

Kommittédirektiv

En svensk tullagstiftning i unionen



Dir.
2014:35

Beslut vid regeringssammanträde den 13 mars 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till en ny svensk tullagstiftning. Syftet är att anpassa den svenska tullagstiftningen till den nya tullkodex för unionen som ska bli tillämplig den 1 maj 2016.

Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag till lagar som ersätter tullagen (2000:1281) och lagen (1994:1548) om vissa tullförfaranden med ekonomisk verkan, m.m.,
- lämna förslag till förordningar som ersätter tullförordningen (2000:1306) och förordningen (1994:1606) om vissa tullförfaranden med ekonomisk verkan, m.m.,
- bedöma behovet av regler om omprövning,
- ta ställning till om reglerna för postförsändelser bör vidgas till att omfatta andra försändelser, och
- bedöma behovet av anslutande ändringar i vissa andra lagar och förordningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 januari 2015.

Uppdraget att lämna förslag till en ny svensk tullagstiftning

Tullkodexen

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för

unionen (unionstullkodexen) trädde i kraft den 30 oktober 2013. Den fastställer de allmänna regler och förfaranden som ska tillämpas på varor som förs in i eller ut ur unionens tullområde. Unionstullkodexen ska ersätta rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (nu gällande tullkodex), som upphör att gälla vid den tidpunkt då unionstullkodexen blir tillämplig, dvs. den 1 maj 2016.

I unionstullkodexen har kommissionen tilldelats befogenheter att anta delegerade akter och genomförandeakter. Avsikten är att dessa akter ska ha trätt i kraft den 1 maj 2016 så att de kan bli tillämpliga samtidigt med unionstullkodexen. När unionstullkodexen omnämns i det följande avses även dessa delegerade akter och genomförandeakter.

Tullagen och lagen om vissa tullförfaranden med ekonomisk verkan, m.m.

I samband med det svenska EU-inträdet infördes en ny tullag (1994:1550) som då kom att komplettera nu gällande tullkodex inom Finansdepartementets ansvarsområde. Eftersom den tullagen tillkom under stor tidspress blev det snart nödvändigt att göra en översyn, vilket föranledde regeringen att 1997 tillsätta en utredning som antog namnet Tullagsutredningen. Genom propositionen En ny tullag (prop. 1999/2000:126) överlämnade regeringen sitt förslag till ny tullag, som byggde på Tullagsutredningens betänkande. Den nu gällande tullagen (2000:1281), som innehåller bestämmelser inom Finansdepartementets ansvarsområde, trädde i kraft den 1 januari 2001. Samtidigt med tullagen infördes också tullförordningen (2000:1306).

I samband med EU-inträdet infördes också lagen (1994:1548) om vissa tullförfaranden med ekonomisk verkan, m.m. (lagen om vissa tullförfaranden) och förordningen (1994:1606) om vissa tullförfaranden med ekonomisk verkan, m.m. (förordningen om vissa tullförfaranden) Dessa författningar kompletterar nu gällande tullkodex inom Utrikesdepartementets ansvarsområde.

Behovet av en ny svensk tullagstiftning

Med anledning av att unionstullkodexen kommer att ersätta nu gällande tullkodex den 1 maj 2016 är det nödvändigt att på nytt se över den svenska tullagstiftningen. Unionstullkodexen har i stora delar ett nytt innehåll. Dessutom har ytterligare erfarenheter dragits av innebörden av medlemskapet i EU och tillämpningen av unionens tullagstiftning. Det finns alltså skäl att ersätta tullagen och lagen om vissa tullförfaranden med helt nya lagar. Detta föranleder också att tullförordningen och förordningen om vissa tullförfaranden ersätts med nya förordningar för de delar av regelverket som bör beslutas av regeringen.

Utredaren ska

- lämna förslag till nya lagar som ersätter tullagen och lagen om vissa tullförfaranden, och
- lämna förslag till nya förordningar som ersätter tullförordningen och förordningen om vissa tullförfaranden.

I det följande avses även tullförordningen och förordningen om vissa tullförfaranden där tullagen och lagen om vissa tullförfaranden omnämns. Där behovet av nya lagar omnämns avses även behovet av nya förordningar.

Tullagstiftningens fördelning mellan Finansdepartementet och Utrikesdepartementet

Ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet är sådan att Finansdepartementet ansvarar för tullväsendet medan Utrikesdepartementet ansvarar för handelspolitiken. Denna fördelning innebär att det finns en uppdelning av tullfrågorna mellan departementen. Även om Finansdepartementet har det huvudsakliga ansvaret för tullagstiftningen medför uppdelningen av tullfrågorna att Utrikesdepartementet har ansvaret för vissa delar av lagstiftningen.

I det följande redovisas vilka delar av bestämmelserna i unionstullkodexen som ligger under Finansdepartementets ansvar och vilka delar som ligger under Utrikesdepartementets ansvar. Utgångspunkten för redovisningen är unionstullkodexen och dess indelning i avdelningar.

