



## Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om en unionsrättslig ram för tullsrättsliga överträdelser och sanktioner

---

### Sammanfattning

Utskottet prövar i detta utlåtande kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelser och sanktioner (KOM(2013) 884).

Utskottet anser att förslaget i vissa delar inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen och föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Utskottet anser att den föreslagna rättsliga grunden, artikel 33 i fördraget om EU:s funktionssätt (FEUF) inte är korrekt och att kommissionen inte har visat att en reglering av gemensamma sanktionsskalor är nödvändig för att uppnå ett förstärkt tullsamarbete. Det är också problematiskt att förslaget innehåller inslag som är straffrättsliknande och som normalt förekommer i rättsakter där den rättsliga grunden är artikel 83 i FEUF.

Det är tveksamt om delar av de föreslagna åtgärderna bättre regleras på EU-nivå än av medlemsstaterna, bl.a. förslaget om att det i direktivet ska fastställas en gemensam utformning av sanktioner och nivåerna för dessa samt vissa delar i förslaget som normalt finns i lagstiftningsakter där den rättsliga grunden är artikel 83 (minimiregler om brottsrekvisit och påföljder) i FEUF.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Förslagens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets prövning.....	6
Kommissionens bedömning.....	6
Regeringens ståndpunkt.....	6
Utskottets ställningstagande.....	7
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade dokument.....	8
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag.....	9

## Utskottets förslag till riksdagsbeslut

### **Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om en unionsrättslig ram för tullsrättsliga överträdelser och sanktioner**

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

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Stockholm den 12 juni 2014

På skatteutskottets vägnar

*Leif Jakobsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Leif Jakobsson (S), Ulf Berg (M), Hannah Bergstedt (S), Lena Asplund (M), Christina Oskarsson (S), Fredrik Schulte (M), Hans Olsson (S), Gunnar Andréén (FP), Peter Persson (S), Karin Nilsson (C), Maria Abrahamsson (M), Mats Pertoft (MP), Lars Gustafsson (KD), Jacob Johnson (V), Lars Beckman (M) och Teres Lindberg (S).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Den 13 december 2013 lade kommissionen fram ett förslag till direktiv om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelse och sanktioner (KOM(2013) 884). Enligt förslaget ska det finnas en för medlemsstaterna gemensam förteckning över överträdelse av reglerna i tullagstiftningen. I förslaget läggs också gemensamma sanktionsskalor fast. När myndigheterna fastställer sanktionerna ska försvårande och förmildrande omständigheter beaktas. I förslaget regleras även vissa processuella frågor.

Förslaget har därefter diskuterats i rådsarbetsgruppen för tullunionen. I en rättelse som beslutades den 5 juni 2014 ändrade kommissionen motiveringen till förslaget i de delar som gäller subsidiaritet, proportionalitet och respekt för de grundläggande rättigheterna och inledde samma dag det förfarande för tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna som anges i protokoll (2) till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

Riksdagen ska enligt 10 kap. 6 § riksdagsordningen 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, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.

Kammaren ska hänvisa ett utkast till lagstiftningsakt till det berörda utskottet för prövning. Om ett utkast strider mot subsidiaritetsprincipen ska utskottet avge ett utlåtande till kammaren med förslag om att riksdagen ska avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Kammaren hänvisade det aktuella ärendet till skatteutskottet den 11 juni 2014. Tidsfristen för att avge ett motiverat yttrande löper ut den 31 juli 2014.

## Förslagets huvudsakliga innehåll

Förslaget behandlar överträdelse 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 överträdelse 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 överträdelse som tas upp i förslaget ska enligt förslaget betraktas som överträdelse.

I förslaget fastläggs gemensamma sanktionsskalor som återspeglar de olika kategorierna av överträdelse 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.

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.

