



## En reformering av tullunionen

---

2022/23:FPM97

Finansdepartementet

2023-06-21

### Dokumentbeteckning

COM(2023) 257

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL  
EUROPAPARLAMENTET, RÅDET OCH EUROPEISKA EKONOMISKA  
OCH SOCIALA KOMMITTÉN Tullreform: Ta tullunionen till nästa nivå

COM(2023) 258

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND  
OF THE COUNCIL establishing the Union Customs Code and the European  
Union Customs Authority, and repealing Regulation (EU) No 952/2013

COM(2023) 258 ANNEX

ANNEX to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the  
Council establishing the Union Customs Code and the European Union  
Customs Authority, and repealing Regulation (EU) No 952/2013

COM(2023) 259

Proposal for a COUNCIL REGULATION amending Regulation (EEC) No  
2658/87 as regards the introduction of a simplified tariff treatment for the  
distance sales of goods and Regulation (EC) No 1186/2009 as regards the  
elimination of the customs duty relief threshold

COM(2023) 259 ANNEX

ANNEX to the Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EEC)  
No 2658/87 as regards the introduction of a simplified tariff treatment for the  
distance sales of goods and Regulation (EC) No 1186/2009 as regards

COM(2023) 262

Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2006/112/EC as  
regards VAT rules relating to taxable persons who facilitate distance sales of  
imported goods and the application of the special scheme for distance sales of  
goods imported from third territories or third countries and special  
arrangements for declaration and payment of import VAT

SWD(2023) 140

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT

REPORT Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Union Customs Code and the European Union Customs Authority, and repealing Regulation (EU) No 952/2013 2022/23:FPM97

SWD(2023) 141

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Union Customs Code and the European Union Customs Authority, and repealing Regulation (EU) No 952/2013

## Sammanfattning

Europeiska kommissionen presenterade den 17 maj 2023 ett omfattande förslag om en reform av tullunionen.

Förslaget består dels av en ny unionstullkodex, dels två förslag för att å ena sidan ändra direktiv 2006/112/EG om mervärdesskatt och å andra sidan förordning (EG) nr 1186/2009 om tullbefrielse och förordning (EEG) nr 2658/87 om den Kombinerade nomenklaturen. Dessa ändringar kompletterar den nya unionstullkodexen genom att tullfrihetsgränsen för lågvärdeförsändelser från tredjeland tas bort samt att det införs ett förenklat tullförfarande med enhetlig tullsats för vissa varukategorier som säljs via distansförsäljning (e-handel).

Den främsta nyheten i förslaget om en ny unionstullkodex är inrättandet av en europeisk tullmyndighet, ”EU Customs Authority”. En annan nyhet är bestämmelser om restriktiva åtgärder (dvs. internationella sanktioner) och en krishanteringsmekanism. Tullbyrå föreslås här få en nyckelroll. Ytterligare en nyhet är ett nav för EU:s tulldata, ”EU Customs Data Hub”. Förslaget innehåller också nya bestämmelser om påföljder.

Ett nytt inslag är också att e-handelsplattformar i vissa fall kan bli ansvariga för att säkerställa att varor som säljs online uppfyller alla tullformaliteter och annan relevant EU-lagstiftning.

Förslagets olika delar föreslås börja tillämpas vid olika tidpunkter, med början 2028. Den europeiska tullmyndigheten föreslås inrättas stegvis från 2026 och vara helt i drift från och med 2028. EU:s tulldatanav ska vara i full drift senast 2037.

Regeringens övergripande målsättning är en väl fungerande tullunion som en förutsättning för den inre marknaden och handeln med omvärlden vilka båda bidrar till välbefindandet i unionen. Regeringen är därför positiv till förslag som bidrar till att uppfylla den målsättningen. Regeringen är dock inte övertygad

