



Rådets beslut om ingående på Europeiska unionens vägnar av protokollet för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror

Finansdepartementet

2015-07-08

Dokumentbeteckning

KOM (2015) 193

Förslag till rådets beslut om ingående på Europeiska unionens vägnar av protokollet för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror till Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll, vad avser de bestämmelser i protokollet som omfattas av del III avdelning V i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

KOM (2015) 194

Förslag till rådets beslut om ingående på Europeiska unionens vägnar av protokollet för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror till Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll, vad avser de bestämmelser i protokollet som inte omfattas av del III avdelning V i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Sammanfattning

Kommissionen har överlämnat två förslag till beslut inför EU:s ingående av smuglingsprotokollet. I förslagen redogör KOM för på vilka grunder EU kan och bör tillträda protokollet och beskriver förslagets rättsliga aspekter (uppdelningen mellan medlemsstat och EU avseende befogenhet enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Kommissionens förslag till rådsbeslut innebär att smuglingsprotokollet godkänns på EU:s vägnar. EU blir bunden av smuglingsprotokollet, och ska säkerställa att det finns bestämmelser i EU-rätten som genomför protokollet i de delar som omfattas av EU:s befogenhet.

Regeringen anser att det är viktigt att bekämpa illegal handel med tobaksvaror och att effektiva metoder krävs för att minska förekomsten av särskilt cigarettsmuggling. Inom EU finns redan regler för kontroll av tobaksprodukter och ett effektivt samarbete mellan medlemsstaterna finns också. Protokoll kommer att öka möjligheterna till effektiv tobakskontroll och förstärkt samarbete på global nivå. Förslagen till beslut måste analyseras noga utifrån ett befogenhetsperspektiv.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Världshälsoorganisationen (WHO) antog 2003 ramkonventionen om tobakskontroll (nedan kallad ramkonventionen), som syftar till att minska antalet tobaksrelaterade dödsfall och sjukdomar i hela världen. EU ingick ramkonventionen genom rådets beslut 2004/513/EG av den 2 juni 2004 och Sverige ratificerade ramkonventionen 7 juli 2005. I artikel 15 i ramkonventionen erkänns att eliminering av olaglig handel med tobaksvaror, inklusive smuggling, olaglig framställning och förfalskning, utgör fundamentala delar av tobakskontrollen, och parterna åläggs att besluta om och genomföra effektiva åtgärder för att eliminera olaglig handel. Partskonferensen beslutade därför 2007 att inrätta ett mellanstatligt förhandlingsorgan för att utarbeta och förhandla fram ett protokoll för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror (nedan kallat smugglingsprotokollet). Smugglingsprotokollet antogs 2012. Kommissionen deltog i förhandlingarna om smugglingsprotokollet på Europeiska unionens vägnar. Den gemensamma förhandlingspositionen inför varje förhandlingsrunda bereddes i rådsarbetsgruppen för tullunionen. I de delar av smugglingsprotokollet som inte utgjorde exklusiv befogenhet företrädde medlemsstaterna av ordförandeskapet.

Sverige undertecknade smugglingsprotokollet den 6 januari 2014 och EU den 20 december 2013¹ med förbehåll för att det skulle ingås vid en senare tidpunkt. Kommissionen presenterade därför 4 maj 2015 de föreliggande förslagen, varigenom EU på internationell nivå föreslås förklara sitt samtycke till att till fullo bli bunden av protokollet.

1.2 Förslagets innehåll

¹ Rådets beslut 2013/744/EU och 2013/745/EU

Kommissionen har nu överlämnat två förslag till beslut för EU:s ingående av smugglingsprotokollet. En uppdelning i två förslag är nödvändigt då vissa medlemsstater har fördragsfästa undantag från delar av EU-fördragen.

Det ena förslaget omfattar de delar av protokollet som rör ömsesidig rättslig hjälp och utlämning, straffrättsligt samarbete och polis-och tullsamarbete. Det andra förslaget omfattar de delar av protokollet som rör tullsamarbete, skatter, den inre marknaden och handelsfrågor.