# Utskottets prövning

## Kommissionens bedömning

I frågan om subsidiaritet anför kommissionen i den nu tillagda texten att tullunionen är den inre marknadens stöttepelare. Den fungerar på grundval av gemensamma regler och förfaranden som tryggar genomförandet av tulltaxeåtgärder och andra handelspolitiska åtgärder från unionens sida som har samband med handeln med varor mellan EU och tredjeländer. Ett effektivt genomdrivande av den harmoniserade tullagstiftningen är av största betydelse för att tullunionen och den inre marknaden ska fungera väl. Genomdrivandet av tullagstiftningen faller för närvarande under medlemsstaternas nationella rätt. Till följd av detta skiljer sig reglerna om tullrättsliga överträdelse och sanktioner väsentligt åt från en medlemsstat till en annan, vilket innebär att en viss överträdelse av unionens harmoniserade tullagstiftning kan vara föremål för olika sanktioner i medlemsstaterna.

Mot denna bakgrund syftar, enligt kommissionen, det föreliggande direktivet till att fastställa en för medlemsstaterna gemensam förteckning över tullrättsliga överträdelse och en grund för effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner från medlemsstaternas sida för sådana överträdelse, för att säkerställa ett effektivt genomdrivande av den harmoniserade tullagstiftningen, vilket behövs för att tullunionen ska fungera väl.

Dessa mål kan särskilt på grund av de stora skillnaderna mellan de nationella lagstiftningarna inte uppnås genom åtgärder från enskilda medlemsstaters sida utan endast genom åtgärder på unionsnivå. Eftersom målen för det föreliggande direktivet inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i FEUF.

## Regeringens ståndpunkt

Vid överläggning den 8 maj 2014 med utskottet anförde regeringen att den föreslagna rättsliga grunden, artikel 33 i FEUF, inte är korrekt och att kommissionen inte har visat att en reglering av gemensamma sanktionsskalor är nödvändig för att uppnå ett förstärkt tullsamarbete. Det är också problematiskt att förslaget innehåller inslag som är straffrättsliknande och som normalt förekommer i rättsakter där den rättsliga grunden är artikel 83 i FEUF. Regeringen kan dock acceptera ett mer begränsat direktiv som bara reglerar vad som utgör tullrättsliga överträdelse. Sådana bestämmelser skulle kunna underlätta det tullsamarbete som behövs vid tillämpningen av den gemensamma tullagstiftningen.

Vid överläggningen den 8 maj 2014 konstaterades att det fanns stöd i utskottet för regeringens ståndpunkt.

Regeringen anför vidare i faktapromemoria 2013/14:FPM50 följande. 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.

Vid utskottets sammanträde den 12 juni 2014 förklarade statssekreterare Mikael Lundholm att kommissionens ändrade motivering till förslaget inte föranleder regeringen att ändra sin ståndpunkt.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet delar alltså regeringen ståndpunkt i fråga om förslaget. Den föreslagna rättsliga grunden, artikel 33 i FEUF, är inte korrekt och kommissionen har inte visat att en reglering av gemensamma sanktionsskalor är nödvändig för att uppnå ett förstärkt tullsamarbete. Det är också problematiskt att förslaget innehåller inslag som är straffrättsliknande och som normalt förekommer i rättsakter där den rättsliga grunden är artikel 83 i FEUF.

När utskottet nu får tillfälle att ta ställning till förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna gör utskottet bedömningen att det är tveksamt 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 normalt finns i lagstiftningsakter där den rättsliga grunden är artikel 83 (minimiregler om brottsrekvisit och påföljder) i FEUF.

Utskottet anser att förslaget i vissa delar inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen och föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

BILAGA 1

## Förteckning över prövade dokument

*Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelser och sanktioner (KOM(2013) 884).*



BILAGA 2

## Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen anser att den föreslagna rättsliga grunden, artikel 33 i FEUF, inte är korrekt och att kommissionen inte har visat att en reglering av gemensamma sanktionsskalor är nödvändig för att uppnå ett förstärkt tullsamarbete. Det är också problematiskt att förslaget innehåller inslag som är straffrättsliknande och som normalt förekommer i rättsakter där den rättsliga grunden är artikel 83 i FEUF.

Riksdagen anser att förslaget i vissa delar inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Det är tveksamt om delar av de föreslagna 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 normalt finns i lagstiftningsakter där den rättsliga grunden är artikel 83 (minimiregler om brottsrekvisit och påföljder) i FEUF.