# 1 Förslaget

## 1.1 Ärendets bakgrund

Sedan tillkomsten av Europeiska ekonomiska gemenskapen 1958 har den gemensamma tullpolitiken utgjort en av hörnstenarna vid skapandet av EU:s inre marknad. Efter Romfördragets ikraftträdande den 1 januari 1958 skedde en gradvis harmonisering av medlemsstaternas tullagstiftning och den 1 juli 1968 trädde tullunionen i kraft. Tullunionen innebär att medlemsstaterna tillämpar en gemensam extern tulltaxa och avskaffar de nationella tulltaxorna. Tullagstiftningen är numera helt harmoniserad inom EU, vilket bland annat innebär att den är densamma i alla EU:s medlemsstater. Grunden för tullunionen finns i artikel 28 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Förutom att utgöra en inkomstkälla genom uppbörden av tullar och möjliggöra EU:s inre marknad, har den gemensamma tullpolitiken också en stor betydelse för EU:s handel med omvärlden. Det finns ett negativt samband mellan komplicerade tullprocedurer och handel mellan länder. Därför har ett viktigt mål med EU:s tullagstiftning alltid varit att upprätthålla en balans mellan kontroll av varor och att skapa tullprocedurer som gynnar företagets import och export.

Kärnan i EU:s tullagstiftning är unionstullkodexen, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (EUT L 269, 10.10.2013, s. 1). Den tillämpas fullt ut sedan den 1 maj 2016. Kodexen kompletteras av flera mycket omfattande kommissionsförordningar. Den stora förändringen med det här regelverket har varit övergången från pappersbaserade till it-baserade tullförfaranden, en komplicerad process som för närvarande pågår och som är tänkt att vara avslutad senast den 31 december 2025.

Genomförandet av förordning (EU) nr 952/2013 har enligt kommissionen visat på brister på flera områden vilket innebär att många av de förväntade fördelarna med förordningen ännu är orealiserade.

Dessa brister inbegriper följande:

- otillräckliga åtgärder för att säkerställa skyddet av EU och dess medborgare mot icke-finansiella risker tillämpliga på varor enligt annan unionslagstiftning än tullagstiftningen. Det handlar om drygt 350 rättsakter som tullmyndigheterna är skyldiga att tillämpa, vilket har inneburit en avsevärt ökad arbetsbelastning för dessa myndigheter.

- tullmyndigheternas kapacitet att effektivt hantera den ökande volymen varor som importeras från tredjeländer via distansförsäljning (e-handel). Kommissionen gör bedömningen att e-handeln under 2022 har resulterat i 1 miljard ytterligare tulldeklarationer.

– kapaciteten hos de it-system som inrättats genom förordning (EU) nr 952/2013 håller inte jämna steg med den tekniska utvecklingen. Slutförandet av den digitalisering som krävs enligt unionstullkodexen kommer enligt kommissionens bedömning inte att vara tillräckligt för att effektivt kunna möta nuvarande och framtida utmaningar för tullunionen.

– bristen på effektiva styrningsstrukturer för tullunionen, vilket leder till olika praxis och ett oenhetligt genomförande av reglerna i medlemsstaterna. Styrningen av tullunionen har varit i stort sett oförändrad sedan den inrättades 1968, genom att ansvaret för genomförandet av tullagstiftningen är delat mellan medlemsstaterna och EU.

Dessa brister leder enligt kommissionen till att det uppstår hinder för en väl fungerande tullunion och därmed för en väl fungerande inre marknad.

För att komma till rätta med dessa brister och för att ”ta tullunionen till nästa nivå”, så presenterade kommissionen den 17 maj 2023 ett omfattande reformförslag för tullunionen. Förslaget består dels av en ny unionstullkodex, som ska komma till rätta med många av de nämnda bristerna, dels två förslag för att å ena sidan ändra direktiv 2006/112/EG om mervärdesskatt och å andra sidan förordning (EG) nr 1186/2009 om tullbefrielse och förordning (EEG) nr 2658/87 om den Kombinerade nomenklaturen. Dessa ändringar kompletterar den nya unionstullkodexen i fråga om de åtgärder som bedöms behövas för att ta itu med utmaningarna i samband med e-handel.

## 1.2 Förslagets innehåll

### 1.2.1 Förslaget om en ny unionstullkodex

Förslaget till ny unionstullkodex består av en ingress med 74 skäl, en huvudtext med 265 artiklar och en bilaga som innehåller en jämförelsetabell mellan den nuvarande unionstullkodexen och den nya unionstullkodexen. Huvudtexten är indelad i 15 avdelningar. Den fortsatta genomgången redovisar innehållet i förslaget på avdelningsnivå.

