



Tullrättsliga överträdelser och sanktioner

Finansdepartementet

2014-01-29

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 884

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelser och sanktioner

SWD (2013) 513

Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, sammanfattning av konsekvensbedömningen

SWD (2013) 514

Commission staff working document, impact assessment

SWD (2013) 515

Commissions staff working document, implementation plan

Sammanfattning

Den 13 december 2013 lade kommissionen fram sitt förslag till direktiv om tullrättsliga överträdelser och sanktioner. Enligt förslaget ska det finnas en för medlemsstaterna gemensam förteckning över överträdelser av reglerna i tullagstiftningen. I förslaget fastläggs också gemensamma sanktionsskalor. När myndigheterna fastställer sanktionerna ska försvårande och förmildrande omständigheter beaktas. I förslaget finns även vissa processuella frågor reglerade.

Regeringen ser fördelar med en gemensam hållning inom EU i fråga om vad som ska betraktas som en överträdelse, mot bakgrund av att tullområdet regleras i unionslagstiftning som bör tillämpas enhetligt. Regeringen är dock tveksam till om det finns tillräckliga skäl för att reglera utformning av sanktioner och nivåer för dessa på unionsnivå. Även vissa andra delar i förslaget kan ifrågasättas som för långtgående.

1.1 Ärendets bakgrund

Tullagstiftningen i unionen är till fullo harmoniserad men genomdrivandet av denna lagstiftning faller under medlemsstaternas nationella rätt, dvs. det är medlemsstaternas uppgift att se till att tullregler följs och att sanktioner åläggs. Genomdrivandet av tullagstiftningen styrs därför av 28 olika uppsättningar av rättsregler och skiftande förvaltnings- och rättstraditioner. Detta innebär att medlemsstaterna kan ålägga de sanktioner som de finner lämpliga som påföljder för överträdelser av vissa skyldigheter som följer av den harmoniserade tullagstiftningen i unionen.

En projektgrupp som kommissionen och 24 frivilliga medlemsstater inrättade inom ramen för programmet Tull 2013 företog en genomgång av de berörda medlemsstaternas system för tullrättsliga överträdelser och sanktioner för sådana överträdelser, varvid ett flertal väsentliga skillnader konstaterades.

Sanktionerna skiljer sig åt i fråga om art – straffrättsliga sanktioner eller icke-straffrättsliga sanktioner – och stränghet beroende på vilken medlemsstat som är behörig. De är, oavsett sanktionernas art, av olika typ (böter, fängelsestraff, förverkande av varor, tillfälligt eller permanent näringsförbud, etc.) och har, även om man utgår ifrån sanktioner av samma typ och art (t.ex. böter), olika nivåer/intervall från en medlemsstat till en annan.

Dessa skillnader när det gäller överträdelser av tullagstiftningen och sanktioner har ett flertal konsekvenser (se avsnitt 1.4.2).

I syfte att komma till rätta med dessa problem lade kommissionen den 13 december 2013 fram det föreliggande förslaget om en gemensam rättslig ram för behandling av tullrättsliga överträdelser och sanktioner.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget behandlar överträdelser av de skyldigheter som följer av tullkodexen för unionen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013). I förslaget fastställs en för medlemsstaterna gemensam förteckning över överträdelser av reglerna i tullkodexen. Förslaget omfattar de situationer som ekonomiska aktörer kan ställas inför när de har med tullmyndigheter att göra. Även försök att begå vissa av de överträdelser som tas upp i förslaget ska enligt förslaget betraktas som överträdelser.

I förslaget fastläggs gemensamma sanktionsskalor som återspeglar de olika kategorierna av överträdelser och deras svårhetsgrad. För effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner ska medlemsstaterna enligt förslaget se till att deras behöriga myndigheter när de fastställer typen av och nivån på sanktioner beakta specifika försvårande och förmildrande

omständigheter. Enligt förslaget ska handlingar eller underlåtenheter som är följden av ett fel från tullmyndigheternas sida inte utgöra överträdelse.

2013/14:FPM50

Anstiftan av eller medhjälp till vissa av de överträdelse som tas upp i förslaget ska enligt förslaget betraktas som överträdelse. Medlemsstaterna ska enligt förslaget se till att både juridiska personer och fysiska personer kan ställas till ansvar för en överträdelse som begås till en juridisk persons förmån.

