tulldeklarationer har vuxit konstant under de fem senaste åren. År 2016 var antalet tulldeklarationer 313 miljoner och 98 procent av dessa hanterades elektroniskt. Tullmyndigheterna bidrar till att värna unionens och medlemsstaternas ekonomiska intressen och till att skydda allmänheten mot bl.a.terrorism och hot mot hälsa och miljö.

Sedan 2016 utgör unionstullkodexen det nya regelverket på tullområdet. De främsta målen med kodexen är att avskaffa pappersbaserade förfaranden, digitalisera samspelet mellan handeln och tullmyndigheterna och stärka riskhanteringen. En fullt ut genomförd tullkodex kommer att stärka de europeiska företagens konkurrenskraft och förbättra den viktiga balansen mellan behovet av tullkontroller och underlättandet av legitima flöden av varor.

Kommissionen har den 8 juni 2018 presenterat sitt förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett tullprogram för samarbete i tullfrågor, COM(2018) 442 final. Det program som nu föreslås efterträder Tull 2020-programmet och kommer att stödja samarbetet i tullfrågor och kapacitetsuppbyggnad, främst avseende it-infrastruktur och it-system.

1.2 Förslagets innehåll

Allmänt

Programmets *allmänna mål* är att stödja tullunionen och tullmyndigheterna när det gäller att skydda unionens och dess medlemsstaters finansiella och ekonomiska intressen, garantera säkerhet och skydd i unionen och skydda unionen mot illojal och olaglig handel samtidigt som legitim affärsverksamhet underlättas.

Programmets *särskilda mål* är att stödja utarbetande och enhetligt genomförande av tullagstiftning och tullpolicy, tullsamarbete, uppbyggnad av administrativ kapacitet, däribland personalens kompetens, och utveckling och drift av de europeiska elektroniska systemen.

De åtgärder som tullprogrammet avser att finansiera omfattar bl.a. möten och liknande särskilda evenemang, projektbaserat strukturerat samarbete, åtgärder för it-kapacitetsuppbyggnad, i synnerhet utveckling och drift av europeiska elektroniska system och åtgärder för uppbyggnad av personalkompetens och annan kapacitetsuppbyggnad. Aktiviteter såsom utbildning, samordning och behovsbedömning som är kopplade till inköp av tullkontrollutrustning enligt kommissionens förslag COM(2018) 474 final ska också berättiga till finansiering inom ramen för tullprogrammet.

Programmet genomförs bl.a. genom seminarier och workshoppar. Vidare används gemensamma grupper för att analysera vilka metoder tullmyndigheterna använder, identifiera eventuella svårigheter vid genomförandet av reglerna och, där så är lämpligt, lämna förslag till anpassning av unionens regler och arbetsmetoder.

Administration och behöriga mottagare

Tullprogrammet kommer att genomföras genom direkt förvaltning, där olika verksamheter har olika prioritet. I de arbetsprogram som fastställs tillsammans med berörda parter anges prioriteringarna för en viss period.

Programmet ska under vissa förutsättningar vara öppet för anslutande länder, kandidatländer, potentiella kandidatländer och länder som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken. Även andra tredjeländer kan få ta del av programmet.

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 tullagstiftningen, 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 tullprogram föranleder inte någon ändring av tullagstiftningen.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

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

realt 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 medlemsstater, finansieringsandel ökar när Storbritannien lämnar unionen, 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.

I linje med förslaget om den fleråriga budgetramen 2021–2027 innehåller förslaget till förordning om ett tullprogram ett ramanslag på 843 miljoner euro (i 2018 års priser) för perioden 2021–2027. Det motsvarar ca 300 miljoner kronor i utgifter för statens budget. Kommissionens förslag för tullprogram bedöms innebära en ökning på 56 procent eller 304 miljoner euro jämfört med 2014–2020.

Genom att underlätta och effektivisera tullmyndigheternas uttag av tullar, mervärdesskatt och punktskatter vid import kommer tullprogrammet att bidra till unionens och medlemsstaternas inkomster. Genom en högre kvalitet på verksamheten via samarbete, it-kapacitetsuppbyggnad och kompetensutveckling är det regeringens bedömning att tullförvaltningarna mer effektivt kan skydda unionens och medlemsstaternas ekonomiska intressen.

Konsekvensanalys

Kommissionens konsekvensanalys återfinns i dokumentet SWD(2018) 321 final av den 8 juni 2018.