#### *Nyheter i förslaget*

**En europeisk tullmyndighet föreslås inrättas.** Den främsta nyheten är förslaget till en europeisk tullmyndighet, ”EU Customs Authority”, som inrättas genom avdelning XII. Här fastställs dess uppgifter och ansvarsområden samt hur den ska styras. En uppgift kommer att vara att på central nivå utföra riskhantering och att använda den stora mängden uppgifter i EU:s tulldata 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 anpassad till nationella förhållanden. En annan uppgift kan bli att utveckla och underhålla EU:s tulldata om den europeiska tullmyndigheten tilldelas den uppgiften av kommissionen.

**Tullbyrån föreslås få en nyckelroll vid hanteringen av restriktiva åtgärder och kriser.** En annan nyhet är bestämmelserna om restriktiva åtgärder (dvs. internationella sanktioner) och en krishanteringsmekanism i avdelning XI. När det gäller restriktiva åtgärder så är tanken att tullbyrån ska stödja kommissionen och medlemsstaterna för att säkerställa att sanktionerna mot t.ex. Ryssland inte ska kunna kringgå. Förslaget om en krishanteringsmekanism motiveras bl.a. av erfarenheter från coronapandemin. Också här är det tänkt att den europeiska tullmyndigheten ska få en nyckelroll genom att vid behov samordna operativ krishantering.

**Ett tulldatanav inrättas.** Ytterligare en nyhet är ett nav för EU:s tulldata, "EU Customs Data Hub", i avdelning III. Tanken med förslaget är att på sikt ersätta dagens mer decentraliserade it-lösning som bygger på 17 olika it-system med gemensamma och nationella komponenter med en centraliserad uppsättning system och tjänster.

**Nya bestämmelser om påföljder.** I förhållande till den nuvarande unionstullkodexen innehåller förslaget till ny unionstullkodex utvecklade bestämmelser om påföljder. I avdelning XIV föreslås en gemensam ram som fastställer en kärna av tullrättsliga överträdelse och icke-straffrättsliga påföljder. En sådan ram är enligt kommissionen nödvändig för att åtgärda skillnaderna mellan medlemsstaterna vid tillämpningen av påföljder mot överträdelse av tullagstiftningen, något som t.ex. kan leda till snedvridning av konkurrensen.

#### *Förslaget i övrigt*

Vägledande för förslaget till ny unionstullkodex i övrigt har varit att minska den administrativa bördan för tullmyndigheterna och de ekonomiska aktörerna genom förenklade och moderniserade tullprocedurer.

I avdelning I fastställs tullmyndigheternas uppdrag, EU:s tullområde och viktigare definitioner, t.ex. importör, exportör och tullförfarande. Det finns också bestämmelser om beslut.

I avdelning II fastställs importörens och exportörens ansvar gentemot tullmyndigheterna. Bland annat ska importören säkerställa uträkningen och betalning av tull och att varor uppfyller krav i EU:s lagstiftning på olika områden. Reglerna om importör, framför allt ansedd importör ("deemed importer"), syftar till att i vissa fall lägga detta ansvar på e-handelsplattformar i stället för konsumenter. Systemet med godkända ekonomiska aktörer ("AEO") utvecklas genom införandet av en ny status, "Trust and Check trader". I avdelningen finns också bestämmelser om tullombud.

I avdelning IV finns bestämmelser om tullövervakning, tullkontroller och riskhantering. När det gäller riskhanteringsprocessen så innehåller avdelningen en beskrivning av roller och ansvarsområden för kommissionen,

den europeiska tullmyndigheten (jfr ovan) och medlemsstaternas tullmyndigheter. Tullmyndigheternas ansvar för nationell riskhantering och möjligheter att utföra nödvändiga tullkontroller påverkas enligt kommissionen inte. Kommissionen kommer att fastställa gemensamma riskkriterier och standarder och gemensamma prioriterade kontrollområden genom genomförandeförordningar.

Avdelning V innehåller de olika förfaranden som gör det möjligt för en näringsidkare att tillfälligt lagra varor eller låta dem övergå till fri omsättning på EU:s inre marknad.