Smugglingsprotokollet

Protokollet består av centrala bestämmelser om kontroll av leveranskedjan för tobaksvaror och utrustning för att tillverka tobaksvaror (del III: Kontroll av leveranskedjan). Protokollet kräver i synnerhet att en behörig myndighet beviljar licens eller likvärdigt godkännande, eller tillämpar ett kontrollsystem, för alla fysiska eller juridiska personer som är verksamma inom tillverkning, import eller export av tobaksvaror och tillverkningsutrustning (artikel 6 – Licens). Det kräver också att alla fysiska och juridiska personer som är verksamma inom leveranskedjan av tobak, tobaksvaror och tillverkningsutrustning visar tillbörlig aktsamhet gentemot sina kunder (artikel 7 – Tillbörlig aktsamhet). Protokollet föreskriver också att ett globalt system för att följa och spåra varor ska inrättas inom fem år från ikraftträdandet av protokollet. Systemet ska bestå av nationella och/eller regionala system för att följa och spåra varor, som kontrolleras av parterna för alla tobaksvaror som tillverkas inom eller importeras till deras territorium (artikel 8 – Följa och spåra varor). Dessa artiklar kompletteras med bestämmelser om registerföring, säkerhetsåtgärder och förebyggande åtgärder, inbegripet åtgärder rörande penningtvätt, och rapportering av misstänkta transaktioner (artiklarna 9 och 10). Ytterligare bestämmelser rör försäljning via internet, telekommunikationer och annan framväxande teknik (artikel 11), tullfri försäljning av tobaksvaror och skyldigheten att genomföra effektiva kontroller av tobak och tobaksvaror i frizonerna, inbegripet att inte sammanblanda tobaksvaror med icke-tobaksvaror vid tidpunkten för bortförandet från en frizon (artikel 12). I del IV i protokollet definieras det handlande som ska kvalificeras som rättsstridigt enligt parternas lagstiftning (artikel 14) och parterna åläggs att säkerställa att fysiska och juridiska personer hålls ansvariga för sådant rättsstridigt handlande, inbegripet straffbelagda gärningar (artiklarna 15 och 16). Ytterligare bestämmelser rör ersättning för beslag (artikel 17), hantering av konfiskerad tobak (artikel 18) och särskilda utredningsmetoder (artikel 19). Del V i protokollet innehåller bestämmelser om utbyte av relevant information mellan parterna (artiklarna 20–22), samarbete och ömsesidig hjälp (både administrativ och rättslig, i straffrättsliga frågor – artiklarna 23 och 24 samt 27–29), jurisdiktion (artikel 26) och utlämning (artiklarna 30 och 31).

1.3 Gällande svenska regler och förslagetets effekt på dessa 2014/15:FPM42

Kommissionens två förslag till rådsbeslut innebär att smugglingsprotokollet godkänns på EU:s vägnar. EU blir bunden av smugglingsprotokollet, och ska säkerställa att det finns bestämmelser i EU-rätten som genomför protokollet i de delar som omfattas av EU:s befogenhet.

Smugglingsprotokollet är ett blandat avtal som innehåller såväl bestämmelser som ska genomföras i EU-rätten som bestämmelser som ska genomföras i nationell rätt. Det torde vara så att det redan finns bestämmelser såväl i EU-rätten som i nationell rätt som kan sägas genomföra smugglingsprotokollet. Analys av vilka lagstiftningsändringar som behöver göras pågår, dels inom kommissionen vad avser EU-rätten, dels i utredningen om genomförande av EU:s tobaksprodukt direktiv (S 2014:16) vad avser svensk rätt.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens förslag i sig medför inga budgetära konsekvenser. Det går dock inte att utesluta att genomförandet av smugglingsprotokollet kan få sådana konsekvenser. Eventuella kostnadsökningar förväntas dock hanteras inom ram.

Enligt kommissionen utgör smugglingsprotokollet ett väsentligt bidrag till det internationella arbetet för att eliminera alla former av olaglig handel med tobaksvaror och därigenom bekämpa kringgående av skyldigheter avseende skatter och tullar och för att minska tillgången på tobaksvaror. Protokollet bidrar också enligt kommissionen till en välfungerande inre marknad för tobaksvaror samtidigt som det säkerställer en hög nivå på folkhälsoskyddet.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Cigarettsmugglingen medför förluster för EU på minst 10 miljarder euro varje år i undandragna skatter och tullavgifter. Regeringen anser att det är viktigt att bekämpa illegal handel med tobaksvaror och att effektiva metoder krävs för att minska förekomsten av särskilt cigarettsmuggling. Inom EU finns redan regler för kontroll av tobaksprodukter och ett effektivt samarbete mellan medlemsstaterna finns också. Protokollet kommer att öka möjligheterna till effektiv tobakskontroll och förstärkta samarbetet på global nivå. Förslagen till beslut måste analyseras noga ur befogenhetsperspektiv.

Övriga medlemsstaters ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen föreslår artiklarna 82.1, 83 och 87.2 jämförda med artikel 218.6 a och artiklarna 33, 113, 114 och 207 jämförda med artikel 218.6 a och artikel 218.8 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som rättslig grund. Beslut fattas med kvalificerad majoritet och efter Europaparlamentets godkännande avseende COM (2015)193 och med enhällighet och efter Europaparlamentets godkännande avseende COM (2015)194.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte tillämplig då detta inte rör en lagstiftningsakt.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens förslag kommer att behandlas i rådsarbetsgruppen för tullunionen. I Europaparlamentet kommer beslut KOM (2015) 193 att hanteras av LIBE-utskottet och beslut KOM (2015) 194 av INTA-utskottet.

4.2 Fackuttryck/termer