

Regeringens skrivelse

2004/05:6

Kontroll av postförsändelser

Skr.
2004/05:6

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 16 september 2004

Göran Persson

Bosse Ringholm
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogörs för hur bestämmelserna om kontroll av postförsändelser i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter har tillämpats under 2003.

Innehållsförteckning

Skr. 2004/05:6

1	Ärendet och dess beredning.....	3
2	Reglerna om kontroll av postförsändelser.....	3
2.1	Bakgrund.....	3
2.2	Kontroll av postförsändelser.....	4
3	Tillämpningen av bestämmelserna om kontroll av postförsändelser.....	5
4	Slutsatser.....	6
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 september 2004...	7

Den 1 juli 1998 trädde lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter (LPK) i kraft. Enligt LPK får Tullverket undersöka postförsändelser från andra EU-länder för att kontrollera om försändelserna innehåller alkohol- eller tobaksvaror. En försändelse får öppnas om det finns anledning att anta att den innehåller alkohol- eller tobaksvaror. I det lagstiftningsärendet som låg till grund för LPK uttalade skatteutskottet att regeringen årligen bör informera riksdagen om hur många försändelser som granskats och öppnats och med vilket resultat. En sådan rapportering var enligt utskottet ett rimligt förfarande för att ännu mer skapa insyn i och möjlighet till uppföljning och utvärdering av kontrollverksamheten (bet. 1997/98:SkU28 s. 44).

Den 14 oktober 1999 lämnade regeringen en redogörelse till riksdagen för hur reglerna om kontroll av postförsändelser hade tillämpats under sista halvåret 1998 (skr. 1999/2000:19). Motsvarande redogörelse för 1999 lämnades den 26 oktober 2000 (skr. 2000/01:37), för 2000 den 20 september 2001 (skr. 2001/02:16), för 2001 den 24 oktober 2002 (skr. 2002/03:13) och för 2002 den 18 september 2003 (skr. 2003/04:6). Regeringen lämnar nu en redogörelse över hur reglerna tillämpats under 2003. Redogörelsen bygger i huvudsak på uppgifter som Tullverket har lämnat i en skrivelse till regeringen daterad den 27 april 2004 (dnr Fi2004/2108).

2 Reglerna om kontroll av postförsändelser

2.1 Bakgrund

Enligt bestämmelserna i rådets direktiv 92/12/EEG om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor (EGT L 76, 23.3. 1992 s. 1, Celex 31992L0012), det s.k. cirkulationsdirektivet, skall punktskattepliktiga alkohol- och tobaksvaror normalt beskattas i det land där de konsumeras. Endast när sådana varor förvärvas av enskilda personer för deras eget bruk och transporteras av dem själva följer det av principen för den inre marknaden att punktskatt skall tas ut i den medlemsstat där varorna har förvärvats. Detta framgår av artikel 8 i direktiv 92/12/EEG. Om alkohol- eller tobaksvaror avsänds eller transporteras direkt eller indirekt av en säljare eller för dennes räkning från ett medlemsland till en privatperson i ett annat medlemsland, s.k. distansförsäljning, skall varorna beskattas i destinationsmedlemsstaten. Skatten skall påföras säljaren och denne kan få återbetalning av den skatt som betalats i avsändarlandet. Detta stadgas i artikel 10 i direktiv 92/12/EEG. Bestämmelserna om distansförsäljning har tagits in i lagen (1994:1563) om tobaksskatt och i lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

EG-domstolen har i en dom den 2 april 1998 i mål C-296/95, ”the Man in Black”, REG 1998 s. I-1605, gett ett entydigt svar på frågan om när artikel 8 kan bli tillämplig. Enligt domstolen kan artikeln endast tillämpas om den enskilde själv transporterar varorna. Det är alltså klarlagt att

artikel 8 inte är tillämplig i fall enskilda personer i Sverige beställer alkohol- eller tobaksvaror från andra EU-länder och får varorna skickade till sig.

Under arbetet med LPK fick regeringen på olika sätt upplysningar om att ett stort antal postförsändelser från andra EU-länder innehöll alkohol- eller tobaksvaror. Det rörde sig i stor utsträckning om kommersiell distansförsäljning i form av postorderförsäljning eller liknande förfaranden. I enlighet med cirkulationsdirektivets regler om distansförsäljning skall svensk punktskatt betalas vid distansförsäljning till Sverige. Vidare finns regler om säkerhet och representant för den skattskyldige, dvs. den utländske säljaren. Det kunde dock konstateras att dessa regler inte följdes och att varorna därigenom undgick svensk punktskatt. Detta är bakgrunden till att Tullverket fick befogenhet att undersöka, öppna och omhänderta postförsändelser.