I avdelning VI finns bestämmelser om det nya förenklade förfarandet för införsel av varor till tullunionen. Tullmyndigheternas uppmärksamhet flyttas från den enskilda varusändningen till övervakning av försörjningskedjan för att identifiera risker. Beroende på typen av tullförfarande finns det en minimiuppsättning information som måste tillhandahållas eller göras tillgänglig för tullmyndigheterna. Om tullen har relevant information i förväg och inte ser någon risk, behöver varorna inte kontrolleras vid gränspassagen utan kan frigöras. I avdelning VII finns motsvarande bestämmelser för export.

I avdelning VIII finns bestämmelser om de särskilda förfarandena, dvs. transitering, tullager, frizoner, aktiv respektive passiv förädling samt tillfällig införsel och slutanvändning.

I avdelning IX finns bestämmelser för de faktorer som måste fastställas för tillämpning av import- och exporttullar samt andra åtgärder som är tillämpliga på varuhandeln, såsom antidumpningstullar, klassificering, värde och ursprung. Eftersom dessa regler har identifierats som särskilt komplicerade för e-handel innehåller avdelningen två förenklingar som importören kan välja att tillämpa vid fastställandet av den tull som ska tillämpas på transaktioner mellan näringsidkare och konsumenter.

I avdelning X finns bestämmelser om tullskuldens uppkomst och begränsning, betalning och återbetalning samt upphörande.

För att fullgöra sitt uppdrag samarbetar medlemsstaternas tullmyndigheter med andra myndigheter, t.ex. marknadskontrollmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter, miljöskyddsmyndigheter och andra myndigheter med sektorsansvar. I avdelning XIII finns bestämmelser för ett strukturerat samarbete mellan tullmyndigheterna och dessa myndigheter.

I avdelning XV finns slutbestämmelser, t.ex. bestämmelser om tidpunkter för olika delars införande. Näringsidkare kan t.ex. börja använda EU:s tulldatanav från och med januari 2032 och ska vara skyldiga att göra det senast 2037, då den är tänkt att vara i full drift. Den europeiska

### **1.2.2 Förslaget om ändringar i förordningen om tullbefrielse och KN-förordningen**

Förslaget till ändring i förordningen om tullbefrielse innebär att tullfriheten för lågvärdeförsändelser från tredjeland tas bort och skapar fem nya övergripande kategorier av varor, för vilka en enhetlig tullsats ska gälla. Enligt förordning (EG) nr 1186/2009 har lågvärdeförsändelser som importeras direkt från tredjeland idag tullfrihet, om det verkliga värdet inte överstiger 150 Euro per försändelse. Denna tullfrihet tas bort.

Förslaget innebär även ändringar i förordning (EEG) nr 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan. Ett förenklat tullförfarande föreslås för varor som importeras från tredjeland via distansförsäljning (företag till konsument). Förfarandet är frivilligt att använda för importören, vilka i detta sammanhang ofta kommer att vara e-handelsplattformar. Fem övergripande kategorier av varor föreslås skapas, inom vilka en enhetlig generell tullsats sätts för de olika produkter som ingår.

Vissa varor kommer att vara undantagna. Harmoniserade punktskatter och varor som är föremål för antidumpningsåtgärder, antisubventionsåtgärder och skyddsåtgärder undantas från det förenklade förfarandet. Detsamma gäller varor som anges i kapitel 73, 98 och 99 i den kombinerade nomenklaturen.

De föreslagna förändringarna beräknas träda i kraft från den 1 mars år 2028.

### **1.2.3 Förslaget om ändringar i mervärdesskattedirektivet**

Kommissionen föreslår ändringar av mervärdesskattedirektivets regler om distansförsäljning av importerade varor. I dag ska plattformar som medverkar vid försäljningen ta ut, redovisa och betala mervärdesskatt för dessa varor, i stället för att köparen blir skyldig att betala mervärdesskatt för import när varorna importeras till EU. Det kan göras genom redovisning i den särskilda ordningen för distansförsäljning av varor vid import (importordningen). Det gäller dock enbart varor av mindre värde (högst 150 euro). Kommissionen vill slopa begränsningen till varor av mindre värde. Plattformen ska således ta ut mervärdesskatt och kunna redovisa skatten via IOSS oavsett varornas värde.