Fyra huvudscenarier undersöktes:

- 1) Referensscenariot för EU-27: Unionen skulle behöva se över sin tullagstiftning och upphäva en betydande del av de förstärkningar av tullmyndigheternas verksamhet som införts genom antagandet av unionstullkodexen 2016. Detta skulle kunna inverka på EU:s internationella åtaganden och också äventyra EU:s mål på andra politikområden, i synnerhet i fråga om säkerhet.
- 2) Scenariot med en kritisk massa: Samarbetet skulle begränsas till att stödja genomförandet av unionstullkodexen och ingen annan utveckling skulle vara möjlig. Detta skulle i grunden innebära ett steg tillbaka när det gäller informationsteknik och tullmyndigheternas samlade verksamhet.
- 3) Scenariot med kontinuitet plus lite till: Uppnående av både den nödvändiga miniminivån för tullunionen, så att den kan fortsätta att fungera och leverera resultat, och det nästa logiska steget efter antagandet av unionstullkodexen.

- 4) Scenariot med en strukturell centralisering: En centralisering, oavsett om den sker i etapper eller genomförs direkt på en helt strukturell nivå, skulle kunna förbättra resultaten av tullförvaltningarnas verksamhet i EU och medföra att programmets mål förverkligas. Den skulle emellertid innebära ett ändrat arbetssätt, vilket förutsätter förberedelser och således till stor del är orealistiskt inom ramen för den kommande fleråriga budgetramen.

Efter en analys valdes scenariot med kontinuitet plus lite till. De nuvarande mekanismerna och verktygen för samarbete måste enligt kommissionen optimeras ytterligare för att man ska kunna dra maximal nytta av tullunionen och den inre marknaden.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar generellt, inom ramen för en restriktiv budget, förslaget till ett nytt tullprogram eftersom det finns goda erfarenheter av tidigare åtgärdsprogram. För att kunna uppnå den vägledande prioriteringen om en minskad total utgiftsnivå avser regeringen dock att verka för en minskning av budgeten för tullprogrammet jämfört med kommissionens förslag.

Det är viktigt för regeringen att tullprogrammet främst används för slutförande av genomförandet av unionstullkodexen och byggandet av de gemensamma delarna av e-tullsystemen. Tullprogrammet ska vara ett ändamålsenligt utformat instrument som utgör en strategisk resurs särskilt för att genomföra EU-rättsakter och EU-beslutade åtgärder.

Regeringen anser att tullprogrammet har ett tydligt europeiskt mervärde. Enligt unionstullkodexen ska all tullhantering senast år 2020 vara fullt ut elektronisk och detta ställer stora krav på tullmyndigheternas kapacitet och förmåga avseende it-utveckling. Inom ramen för det nuvarande åtgärdsprogrammet, Tull 2020, har en stor del av de planerade it-systemen utvecklats men det kan även finnas behov av investeringar under kommande finansiella ramverk. Det är viktigt för Sverige att det kommande åtgärdsprogrammet främst används för slutförande av genomförandet av unionstullkodexen och byggandet av de gemensamma delarna av e-tullsystemen.

En närmare analys av hela förslaget behöver göras innan regeringen kan ta närmare ställning till förslagets enskilda delar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2017/18:FPM148

Medlemsstaternas ståndpunkter angående förslaget till förordning är i nuläget inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

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

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

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

Artikel 3.1 i EUF-fördraget ger EU exklusiv befogenhet vad avser tullunionen. EU:s regelverk behöver emellertid kompletteras av åtgärder inom åtgärdsprogram på tullområdet för att den gemensamma tullagstiftningen ska tillämpas på ett likartat sätt. Unionens regelverk räcker i sig inte till för att få tullunionen att fungera. Regelverket bör kompletteras med stödjande åtgärder i enlighet med tullprogrammet, så att det säkerställs att unionens tullagstiftning tillämpas på ett mer enhetligt sätt. Många av verksamheterna på tullområdet är gränsöverskridande genom att de involverar och berör samtliga medlemsstater, och de kan således inte utföras ändamålsenligt och effektivt av enskilda medlemsstater. Åtgärder på unionsnivå behövs för att underbygga den europeiska dimensionen av tullmyndigheternas verksamhet, undvika snedvridningar på den inre marknaden och stödja ett ändamålsenligt skydd av unionens yttre gränser. Kommissionens förslag bedöms uppfylla de krav som ställs på 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