Förslaget omfattar också vissa processuella bestämmelser. Dessa bestämmelser gäller bl.a. tidsfristen för inledande av ett sanktionsförfarande mot en person som gjort sig skyldig till en överträdelse, suspendering av ett administrativt förfarande när ett straffrättsligt förfarande har inletts mot samma person med avseende på samma förhållanden (ne bis in idem) och den territoriella behörigheten i överträdelseärenden som berör mer än en medlemsstat.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

1.3.1 Tulltillägg

I 8 kap. tullagen (2000:1281) finns bestämmelser om tulltillägg, vilket är den administrativa sanktion som finns på tullområdet. Tulltillägg ska påföras av Tullverket under vissa angivna förutsättningar:

- Tulltillägg påförs om den som är gäldenär och skyldig att lämna skriftlig eller med databehandlingsteknik upprättad tulldeklaration på något annat sätt än muntligen under förfarandet har lämnat en oriktig uppgift till ledning för tulltaxeringen. Detsamma gäller om gäldenären har lämnat en sådan uppgift i ett ärende som avser omprövning av tulltaxeringsbeslut eller i ett överklagat ärende som avser fastställande av tull och uppgiften inte har godtagits efter prövning i sak. Tillägget är 20 % av den tull som inte skulle ha påförts, om den oriktiga uppgiften godtagits.
- Tulltillägg påförs dels i de fall skönstulltaxering har skett på grund av utebliven tulldeklaration och sådan inte har kommit in trots att föreläggande sänts ut till gäldenären, dels då avvikelse från deklarationen har skett vid skönstulltaxering. Tillägget är 20 % av den tull som till följd av skönstulltaxeringen påförs gäldenären utöver den tull som annars skulle ha påförts.
- Tulltillägg påförs om tull ska tas ut på grund av olaglig införsel, olagligt undandragande av varor från tullövervakning, eller förfogande i övrigt över en icke-gemenskapsvara. Tillägget är 20 % av den tull som påförs.
- Tulltillägg påförs vid förfogande över en förtullad vara i strid mot föreskriven förutsättning för befrielse från eller nedsättning

eller återbetalning av tull. Tillägget är 20 % av den tullförmån som gäldenären går miste om.

2013/14:FPM50

Tulltillägg ska inte tas ut om gäldenären har frivilligt rättat en oriktig uppgift eller frivilligt anmält förhållanden som utgör grund för tulltillägg.

Hel eller delvis befrielse från tulltillägg ska medges om det är oskäligt att ta ut tillägget med fullt belopp. Vid bedömningen ska särskilt beaktas sådana omständigheter som ålder, hälsa, felbedömning av reglerna, proportionerlighet och hur lång tid som handläggningen av ärendet har tagit. Även det förhållande att den som tulltillägget gäller har fällt till ansvar för brott med anledning av den felaktighet som ligger till grund för tulltillägget ska beaktas.

Kommissionens förslag till direktiv innefattar en uppräkningslista av en lång rad överträdelser vilka ska medföra böter beräknade enligt en procentsats inom ett visst intervall på varornas värde eller om överträdelsen inte avser särskilda varor, ett belopp inom ett visst intervall. Detta innebär ett annorlunda sätt att räkna än enligt reglerna för tulltillägg. Om det leder till att större eller mindre belopp ska betalas beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

En stor skillnad mellan reglerna för tulltillägg och bestämmelserna i förslaget till direktiv är att tulltillägget enbart tar sikte på sådana fall där det sker någon form av undandragande av tull medan förslaget till direktiv innebär att böter ska betalas oavsett om ett undandragande har skett eller ej. Detta är en konsekvens av att beloppets storlek inte ska beräknas på det undandragna beloppet utan på varans värde.

Dessutom täcker förslaget till direktiv in en lång rad överträdelser som inte alls täcks av reglerna om tulltillägg. Överträdelserna är i förslaget indelade i tre olika grupper, en med strikt ansvar, en med överträdelser begångna av oaktsamhet och en med överträdelser begångna med uppsåt. Reglerna om tulltillägg innefattar inte någon oaktsamhetsbedömning och inte heller någon uppsåtsbedömning.

Det finns ytterligare bestämmelser i förslaget till direktiv som inte alls har sin motsvarighet i reglerna om tulltillägg. I artikel 6 anges att anstiftan, medhjälp och försök ska utgöra överträdelser. I artikel 8 anges att såväl en juridisk som en fysisk person ska kunna ställas till ansvar för samma överträdelse om den fysiska personen har agerat som någon form av företrädare för den juridiska personen. I artikel 17 anges att det ska vara möjligt för myndigheterna att tillfälligt beslagta varor och transportmedel som använts vid överträdelsen.