Avdelning I – Allmänna bestämmelser

Hela avdelningen ligger under Finansdepartementets ansvar, med undantag för bestämmelserna om bindande besked, som ligger under Utrikesdepartementets ansvar.

Avdelning II – Faktorer som ska läggas till grund för tillämpningen av import- eller exporttullar och andra åtgärder beträffande varuhandel

Hela avdelningen ligger under Utrikesdepartementets ansvar.

Avdelning III – Tullskuld och garantier

Hela avdelningen ligger under Finansdepartementets ansvar.

Avdelning IV – Införsel av varor i unionens tullområde

Hela avdelningen ligger under Finansdepartementets ansvar.

Avdelning V – Allmänna regler om tullstatus, hänförande av varor till ett tullförfarande, kontroll, frigörande och bortskaffande av varor

Hela avdelningen ligger under Finansdepartementets ansvar, med undantag för kapitel 1 om varors tullstatus, som ligger under Utrikesdepartementets ansvar.

Avdelning VI – Övergång till fri omsättning och befrielse från importtullar

Hela avdelningen ligger under Finansdepartementets ansvar.

Avdelning VII – Särskilda förfaranden

Hela avdelningen ligger under Utrikesdepartementets ansvar, med undantag för kapitel 3 om lagring, som ligger under Finansdepartementets ansvar.

Avdelning VIII – Varor som förs ut ur unionens tullområde

Hela avdelningen ligger under Finansdepartementets ansvar.

Avdelning IX – Elektroniska system, förenklingar, delegering av befogenheter, kommittéförfarande och slutbestämmelser

Hela avdelningen ligger under Finansdepartementets ansvar.

Utredaren ska

- ha den ovan beskrivna fördelning av ansvaret till utgångspunkt för uppdelningen av bestämmelserna mellan de nya lagar som föreslås.

Allmänna utgångspunkter

Tullagen och lagen om vissa tullförfaranden har en struktur som avviker från den som finns i nu gällande tullkodex, vilket i viss mån har medfört svårigheter i att sätta sig in i tullagstiftningen. Strukturen för de nya lagarna bör, i den mån det är möjligt, följa strukturen i unionstullkodexen.

De bestämmelser som finns i tullagen och i lagen om vissa tullförfaranden utgör en utgångspunkt för utformningen av bestämmelser i de nya lagarna, till den del bestämmelserna fortfarande är relevanta. Andra utgångspunkter är att Tullverket ska kunna utöva en god tullövervakning och att myndigheternas och näringslivets kostnader inte blir högre än vad som är nödvändigt för ett genomförande av unionstullkodexen.

Bestämmelser i tullagen som inte är en del av tullagstiftningen

Tullagen innehåller förutom bestämmelser som kompletterar och genomför EU:s tullagstiftning även bestämmelser som rör Tullverkets verksamhet men som egentligen inte är en del av tullagstiftningen. Här kan särskilt nämnas 7 kap. som innehåller bestämmelser om tullkontroll beträffande intrång i vissa immateriella rättigheter och 7 a kap. som innehåller bestämmelser om tullkontroll av kontanta medel. Det bör göras en bedömning av om bestämmelserna i dessa kapitel kan lyftas ut ur tullagen för att i stället ligga i separat lagstiftning. Den lag

som ersätter tullagen skulle då bli mer renodlad som en del i ett nationellt genomförande av EU:s tullagstiftning.

I den nya lagen bör det dock kunna finnas bestämmelser som berör andra områden där dessa på ett naturligt sätt anknyter till tullagstiftningen. Som exempel kan nämnas regleringen av den roll Tullverket har som beskattningsmyndighet vid import. Det behöver också beaktas att annan lagstiftning innehåller bestämmelser som anknyter till tullagen och att det även i en ny lag kan behövas bestämmelser som gör det möjligt att tillämpa sådana bestämmelser i annan lagstiftning, exempelvis mervärdesskattelagen (1994:200).

Utredaren ska

- bedöma vilka bestämmelser som trots att de inte är en del av tullagstiftningen bör ingå i en ny lag som ersätter tullagen,
- ta ställning till om tullagens bestämmelser om tullkontroll beträffande intrång i vissa immateriella rättigheter och om tullkontroll av kontanta medel kan placeras i separat lagstiftning, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Övergångsbestämmelser

Vid utformning av övergångsbestämmelser för de nya lagarna bör det beaktas i vilken utsträckning dessa påverkas av övergångsbestämmelserna i artikel 278 i unionstullkodexen. Av dessa övergångsbestämmelser framgår att under en övergångsperiod till utgången av 2020 får andra metoder för utbyte av information än elektronisk databehandlingsteknik användas, när de elektroniska system som krävs för tillämpningen av kodexens bestämmelser ännu inte är i funktion. Det har i artikel 279 delegerats till kommissionen att specificera regler om utbyte och lagring av uppgifter i den situation som avses i artikel 278.

Behövs det särskilda regler om omprövning?

