



Utrikesdepartementet  
103 39 Stockholm

## Departementspromemoria om genomförande av tjänstedirektivet, Ds 2008:75

### Sammanfattning

Tjänstedirektivet torde endast ha marginell betydelse för de verksamheter som bedrivs enligt tullagstiftningen. Tullverket har inte något att erinra mot den föreslagna ändringen av 2 kap. 4 § tullagen (2000:1281). Tullverket har inte något att erinra mot lagförslagen i övrigt i betänkandet. Tullverket bedömer att några ytterligare författningsändringar inte behövs på tullagstiftningens område med anledning av direktivet.

### Tjänsteverksamheter inom tullagstiftningens område

Under arbetet med remissen har identifierats sex tjänsteverksamheter inom tullagstiftningens område som är av sådant slag att tjänstedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden) är, eller kan tänkas vara, tillämpligt. I två fall är det fråga om att Tullverket köper en tjänst från en tjänsteleverantör och i fyra fall att en ekonomisk aktör levererar en tjänst till en annan ekonomisk aktör inom ramen för tullagstiftningen. Dessa fall behandlas nedan i tur och ordning och därefter bedöms om någon författningsmässig åtgärd kan anses påkallad.

#### 1. Mottagningsfunktionen i tulldatasystemet

I departementspromemorian behandlas detta i avsnitt 9.2.2.2. Tullverket instämmer i att det får anses vara en tjänst i direktivets mening om Tullverket anlitar ett företag för att ta emot och förmedla elektroniska dokument till Tullverket enligt vad som sägs i 2 kap. 4 § tullagen (2000:1281).

Enligt artikel 2.1 d i tjänstedirektivet undantas från dess tillämpningsområde bl.a. elektroniska kommunikationstjänster när det gäller frågor som omfattas av fem angivna direktiv. De fem direktiven har genomförts i svensk lagstiftning genom lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. I denna lag definieras en *elektronisk kommunikationstjänst* som ”tjänst som vanligen

tillhandahålls mot ersättning och som helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät”.

Den tjänst som tillhandahålls Tullverket, om Tullverket anlitar ett företag enligt 2 kap. 4 § tullagen för att fullgöra (den externa) mottagningsfunktionen i tulldatasystemet, synes mycket väl kunna uppfylla ovannämnda definition av en elektronisk kommunikationstjänst och skulle i så fall vara undantagen från tjänstedirektivets tillämpningsområde. Tullverket saknar en diskussion i betänkandets avsnitt 9.2.2.2 angående om undantaget för elektroniska kommunikationstjänster skulle kunna åberopas.

Oavsett hur det förhåller sig med den tjänst som mottagningsfunktionen i tulldatasystemet utgör, så har Tullverket inte något att erinra mot att ta bort kravet i tullagen på att den som levererar denna tjänst ska vara en juridisk person. Genom den föreslagna ändringen lämnas det helt öppet vad för sorts person som kan få ett sådant uppdrag från Tullverket (fysisk person, juridisk person och andra slags personer som kan förekomma i andra EU-länder). Tullverket har således inte något att erinra mot förslaget till ändring av 2 kap. 4 § tullagen och förutsätter att motsvarande ändring görs i 6 § tullförordningen (2000:1306).

## 2. Tillfälligt lager

Den som innehar ett tillfälligt lager som avses i 3 kap. 6-11 §§ tullagen tillhandahåller en tjänst (lagringstjänst) åt personer som importerar varor från tredje land. Inrättandet av ett tillfälligt lager kräver ett tillstånd av Tullverket. Bestämmelser om tillståndsprövningen och om verksamheten i övrigt vid tillfälliga lager finns i 14-19 §§ tullförordningen och i 6 kap. Tullverkets föreskrifter och allmänna råd (TFS 2000:20) om tullförfaranden m.m. (tullordning).

Ovannämnda regler i den svenska tullagstiftningen har samband med reglerna om *tillfällig förvaring* i artikel 50-53 i förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (nedan ”tullkodexen”), för den inledande förvaringen av varor som har importerats från tredje land och om möjligheten att inrätta särskilda lager, kallade ”tillfälliga lager” för sådan förvaring, enligt artikel 185 i förordning (EEG) nr 2454/93 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (nedan ”tillämpningskodexen”).