Sammantaget innebär förslaget till direktiv en annorlunda och mycket mer omfattande ordning med administrativa sanktioner än vad som idag finns i form av tulltillägg.

I förslaget till direktiv finns i ingressens punkt 6 en text om att direktivet inte anger huruvida medlemsstaterna bör tillämpa förvaltningsrättsliga eller straffrättsliga sanktioner för de tullrättsliga överträdelserna. Det finns bl.a. därför skäl att kort nämna hur den svenska straffrätten ser ut på tullområdet.

Lagen (2000:1225) om straff för smuggling innehåller bestämmelser om ansvar för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor.

I 3-6 §§ fastställs att vissa uppsåtliga eller av oaktsamhet begångna handlingar medför att man döms för smuggling eller narkotikasmuggling, bl.a. om man för in en vara eller för ut en vara i strid med föreskrivet förbud mot eller villkor för införseln eller utförseln. Enligt 7 § medför bl.a. samma handlingar, om de begåtts av oaktsamhet, att man döms för olovlig införsel eller olovlig utförsel. I 8-10 § föreskrivs att vissa uppsåtliga handlingar som ger upphov till undandragande av tull, skatt eller avgift, medför att man döms för tullbrott. Enligt 11 § medför samma handlingar, om de begåtts av oaktsamhet, att man döms för vårdslös tullredovisning.

I tullagen finns en straffbestämmelse (10 kap. 1 §) enligt vilken den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrift i tullagstiftningen eller mot vissa beslut som Tullverket meddelat med stöd av tullagstiftningen, döms för tullförseelse.

Det kan konstateras att vissa av de handlingar som enligt förslaget till direktiv ska anses utgöra tullöverträdelser kan vara straffbara enligt lagen om straff för smuggling eller enligt tullagen.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

1.4.1 Budgetära konsekvenser

Kommissionen har uppgivit att förslaget inte får några konsekvenser för EU:s budget.

För Tullverkets vidkommande kan förslaget leda till att fler ärenden om sanktioner måste hanteras eftersom det definierar fler situationer som överträdelser än de situationer som träffas av nuvarande regler i tullagen om tulltillägg. Detta kan även leda till en ökning av antalet överklaganden vilket medför en ökad belastning för såväl Tullverket som för domstolarna.

Det går inte att i nuläget göra en bedömning av hur mycket kostnaderna för Tullverket och domstolarna kan öka med anledning av förslaget, eftersom konsekvenserna av förslaget är oklara.

Vidare kan förslaget leda till en ökning av statens intäkter i och med att antalet ärenden som leder till att belopp måste betalas för överträdelser kan komma att öka. Det är dock mycket svårt att få en sådan överblick av

1.4.2 Konsekvensanalys

Kommissionens konsekvensanalys finns i dokumentet SWD(2013) 514. En sammanfattning finns i dokumentet SWD(2013) 513. Kommissionen har i sin analys framfört bl.a. följande.

Den projektgrupp med 24 frivilliga medlemsstater som kommissionen inrättade identifierade ett flertal väsentliga skillnader mellan medlemsstaternas system för sanktioner. Skillnaderna rörde bl.a. sanktionernas art, tröskelvärden för att skilja mellan straffrättsliga och icke-straffrättsliga överträdelser, kriterier för att hålla en ekonomisk aktör ansvarig för en överträdelse, tidsfrister under handläggningen av ett överträdelseärende, juridiska personers ansvar och om överenskommelser med den som begått en överträdelse.

Dessa skillnader får flera konsekvenser:

- Skillnaderna mellan medlemsstaternas sanktionssystem leder till att vissa WTO-medlemmar utanför EU ställer sig tveksamma till att EU verkligen fullgör sina internationella skyldigheter på detta område.
- Skillnaderna inom EU i genomdrivandet av tullagstiftningen lägger hinder i vägen för en effektiv förvaltning av tullunionen, eftersom behandlingen av en viss överträdelse kan skilja sig väsentligt åt från en medlemsstat till en annan.
- Skillnaderna i behandlingen av överträdelser av unionens tullagstiftning leder till att man inte uppnår lika villkor för de ekonomiska aktörerna på den inre marknaden, på grund av att ekonomiska aktörer som begår överträdelser i en medlemsstat med milda sanktioner för överträdelser får en fördel. Skillnaderna inverkar också på de ekonomiska aktörernas tillträde till tullförenklingar och lättnader samt till förfarandet för att beviljas status som godkänd ekonomisk aktör, eftersom kriteriet om efterlevnad av tullagstiftningen (frånvaro av allvarliga eller upprepade överträdelser) för att beviljas status som godkänd ekonomisk aktör tolkas på olika sätt på grundval av medlemsstaternas nationella lagstiftningar.