Det finns i nu gällande tullkodex och i unionstullkodexen bestämmelser om återbetalning och eftergift. Samtidigt innehåller tullagen särskilda bestämmelser om omprövning i frågor som kan ha betydelse för tulltaxeringen. Det behöver bedömas om detta är en dubbelreglering och om bestämmelserna i unionstullkodexen är uttömmande. Finns det ett behov av särskilda regler om omprövning i frågor som kan ha betydelse för tulltaxeringen i en ny lag?

Utredaren ska

- bedöma behovet av särskilda regler om omprövning.

Brev och andra förtroliga försändelser

Inregränslagsutredningen föreslog i sitt betänkande Kontroll av varor vid inre gräns (SOU 2006:9) att de bestämmelser som finns om kontroll av postförsändelser också ska gälla för försändelser som förmedlas av sådana andra befordringsföretag än postföretag som regelmässigt åtar sig att befordra brev och andra försändelser som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden (kurirföretag). Inregränslagsutredningens förslag har ännu inte lett till ändrad lagstiftning. Det behöver nu bedömas om det finns skäl att i en ny lag som ersätter tullagen göra ändringar i reglerna om kontroll av brev och andra förtroliga försändelser så att kontrollmöjligheterna blir desamma oavsett om det rör sig om postförsändelse eller inte.

Utredaren ska

- ta ställning till om bestämmelserna om kontroll av postförsändelser bör vidgas till att också omfatta försändelser som förmedlas av andra än postföretag.

Anslutande ändringar i andra lagar

Lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m.

Såväl i propositionen Den svenska tullagstiftningen vid ett EU-medlemskap (prop. 1994/95:34) som i propositionen En ny tullag (prop. 1999/2000:126) gjordes bedömningen att lagen om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m. skulle behållas, dock med ändringar vid bägge tillfällen.

Det bör nu övervägas om bestämmelserna ska vara kvar i 1973 års lag eller om de ska överföras till en ny lag som ersätter tullagen. Det behöver dessutom bedömas om det med anledning av unionstullkodexen behövs några ändringar i bestämmelserna.

Utredaren ska

- bedöma om bestämmelserna i lagen bör föras över till en ny lag som ersätter tullagen,
- bedöma behovet av ändringar i bestämmelserna, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Den s.k. inregränslagen ansluter inte till nu gällande tullkodex. Lagen innehåller bestämmelser om införsel eller utförsel över Sveriges gräns mot annat EU-land medan tullkodexen reglerar handel med länder utanför EU. Det bör därför inte finnas något behov av lagändring med anledning av unionstullkodexen. Det kan dock finnas behov av ändringar i inregränslagen eller i förordningen (1996:702) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, i den mån regleringen motsvarar den som finns i tullagen och en ny lag som ersätter tullagen medför en förändring. Detta gäller för de fall där avsikten är att regler om Tullverkets kontrollverksamhet ska vara i stort sett likalydande såväl för införsel och utförsel över gräns mot annat EU-land som för införsel och utförsel över gräns mot länder utanför EU.

Utredaren ska

- bedöma behovet av ändringar i lagen och förordningen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet

Unionstullkodexen, framför allt det avsnitt som handlar om tillhandahållande av information (art. 6–17), innehåller vissa bestämmelser som rör användning av uppgifter. Det behöver därför göras en bedömning av om bestämmelserna i unionstullkodexen föranleder någon ändring i lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet eller i förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet. Detta gäller särskilt frågan om ändamålsbestämmelserna är tillräckliga för att Tullverket på ett effektivt sätt ska kunna bedriva den verksamhet som unionstullkodexen förutsätter.

Utredaren ska

- bedöma behovet av ändringar i lagen och förordningen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Mervärdesskattelagen (1994:200)

Det finns ett samband mellan tullagen och mervärdesskattelagstiftningen bl.a. avseende tillämplig beskattningsmyndighet för mervärdesskatt vid import, skattskyldighet för mervärdesskatt vid import, beskattningsunderlaget för mervärdesskatt vid import, enhetstillstånd, undantag från mervärdesskatt vid import, tidpunkt för redovisning av och avdrag för mervärdesskatt vid import. Det behöver därför göras en bedömning av hur en ny lag som ersätter tullagen påverkar mervärdesskattelagstiftningen.

Utredaren ska

- bedöma behovet av ändringar i mervärdesskattelagen och i mervärdesskatteförordningen (1994:223), och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Övrigt

Det är möjligt att det finns behov av andra ändringar i lag eller förordning som har ett naturligt samband med tullagstiftningen och som nu inte har förutsetts.

Utredaren ska

- bedöma behovet av ändringar i andra lagar och förordningar än de som har nämnts särskilt, och
- lämna de författningsförslag som behövs.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de offentligfinansiella konsekvenserna och konsekvenserna i övrigt av de författningsförslag som lämnas. I konsekvenserna i övrigt ingår att bedöma vilken påverkan förslagen ger på berörda myndigheter och företag om de genomförs. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Tullverket och andra berörda myndigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 januari 2015.

(Finansdepartementet)