Inrättandet av ett tillfälligt lager får anses innebära en etablering i Sverige enligt definitionen av begreppet *etablering* i tjänstedirektivet. Därför gäller reglerna om etableringsfrihet i artikel 9-15 i tjänstedirektivet.

Tillståndsgivningen avseende tillfälliga lager är till största delen reglerad i nationella författningar. Det ligger därför nära till hands att anse att tjänstedirektivets regler om tillståndsförfaranden (artiklarna 9-13) ska tillämpas. Tullverket lutar dock åt uppfattningen att tillståndsgivningen har

sådant samband med EG-reglerna om tillfällig förvaring att den får anses vara indirekt reglerad av andra gemenskapsinstrument, dvs. tullkodexen och tillämpningskodexen. Enligt artikel 9.3 i tjänstedirektivet ska i sådant fall reglerna i artiklarna 9-13 inte tillämpas.

För det fall regeringen anser att tillståndsgivningen avseende tillfälliga lager inte är undantagen från tjänstedirektivet med stöd av artikel 9.3, uppkommer fråga om komplettering av det svenska regelverket. Enligt Tullverkets uppfattning uppfyller reglerna i tullagen, tullförordningen och tullordningen i stort sett direktivets krav på tillståndsförfarandet. Dock uppkommer fråga om att i författning fastställa en frist inom vilken en ansökan om tillfälligt lager ska handläggas och fråga om att tillämpa en s.k. omvänd stupstocksreglering enligt artikel 13.3 och 4. En sådan reglering skulle innebära att en ansökan anses ha bifallits om inte myndigheten gett något annat besked inom den sålunda fastställda fristen.

Tullverket anser att ett tillfälligt lager inte ska få inrättas utan ett uttryckligt beslut från Tullverkets sida. Endast därigenom kan säkerställas, att allmänintressets krav tillgodoses, gällande en korrekt tillämpning av gemenskapens tullagstiftning vid import, både vad avser uppbörd och importregleringar. Även tredje parters (konkurrerande näringsidkares) intressen motiverar att det inte införs något omvänt stupstocksförfarande. Undantagsmöjligheten i artikel 13.4 bör därför anses vara tillämplig.

Tullagstiftningen innehåller inte någon bestämmelse om var den sökande, vid ansökan om att inrätta tillfälligt lager, ska ha hemvist eller säte. Någon diskriminering av sökande med anledning av nationalitet kan därför inte sägas förekomma.

Tullverket anser att tjänstedirektivet inte föranleder några ändringar i den svenska tullagstiftningen såvitt avser tillfälliga lager.

### 3. Tullager

Den som innehar ett tullager som avses i artiklarna 98-113 i tullkodexen tillhandahåller en tjänst (lagringstjänst) åt de ekonomiska aktörer (importörer, exportörer, transportörer, m.fl.) som låter lagra sina varor där, vanligen icke-gemenskapsvaror men även gemenskapsvaror.

Inrättandet av ett tullager kräver tillstånd av tullmyndighet. Tillstånd utfärdas endast till personer som är etablerade i gemenskapen (artiklarna 85 och 100 i tullkodexen). En person som är etablerad i ett EES-land utanför EU kan således inte få tillstånd att inrätta ett tullager, utan att först etablera sig inom gemenskapen. Härvid kan noteras den definition av uttrycket *person etablerad i gemenskapen* som finns i artikel 4.2 i tullkodexen, som för juridiska personer och för sammanslutningar av personer, som i andra medlemsstater tillerkänns rättskapacitet (jfr definition av *person* i artikel 4.1), anger ”varje person som har sitt säte, sitt huvudkontor eller ett fast

driftsställe i gemenskapen”. Trots olikheten i formulering kan man anta att begreppet etablering har ungefär samma innehåll i tullkodexen som i tjänstedirektivet (artikel 5.4).

Inrättandet av ett tullager i en medlemsstat torde i sig själv innebära en etablering i tjänstedirektivets mening. Trots det torde emellertid tullkodexen kräva att en sökande redan är etablerad i gemenskapen i tullkodexens mening innan en ansökan om att inrätta tullager tas upp till sakprövning.