Kommissionen har gjort en konsekvensbedömning av policyalternativen. Fyra policyalternativ analyserades:

A – ett referensscenario,

B – en lagstiftningsåtgärd för ändring av reglerna i den unionsrättsliga ram som är i kraft,

C – en lagstiftningsåtgärd för tillnärmning av icke-straffrättsliga överträdelser och sanktioner, och

D – två separata lagstiftningsåtgärder: en för tillnärmning av icke-strafrättsliga överträdelser och sanktioner och en för tillnärmning av straffrättsliga överträdelser och sanktioner.

I konsekvensbedömningen förordas alternativ C (fastläggande av icke-strafrättsliga sanktioner för överträdelser av sådana skyldigheter som det är särskilt viktigt att de ekonomiska aktörerna fullgör). Kommissionen anför följande angående det förordade alternativ C.

Med detta alternativ upprättas en gemensam förteckning över överträdelser (som grundas på de skyldigheter som följer av tullagstiftningen) och fastläggs gemensamma sanktionsskalor som återspeglar de olika kategorierna av överträdelser och deras svårhetsgrad. Detta leder till att det blir lättare för medlemsstaterna att genomföra tullagstiftningen och till att genomdrivandet av denna förbättras. Frågan om administrativa sanktioners ”proportionalitet” klargörs genom det fastläggs sanktionsskalor som återspeglar olika överträdelser svårhetsgrad.

Med den gemensamma förteckningen över överträdelser blir det lättare för medlemsstaterna att fastställa överträdelser och därmed att uppbära tullinkomster (unionens ”egna medel”) i rätt tid, bl.a. på grund av att efterlevnaden av reglerna i fråga om deklarationer förbättras (sådana kryphål som uppstår på grund av att medlemsstaters nationella lagstiftningar skiljer sig åt begränsas).

Med ett rättsinstrument som omfattar gemensamma sanktionsskalor fullgör unionen sina skyldigheter enligt WTO-reglerna.

Behandlingen av ekonomiska aktörer när det gäller tillträde till tullförenklingar och lättnader samt till förfarandet för att beviljas status som godkänd ekonomisk aktör blir mer enhetlig, eftersom skillnaderna mellan medlemsstaterna i behandlingen av överträdelser minskar. Tolkningen av kriteriet om efterlevnad av tullagstiftningen blir därmed mer enhetlig.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ser fördelar med att man på unionsnivå får en gemensam hållning i fråga om vad som utgör tullrättsliga överträdelser. Här finns en koppling till tullagstiftningens bestämmelser om att överträdelser kan utgöra hinder mot att tillstånd till olika förfaranden medges. Eftersom det är samma tillståndsprövningar som ska göras i de olika medlemsstaterna är det lämpligt om man handlägger ärendena utifrån samma bedömningsgrunder. Regeringen avser dock att göra en närmare analys av omfattningen på de uppräknade överträdelserna i syfte att säkerställa att handlingar klassificeras som överträdelser endast där så är befogat.

Regeringen ser också att det kan finnas fördelar för de ekonomiska aktörer som i unionen ägnar sig åt import och export om eventuella överträdelser leder till likartade sanktioner från myndigheterna, oavsett i vilken medlemsstat överträdelsen har begåtts.

Men även om det kan finnas sådana fördelar med gemensamma bestämmelser om utformning av sanktioner och nivåer för dessa anser regeringen att det är tveksamt om det finns tillräckliga skäl för att reglera detta på unionsnivå. Dessutom finns oklarheter i fråga om den av kommissionen anförda rättsliga grunden för en sådan reglering, dvs. artikel 33 (tullsamarbete) i fördraget om EU:s funktionssätt. Regeringen avser därför att under behandlingen i rådet söka klargöranden i frågan om den rättsliga grunden.

Vidare anser regeringen att förslaget i vissa andra delar går för långt i fråga om vad som är nödvändigt och lämpligt att harmonisera. Förslaget till direktiv bedöms inte ligga inom straffrättens område utan inom tullsamarbetet, man kan därför ifrågasätta huruvida straffrättsliknande inslag ska ingå i regelverket.