LPK är tillämplig vid punktskattekontroll som avser sådan hantering av skattepliktiga varor som omfattas av cirkulationsdirektivet. Bestämmelserna i lagen är endast tillämpliga på yrkesmässig hantering av punktskattepliktiga varor, distansförsäljning av sådana varor och postförsändelser. Förutom regler om kontroll av postförsändelser innehåller LPK regler om kontroll av vägtransporter. Det primära syftet med vägkontrollerna är att kontrollera att transporter av skattepliktiga varor uppfyller cirkulationsdirektivets krav på dokument och säkerhet för betalning av skatt. Kontrollerna av vägtransporter och av postförsändelser grundar sig i princip på likartade kontrollbefogenheter. I båda fallen är det Tullverket som ansvarar för kontrollverksamheten. För alla kontrollåtgärder som får tillgripas enligt LPK gäller en proportionalitetsregel. Det innebär att en åtgärd inte får vara mer omfattande eller pågå under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med åtgärden.

2.2 Kontroll av postförsändelser

Reglerna om kontroll av postförsändelser finns i 3 kap. LPK. Reglerna ger Tullverket befogenhet att undersöka om en postförsändelse innehåller alkohol- eller tobaksvaror och att öppna en sådan försändelse om det finns anledning att anta att den innehåller nämnda varor. För att skydda brevhemligheten finns bestämmelser om begränsningar i Tullverkets kontrollbefogenheter. Sålunda får en sådan försändelse öppnas endast vid postkontor dit post från utlandet ankommer, dvs. vid de särskilda utväxlingspostkontoren, eller hos Tullverket. Har en försändelse öppnats, skall mottagaren underrättas så snart som möjligt. Detsamma gäller avsändaren om denne är känd. Om försändelsen innehåller ett förtroligt meddelande skall detta omedelbart tillslutas och vidarebefordras till mottagaren. Ett beslut om öppnande får fattas endast av chefen för en tullregion eller särskilt förordnad tjänsteman. Vidare skall protokoll föras över den undersökning som görs i samband med att en försändelse öppnas.

Om mottagaren av en alkoholvara saknar rätt att föra in varan enligt alkohollagen (1994:1738) skall varan tas om hand. Detsamma gäller för tobaksvaror om mottagaren är under 18 år. Avsändaren skall ges möjlighet att återutföra varan på villkor som Tullverket bestämmer. Alkohol-

och tobaksvaror som inte återsänds eller omhändertas på grund av att rätt till införsel saknas får omhändertas om det finns anledning att anta att skattskyldighet föreligger och att skatten inte har betalats eller att säkerhet inte har ställts för skattens betalning. Syftet med omhändertagandet är att bl.a. kontrollera om punktskatt skall betalas i Sverige och i så fall av vem. Om skattskyldighet inträtt för en omhändertagen vara skall Tullverket besluta om skatten.

Ett beslut om omhändertagande skall upphävas om det inte längre finns grund för att omhänderta varan, om mottagaren av varan betalat ett belopp som motsvarar skatten på varan, om ett beslut om beslag har meddelats för varan, om varan återutförts av avsändaren eller om det är oskäligt att låta omhändertagandet bestå. En vara som har omhändertagits får förverkas i vissa fall, t.ex. då påförd skatt inte betalas. Ett beslut om förverkande får dock inte fattas om det är oskäligt. Beslut om förverkande fattas av länsrätten på ansökan av Tullverket.

Efter förslag i propositionen Straffrättsliga sanktioner mot överträdelser av EG:s punktskatteregler för alkohol, tobak och mineraloljor infördes den 1 januari 2003 en straffbestämmelse som tar sikte på förflyttningar i strid med reglerna om ledsagardokument och säkerhet (prop. 2002/03:10, bet. 2002/03:SkU3, rskr. 2002/03:20). Bestämmelsen som togs in i LPK innebär att den som uppsåtligen förflyttar varor i strid med dessa regler och därigenom ger upphov till fara för att myndighetskontrollverksamhet allvarligt försvåras döms för olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor. Bakgrunden till den nya straffbestämmelsen var att den dåvarande straffrättsliga sanktionen inte var tillräcklig för att straffrättsliga åtgärder skulle kunna vidtas redan i samband med en kontroll enligt LPK.