Om redovisning inte sker i IOSS finns det en möjlighet för den som anmäler varornas ankomst till tullmyndigheterna att deklarerar och betala mervärdesskatt åt den person som varorna är avsedda för. Den möjligheten gäller dock enbart om det är varor med ett värde på högst 150 euro. Kommissionen vill slopa även den begränsningen så att varor med ett högre värde kan omfattas. De föreslagna ändringarna syftar enligt kommissionen

främst till att minska den administrativa bördan för företag som säljer varor via plattformar.

2022/23:FPM97

Förslaget föreslås träda i kraft den 1 mars 2028.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Den nuvarande unionstullkodexen kompletteras i svensk rätt av tullagen (2016:253) och tullförordningen (2016:287). När den kodexen ersätts av den nya unionstullkodexen kommer en översyn av dessa författningar att vara nödvändig.

Ändringar i KN-förordningen blir direkt tillämpliga i Sverige utan att något genomförande behövs i nationell författning. Förslaget om borttagandet av tullfrihet för lågvärdeförsändelser i EU:s förordning om tullbefrielse bedöms preliminärt inte kräva ändringar av lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m. eller förordning (1994:1605) om tullfrihet m.m.

De föreslagna ändringarna i mervärdesskattedirektivet måste genomföras i svensk rätt. Det skulle medföra ändringar av reglerna i mervärdesskattelagen (2023:200) om leverans av varor och redovisning av mervärdesskatt enligt särskilda ordningar m.m.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har genomfört en konsekvensanalys av de respektive förslagen, SWD(2023) 140.

#### 1.4.1 Konsekvenser för företag

Förenklingen av tullförfarandena och införandet av EU:s tulldatanav genom förslaget om en ny unionstullkodex förväntas enligt kommissionen att avsevärt minska den administrativa bördan för de ekonomiska aktörerna jämfört med den nu gällande unionstullkodexen. I kommissionens konsekvensanalys uppskattas att de totala besparingarna för de ekonomiska aktörerna bör kunna uppgå till mellan 1,2 och 2,6 miljarder euro per år. Detta är med beaktande av den ökade tullavgiften för vissa företag till följd av avskaffandet av tröskelvärdet på 150 euro för e-handel mellan företag och konsumenter, som uppskattas till omkring 1 miljard euro per år.

Konsekvensanalysen anger att borttagande av tullfrihet för lågvärdeförsändelser från tredjeländ skulle betyda att mer tullinformation behöver lämnas, men att detta bedöms uppvägas av andra lättnader i uppgiftslämning i och med skapandet av ett EU-gemensamt tulldatanav. Kommissionens bedömning är också att förslaget överlag skulle innebära en minskad administrativ börda för företag. Det är i dagsläget inte möjligt att för svensk del ange konsekvenser för företag.



#### 1.4.2 Offentligfinansiella konsekvenser

##### *Samhällsekonomiska konsekvenser*

Förslaget att centralisera vissa funktioner, dvs. it, datahantering och riskhantering, till en europeisk tullmyndighet, leder enligt kommissionens bedömning genom stordriftsfördelar till betydande besparingar på it-området för medlemsstaterna och deras tullmyndigheter. I konsekvensanalysen uppskattas att besparingarna inledningsvis skulle kunna uppgå till i storleksordningen 194 miljoner euro och öka under en 15-årsperiod till cirka 2,3 miljarder euro per år.

##### *Budgetära konsekvenser*

Förslaget att reformera tullunionen stärker enligt kommissionen medlemsstaternas tullmyndigheter när det gäller att ta itu med uppbörden av obetalda tullar, undervärdering av varor och tullbedrägerier. Av uppburna tullar går 75 procent till EU:s budget, vilket 2021 motsvarade åtta procent, eller 18,6 miljarder euro, av den totala unionsbudgeten. Att avskaffa tullbefrielsen för varor under 150 euro medför ytterligare inkomster för unionens budget, vilka av kommissionen uppskattas till 750 miljoner euro per år i löpande priser.