Tillståndsgivningen rörande tullager är i huvudsak reglerad i andra gemenskapsinstrument, nämligen tullkodexen (artiklarna 84-89 och 98-113) och tillämpningskodexen (artiklarna 496-508 och 524-527), se även bilaga 67 till tillämpningskodexen som innehåller formulär som ska användas för ansökan och för tillstånd.

Tullverket har (med stöd av 32 § tullförordningen) meddelat vissa kompletterande föreskrifter om tillståndsgivningen (10 kap. 4-6 §§ tullordningen). Tillståndsgivningen i fråga om tullager måste ändå anses vara i alla väsentliga delar, och även i detaljer, reglerad i gemenskapsinstrument. Därav följer enligt artikel 9.3 i tjänstedirektivet att direktivets regler om tillståndsförfaranden inte ska tillämpas. I övrigt torde artikel 3 i direktivet medföra att gemenskapens tullagstiftning har företräde framför vad som sägs i tjänstedirektivet såvitt gäller verksamheten vid tullager.

Med hänvisning till det ovan anförda anser Tullverket att tjänstedirektivet inte föranleder några ändringar i den svenska tullagstiftningen såvitt avser tullager.

#### *4. Ombud i tullärenden*

Den som uppträder som ombud åt någon annan i den senares mellanhavanden med Tullverket (jfr artikel 5 i tullkodexen) levererar en tjänst åt denne. Ett ombud ska, med undantag för vissa situationer, vara etablerat i gemenskapen (artikel 5.3 i tullkodexen). En person som är bosatt eller etablerad i ett EES-land utanför EU får således inte uppträda som ombud enligt tullagstiftningen. (I praktiken torde undantag göras för ombud som är etablerade i Norge, med åberopande av artikel 5.3 jämfört med artikel 64.3 i tullkodexen.) I övrigt finns inga restriktioner i fråga om vem som kan uppträda som ombud, det kan vara en fysisk eller juridisk person, eller i fråga om var ett ombud ska vara etablerat.

Den som i egenskap av ombud lämnar tulldeklaration för vissa tullförfaranden registreras av Tullverket som ombud i operatörsregistret, som är en del av tulldatasystemet. Det är därvid inte fråga om någon tillståndsprovning utan om en rutinmässig registrering.

Tjänstedirektivet föranleder enligt Tullverkets uppfattning inte att några författningsändringar behöver göras i fråga ombudens verksamhet enligt tullagstiftningen.

### *5. Sakkunnig*

Enligt 6 kap. 18 § tullagen får Tullverket, om det finns anledning att anta att en uppgift som lämnats enligt tullagstiftningen inte är riktig, anlita en särskild sakkunnig för att få fram den upplysning som behövs. När så sker får det anses att den sakkunnige tillhandahåller Tullverket en tjänst i tjänstedirektivets mening. Tjänstedirektivet är tillämpligt på tjänsten. Några regler om vem som kan anlitas som särskild sakkunnig enligt bestämmelsen finns inte. Bestämmelsen tillämpas sällan.

Tjänstedirektivet föranleder enligt Tullverkets uppfattning inte att några författningsregler behövs i fråga om hur Tullverket i förekommande fall utser särskild sakkunnig.

### *6. Att tillhandahålla säkerhet*

Åtskilliga tullbestämmelser, både på gemenskapsnivå och nationell nivå, innehåller att en ekonomisk aktör måste ställa säkerhet för tull och eventuellt även annan skatt eller avgift, som villkor för att få åtnjuta viss lättnad eller tillämpa ett visst förfarande. Kravet på säkerhet syftar vanligen till att säkerställa den tull- och skatteskuld som kan uppkomma om förfarandet inte fullföljs på ett korrekt sätt. Som exempel kan nämnas att säkerhet krävs som villkor för betalningsansånd (tullkredit), enligt artikel 225 i tullkodexen, och att säkerhet kan krävas som villkor för att inrätta tullager eller transitera icke-gemenskapsvaror inom EG:s tullområde, jfr artiklarna 88, 94 och 104 i tullkodexen.

Den som tillhandahåller en säkerhet åt, dvs. till förmån för, en ekonomisk aktör enligt tullagstiftningen tillhandahåller en tjänst i tjänstedirektivets mening.