Därför är det problematiskt att förslaget innehåller ett antal bestämmelser som vi normalt ser i lagstiftningsakter där den rättsliga grunden är artikel 83 (minimiregler om brottsrekvisit och påföljder) i fördraget om EU:s funktionssätt.

Regeringen kommer att fortlöpande analysera innebörden av förslaget och de problemställningar som har nämnts.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det som hittills är känt om andra medlemsstaters inställning är att vissa har ifrågasatt den angivna rättsliga grunden. Anledningen tycks vara att direktivets bestämmelser inte anses helt tydligt avgränsade gentemot straffrättsliga sanktioner.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har i två betänkanden pekat på behovet av att ta steg i den riktningen att det införs gemensamma regler om genomdrivandet av tullagstiftningen: Betänkande från utskottet för internationell handel om genomförande av handelspolitiken med hjälp av effektiva regler och förfaranden för import och export (2007/2256(INI)) och betänkande från utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd om modernisering av tullen (2011/2083(INI)).

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte sänts på remiss, men frågan är under övervägande.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har redovisat att artikel 33 i fördraget om EU:s funktionssätt utgör den rättsliga grunden. Enligt artikel 33 ska det vidtas åtgärder inom fördragens tillämpningsområde för att förstärka tullsamarbetet mellan medlemsstaterna och mellan de senare och kommissionen. Kommissionen anför att enligt tullkodexen är beslut som fattas av någon av medlemsstaterna giltiga i alla de andra medlemsstaterna. För en enhetlig tillämpning av besluten krävs samarbete mellan myndigheterna.

Regeringen gör bedömningen att det finns skäl att anse att tullsamarbetet kan förstärkas om man inom EU har en likartad syn på vad som utgör överträdelser. Det är dock mer oklart på vilket sätt tullsamarbetet stärks av att utformningen av sanktioner och nivåerna på dessa harmoniseras. Dessutom finns det delar i förslaget som vi normalt ser i lagstiftningsakter där den rättsliga grunden är artikel 83 (minimiregler om brottsrekvisit och påföljder) i fördraget om EU:s funktionssätt. Regeringen avser att söka klarhet i frågan om den rättsliga grunden.

Rådet och Parlamentet ska anta förslaget enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet ska besluta med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

3.2.1 Subsidiaritetsprincipen

Kommissionen har anfört att unionen har exklusiv befogenhet i frågor om tullunionen. Därför behöver inte förslaget till direktiv bedömas mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen. Regeringen har som ovan sagt för avsikt att söka klarhet i om den föreslagna rättsliga grunden (artikel 33 om tullsamarbete) för förslaget är korrekt.

Om det skulle vara så att det inte föreligger exklusiv befogenhet för unionen och att subsidiaritetsprincipen alltså är tillämplig är regeringen tveksam till om delar av åtgärderna bättre regleras på EU-nivå än av medlemsstaterna. Detta gäller bl.a. frågan om det i direktivet ska fastställas en gemensam utformning av sanktioner och nivåerna för dessa samt vissa inslag i förslaget som vi normalt ser i lagstiftningsakter där den rättsliga grunden är artikel 83 (minimiregler om brottsrekvisit och påföljder) i fördraget om EU:s funktionssätt.

3.2.2 Proportionalitetsprincipen

I fråga om proportionalitetsprincipen anser kommissionen att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen om en tullunion och ett effektivt genomförande av den. På grund av de stora skillnaderna mellan

medlemsstaternas rättssystem kan målen för förslaget till direktiv uppnås endast på unionsnivå.

2013/14:FPM50

Regeringens bedömning är att det finns skäl att ifrågasätta om inte delar av förslaget går utöver vad som kan anses vara nödvändigt för att nå målen. Det gäller bl.a. det som ovan nämns angående regeringens bedömning av subsidiaritetsprincipen, dvs. gemensam utformning av sanktionerna samt inslag av straffrättsliga karaktär.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget till direktiv presenterades vid möte i rådsarbetsgruppen för tullunionen den 10 januari 2014. En första diskussion har ägt rum vid mötet i rådsarbetsgruppen den 17 januari. Ärendet kommer fortsatt att behandlas vid gruppens möten under våren, totalt 15 stycken. Det grekiska ordförandeskapet har angett att frågan eventuellt kommer att tas upp på Konkurrenskraftsrådets möte den 26-27 maj 2014 för en inriktningsdiskussion.

4.2 Fackuttryck/termer

-