Gradvis kommer uppbörden av tullar att övergå från den plats där varorna deklarerats till den plats där importören eller exportören är etablerad i EU. Detta kommer enligt kommissionen att underlätta revisionen av importörer och exportörer och uppbörden av tullar. Det kommer också att förenkla samspelet med tullmyndigheterna för importören eller exportören, särskilt för små och medelstora företag. Även om denna ändring inte har någon direkt inverkan på EU:s totala budget eller de nationella bidragen till EU:s budget kan den gradvis ändra fördelningen av den andel av tullavgifterna som medlemsstaterna behåller som uppbördskostnad.

Kommissionen bedömer att inrättandet av den europeiska tullmyndigheten och utvecklingen av EU:s tulldatanav inte kommer att kräva någon budgetökning under perioden 2021–2027, eftersom kostnaderna på cirka 60 miljoner euro under de första två åren kommer att finansieras inom ramen för tullprogrammet 2021–2027. Efter 2027 beräknas de totala kostnaderna för reformen uppgå till omkring 1,855 miljarder euro av EU:s budget. Kommissionen anser att detta täcker kostnaderna för de uppgifter som anförtros den europeiska tullmyndigheten genom detta förslag samt EU:s tulldatanav, utan att föregripa överenskommelsen om den fleråriga budgetramen och programmen efter 2027.

Enligt kommissionen förväntas mervärdesskatteförslaget leda till ökade mervärdesskatteintäkter för medlemsstaterna, eftersom uppbörden kommer att koncentreras till ett färre antal aktörer som till större del följer reglerna. Enligt kommissionen förväntas förslaget också minska antalet registreringsärenden för främst tull- och skattemyndigheterna. Det är dock inte nu möjligt att ange i vilken mån förslaget får effekter för svensk del.

Beroende på de slutliga förslagets utformning kan inte budgetära konsekvenser för statsbudgeten uteslutas. Eventuella kostnader som förslagen kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67). Utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten behöver finansieras genom omprioriteringar i EU:s budget.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens övergripande målsättning är en väl fungerande tullunion som en förutsättning för den inre marknaden och handeln med omvärlden vilka båda bidrar till välbefindandet i unionen. Regeringen är därför positiv till förslag som bidrar till att uppfylla den målsättningen. Regeringen är dock inte övertygad om att det finns ett obestridligt behov av en så genomgripande förändring av tullunionen som kommissionens förslag innebär.

Främjande av gränsöverskridande handel (inklusive e-handel) är ett viktigt inslag i regeringens politik. 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. Regeringen 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 fortsatt ligga hos medlemsstaterna.

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

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna ståndpunkter är inte kända för närvarande.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända för närvarande.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Regeringen avser att skicka ut kommissionens förslag på remiss. Remissinstansernas ståndpunkter är inte kända för närvarande.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

I artikel 3.1 a i EUF-fördraget fastslås att tullunionen är en exklusiv befogenhet för unionen. Därmed kan endast unionen anta lagstiftning om tullunionen, medan medlemsstaterna ansvarar för lagstiftningens genomförande.

Som rättslig grund för den nya unionstullkodexen anges artiklarna 33, 114 och 207 i EUF-fördraget. Artikel 33 reglerar tullsamarbetet mellan medlemsstaterna och mellan dessa och kommissionen, artikel 114 innehåller bestämmelser om tillnärmning av lagstiftning och artikel 207 reglerar ramarna för den gemensamma handelspolitiken. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska tillämpas, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

För ändringarna i EU:s förordning om tullbefrielse respektive förordning om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och den gemensamma tulltaxan anges artikel 31 i EUF-fördraget som grund. Denna artikel anger att tullsatser i den gemensamma tulltaxan ska fastställas av rådet på förslag från kommissionen.

Den rättsliga grunden för förslaget om ändring av mervärdesskattedirektivet är artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Enligt artikel 113 ska rådet genom enhälligt beslut på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén anta bestämmelser om harmonisering av bl.a. omsättningsskatter för att säkerställa att den inre marknaden fungerar och för att undvika snedvridning av konkurrensen.

### 3.2.1 Förslaget om en ny unionstullkodex

Enligt kommissionen omfattas förslaget av EU:s exklusiva befogenhet, jfr avsnitt 3.1. Subsidiaritetsprincipen är enligt kommissionens uppfattning därför inte tillämplig.