3 Tillämpningen av bestämmelserna om kontroll av postförsändelser

Kontroll av postförsändelser bedrivs på två platser i landet, nämligen Arlanda flygplats och det s.k. utväxlingspostkontoret i Malmö. Tullverket har, som nämnts i avsnitt 1, i en skrivelse till regeringen lämnat uppgifter om tillämpningen av bestämmelserna om kontroll av postförsändelser. Av redovisningen framgår att det endast är en liten del av alla inkommande postförsändelser som väljs ut för kontroll. De försändelser som väljs ut kontrolleras med röntgenutrustning. Om det uppstår misstanke om att en försändelse innehåller alkohol- eller tobaksvaror öppnas försändelsen. Träffprocenten har under tiden oktober 1998 till och med 2002, med undantag för år 2001, varit 100 procent, dvs. alla försändelser som har öppnats har innehållit tobaks- eller alkoholvaror. År 2001 uppgick dock träffprocenten till 88 procent, då ett öppnat paket innehöll alkoholfri dryck.

Under 2003 öppnade Tullverket 41 postförsändelser. Dessa kontroller resulterade i omhändertaganden av 437,4 liter sprit, 12 liter vin och 800 cigaretter. Träffprocenten var 100 procent.

Detta är en mycket kraftig minskning av såväl antalet kontroller som antalet omhändertagna cigaretter jämfört med sista halvåret 1998, då

Tullverket öppnade 1 720 försändelser och omhändertog 824 049 cigaretter (skr. 1999/2000:19 s. 5). Minskningen inleddes dock redan under sista halvåret 1998 då antalet omhändertagna cigaretter föll från 596 240 i juli till 1 560 i december. Dessutom noterade Tullverket redan innan LPK trädde i kraft en tydlig nedgång i antalet postförsändelser med cigaretter.

Den minskning som inleddes under sista halvåret 1998 etablerades sedan under 1999 och 2000, då Tullverket öppnade 254 respektive 36 postförsändelser och omhändertog 41 000 respektive 13 600 cigaretter. År 2001 öppnade Tullverket åtta postförsändelser och omhändertog 4 800 cigaretter. År 2002 öppnade Tullverket 23 postförsändelser vilka inte resulterade i några omhändertaganden av cigaretter, men väl av 17 liter sprit. De 800 cigaretter som omhändertogs under 2003 utgör fortfarande ett mycket lågt antal.

När det gäller sprit har omhändertagandet sjunkit från 353 liter under 1999, till 70 liter under 2000, till 11,6 liter under 2001, för att under 2002 således öka en aning till 17 liter. År 2003 har omhändertagandet, såsom anges ovan, ökat ytterligare till 437,4 liter. Det är den största mängden omhändertagen sprit sedan LPK trädde i kraft, även om det ligger på en förhållandevis låg nivå.

Under 2003 omhändertog Tullverket inte – i likhet med 2000, 2001 och 2002 – en enda liter öl. År 2003 omhändertog Tullverket 12 liter vin, att jämföra med 1999 då 250 liter vin och 827 liter starköl omhändertogs. Däremot omhändertogs inte under 2000 och 2001 en enda liter vin. Sett i ett större perspektiv har antalet omhändertagna liter alkoholdrycker alltid legat på en låg nivå.

4 Slutsatser

Redan under sista halvåret 1998 minskade antalet kontrollerade postförsändelser som innehöll cigaretter kraftigt. Denna minskning har fortsatt och synes nu etablerad. Det visar att lagen har haft avsedd effekt, även om det inte kan uteslutas att den olagliga Internethandeln med cigaretter i dag sker med andra distributionskanaler. T.ex. kan försändelser skickas med så kallade kurirföretag. Det innebär dock inte att kontrollerna spelat ut sin roll utan det är högst sannolikt att kontrollbefogenheterna har en påtaglig preventiv effekt. Kontrollen av postförsändelser är därför fortfarande ett viktigt instrument för att säkerställa att svensk punktskatt tas ut vid postorderförsäljning eller liknande försäljning till svenska konsumenter. Dessutom innebär den höga träffprocenten i kontrollverksamheten att knappast några försändelser hindras i onödan. Risken för att försändelser som inte innehåller alkohol- eller tobaksvaror öppnas är med andra ord mycket liten. Det är vidare inte sannolikt att det finns någon annan kontrollmetod som skulle vara lika effektiv.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 september 2004

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Y. Johansson, Sommestad, Karlsson, Lund, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin

Föredragande: Ringholm

Regeringen beslutar skrivelse 2004/05:6 Kontroll av postförsändelser