Vad en säkerhet, som ställs enligt tullagstiftningen ska bestå av, är endast delvis detaljreglerat. Detaljregler finns i fråga om säkerhet för transitering, se t.ex. artiklarna 346.1, 347.1 och 382 samt bilagorna 48, 49 och 50 till kommissionens tillämpningsförfordning till tullkodexen, som rör utformningen av olika slags borgensåtaganden. Dessa bestämmelser diskriminerar inte någon person eller något institut (t.ex. bank eller försäkringsbolag) inom EES från att ställa upp som garant i samband med transitering.

När det gäller säkerhet som villkor för att få betalningsansånd, har Tullverket (med stöd av 48 § tullförordningen jämfört med 5 kap. 9 § tullagen) meddelat detaljerade bestämmelser i 19 kap. 9 § tullordningen. Som säkerhet godkänns bl.a. – och används vanligen – borgen som är utfäst

av bankföretag eller försäkringsbolag som är etablerat inom gemenskapen eller i annat land som omfattas av EES-avtalet; såvitt gäller svenska banker, sparbanks och försäkringsbolag under villkor att deras bolagsordning fastställts av regeringen och såvitt gäller de utländska företagen att de är underkastade en offentlig reglering som väsentligen stämmer överens med vad som gäller i Sverige.

Utöver vad som redogjorts för ovan torde EG:s tullagstiftning och den svenska tullagstiftningen inte föreskriva något om formen för eller om hemvist eller säte för den som tillhandahåller säkerhet åt en ekonomisk aktör. Någon diskriminering av företag som vill tillhandahålla säkerheter enligt tullagstiftningen förekommer därför inte såvitt vi kan finna. Tullverket anser därför att tjänstedirektivet inte föranleder några författningsändringar rörande ställande av säkerhet enligt tullagstiftningen.

### **Informationssystem**

Kommissionen ska enligt artikel 34 i tjänstedirektivet i samarbete med medlemsstaterna bygga upp ett informationssystem för den inre marknaden (IMI). IMI avses användas i samarbetet mellan medlemsstaterna genom att de behöriga myndigheterna kommunicerar med varandra i ärenden som gäller tillämpningen av direktivet.

Tullverket torde komma att i viss utsträckning vara en behörig myndighet både enligt definitionen i direktivet och definitionen i den föreslagna lagen, även om de tjänsteverksamheter som har identifierats ovan i allt väsentligt kommer att vara reglerade av tullagstiftningen. Det kan därför övervägas om och i så fall i vilken omfattning Tullverket kommer att beröras av IMI.

Inom tullverksamheten bedrivs för närvarande ett mycket omfattande program för datorisering av tullrutiner, i samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna. Till grund för programmet ligger Europaparlamentets och rådets beslut nr 70/2008/EG av den 15 januari 2008 om en papperslös miljö för tullen och handeln. Av detta beslut framgår att på sikt ska i princip all kommunikation mellan de ekonomiska aktörerna (t.ex. importörer, exportörer, transportörer, lagerhavare etc.) och tullmyndigheterna ske i elektronisk form. Detsamma gäller kommunikationen mellan tullmyndigheterna inom EU inbördes, mellan tullmyndigheterna och kommissionen och mellan tullmyndigheterna och andra myndigheter som är involverade i handeln med tredje länder. Vad nu sagts har redan fastställts i förordnings-text. I den moderniserade tullkodexen föreskrivs således att "alla utbyten av uppgifter, åtföljande dokument, beslut och anmälningar mellan tullmyndigheterna och mellan ekonomiska aktörer och tullmyndigheterna som krävs enligt tullagstiftningen - - ska ske med hjälp av elektronisk databehandlingsteknik". (Artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 450/2008 av den 23 april 2008 om fastställande av en tullkodex för gemenskapen [Moderniserad tullkodex]. Se även artikel 10.1 om de användningsområden där elektroniska system ska användas.) Flertalet

bestämmelser i den moderniserade tullkodexen avses börja tillämpas successivt under en period som börjar den 24 juni 2009 och slutar den 24 juni 2013.

För att leda och styra detta datoriseringsarbete har kommissionen i partnerskap med medlemsstaterna upprättat en flerårig strategisk plan (se artikel 8.2 i beslutet) som regelbundet uppdateras. Planen innehåller närmare uppgifter om de olika IT-system som ska byggas upp. Den senaste versionen av den strategiska planen finns i arbetsdokumentet TAXUD/477/2004 – Rev.9 av den 22 september 2008 (Electronic Customs Multi-Annual Strategic Plan 2008 Yearly Revision [MASP Rev 9]).