När det gäller förslagets proportionalitet gör kommissionen följande bedömning. De gemensamma tullbestämmelser och tullförfaranden som fastställs i den nuvarande unionstullkodexen genomförs av medlemsstaterna. Den befintliga ramen har stött på problem när det gäller enhetligt genomförande och harmonisering, vilket har lett till en fragmentering av processer, praxis och tillvägagångssätt något som äventyrar tullunionen. Dessa problem kan inte lösas nationellt. Det behövs därför en reviderad och övergripande uppsättning regler om tullförfaranden, gemensam datahantering och styrning på unionsnivå för att ta itu med de problem som identifierats och genomförs på samma sätt. Detta förslag går enligt kommissionen inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta. De nämnda delarna är ömsesidigt förstärkande och kommer att möjliggöra en betydande minskning av bördan för både offentliga myndigheter och aktörer i den privata sektorn, effektiv harmonisering av regler och praxis och lika villkor för ekonomiska aktörer när de fullgör tullrelaterade skyldigheter.

De delar av kommissionens förslag som rör tullunionen omfattas av EU:s exklusiva befogenhet och subsidiaritetsprincipen är i dessa delar inte 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 förslagets 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.

### 3.2.2 Förslaget om ändringar i förordningen om tullbefrielse och KN-förordningen

När det gäller ändringarna i EU:s förordning om tullbefrielse och KN-förordning finns ingenting angivet i kommissionens förslag om subsidiaritetsprincipen. Regeringen gör dock bedömningen att dessa omfattas av EU:s exklusiva befogenhet och att principen därmed inte är tillämplig.

Förslaget om borttagandet av tullfriheten för lågvärdedeförsändelser anses av kommissionen vara proportionerligt då det, enligt kommissionen, främjar en mer effektiv och enklare hantering för uppbörd av tull i fråga om

distansförsäljning (e-handel). Regeringen kan i dagsläget inte bedöma förslagets proportionalitet. Regeringen avser därför att under behandlingen i rådet söka klargöranden i denna fråga.

### 3.2.3 Förslaget om ändringar i mervärdesskattedirektivet

När det gäller mervärdesskatteförslaget anser kommissionen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen anger att det behövs ändring av mervärdesskattedirektivet för att uppnå syftet. Förslaget avser att förbättra funktionen av importordningen. Importordningen är en förenklingsåtgärd för betalning och redovisning av mervärdesskatt som är gemensam för alla EU-länder. Vidare framförs bl.a. att nationella åtgärder som inte är samordnade skulle kunna hindra handeln och att omfattningen av skattebortfallet visar att nationella åtgärder inte är tillräckliga för att förhindra mervärdesskattebedrägerier.

Kommissionen anser också förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen, särskilt i fråga om att den inre marknaden ska fungera väl. Vidare framförs bl.a. att förslaget stödjer en mer effektiv och robust princip om en registrering och inkräftar inte på de nationella processerna för mervärdesskatteregistrering. Förslaget fokuserar i stället på att utöka importordningen och skyldigheten för plattformar att redovisa mervärdesskatten för säljarna av varorna. Det leder till ett minskat antal fall där sådana säljare som genomför distansförsäljningar av importerade varor behöver registrera sig för mervärdesskatt i en annan medlemsstat än etableringsstaten. Ett ramverk för hantering av mervärdesskatteregistrering som omfattar hela EU är enligt kommissionen förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom den inre marknads funktion blir mer hållbar. Att minska behovet av att företag har flera registreringar kan bara uppnås genom ett förslag att ändra mervärdesskattedirektivet.

Regeringen instämmer i bedömningen att förslaget om ändring i mervärdesskattedirektivet är förenligt med såväl subsidiaritets- som proportionalitetsprincipen.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslagen kommer under det svenska ordförandeskapet att presenteras i rådsarbetsgruppen för tullunionen den 26 juni 2023.

Ansvarigt utskott i Europaparlamentet förväntas bli Utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd (IMCO).

Förslaget om ändring av mervärdesskattedirektivet kommer att behandlas i rådsarbetsgruppen för skatter. Förslagen om unionstullkodexen respektive förordning om tullbefrielse och KN-förordningen kommer att behandlas i tullunionsgruppen.

2022/23:FPM97

## 4.2 Fackuttryck/termer