Den svenska delen av projektet, eller projektprogrammet, går under benämningen CTS (Customs Trade System).

I den mån det kommer att föreskrivas i EG-rättsakter att kommunikation mellan tullmyndigheter, andra myndigheter, ekonomiska aktörer och kommissionen ska ske med användning av de IT-system som byggs upp enligt det ovannämnda programmet så kommer sådana föreskrifter att ha företräde framför vad som sägs i tjänstedirektivet, enligt artikel 3 i det direktivet.

## **Övriga frågor**

### *Begreppet tjänst*

Begreppet *tjänst* vidlås av viss oklarhet. I förslaget till lag om tjänster på den inre marknaden definieras tjänst som ”prestation som utförs mot ekonomisk ersättning”. Tullverket har inte något att erinra mot det förslaget, men vill ändå anföra följande med anledning av vissa uttalanden i promemorian.

Till hjälp för att fånga in begreppet tjänst finns i skäl nr 33 till direktivet en lång förteckning över verksamheter som ska anses som tjänster, och i skäl nr 34 finns ytterligare beskrivningar av vad som ska eller inte ska utgöra en tjänst, mot bakgrund av i vilken mån ersättning betalas för prestationen. Att svårigheter ibland kan föreligga att fastställa vad som är en tjänst framgår av att det på åtskilliga ställen i PM:n sägs att en verksamhet ”får anses vara en tjänst i tjänstedirektivets mening” eller liknande formulering.

I bilaga 1 till promemorian, Krav som har utvärderats, anges (avsnitt 2.4.3 och 2.4.4) i fråga om teknisk sprit m.m. respektive narkotika att ”import och export torde vara tjänster som faller inom tillämpningsområdet för tjänstedirektivet”. Tullverket delar inte den uppfattningen.

En prestation kan vara mer eller mindre starkt förbunden med leverans av varor. En prestation som uteslutande består av leverans av varor över gränserna mellan EU-länder bör dock enligt Tullverkets uppfattning hänföras

till den fria rörligheten av varor inom EU. (En frihet som det finns inskränkningar i såvitt gäller de nyss nämnda varorna.) Denna tolkning anser vi får stöd av artikel 50 i EG-fördraget, där den fria rörligheten för tjänster framstår som en "restpost" av prestationer, som inte kan hänföras till någon av de övriga tre friheterna, dvs. fri rörlighet för varor, kapital och personer.

#### *Direktivets tillämpningsområde*

I artikel 2.2 och 3 i direktivet finns uppräknat tjänster av sådana slag som direktivet inte ska vara tillämpligt på. Någon uttrycklig bestämmelse om tillämpningsområdet för den föreslagna lagen om tjänster på den inre marknaden, i synnerhet vad gäller de undantag som anges i artikel 2.2 och 3, finns inte i lagförslaget. Däremot anges i lagförslaget 18 § att bestämmelserna i 14-17 §§ om information från tjänsteleverantörer m.m. inte ska gälla beträffande sådana tjänster som enligt artikel 2.2 är undantagna från direktivets tillämpningsområde. 18 § inbjuder därför till ett motsatslut av innebörd att övriga paragrafer i lagen gäller även nämnda tjänster. Mot den slutsatsen kan anföras att det av 1 § tredje stycket i lagen framgår att bestämmelserna i lagen endast har avseende på sådana *tjänster som omfattas av direktivet*. Denna formulering kan uppfattas som att den syftar endast på tjänster som inte är undantagna från direktivet, dvs. att lagen inte har avseende på tjänster som är undantagna från direktivet. I så fall vore emellertid 18 § överflödig.

Tillämpningsområdet för olika bestämmelser i lagen bör enligt Tullverkets uppfattning förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

#### **Ärendets handläggning**

I den slutliga handläggningen av detta ärende har deltagit undertecknad generaltulldirektör Karin Starrin, beslutande, chefsjuristen Ylva Ehrnrooth och juristen Torgny Johansson, den sistnämnde föredragande.

TULLVERKET

Karin Starrin

Torgny Johansson

#### Kopia till

Finansdepartementet S 3  
Inom Tullverket:  
VLS  
Kommunikationsavdelningen