

Slutredovisning av regeringsuppdrag
till Tullverket, Polismyndigheten,
Ekobrottsmyndigheten och
Skatteverket om illegal hantering av
punktskattepliktiga varor,
Fi 2015/05353/S3

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
1.1	Uppdrag.....	3
1.2	Bakgrund.....	3
1.3	Utgångsläget avseende punktskatteområdet.....	4
1.3.1	Alkohol	5
1.3.2	Tobak	5
1.3.3	Energiprodukter	7
1.4	Metod	7
2	Genomförda aktiviteter	8
2.1	Samverkan	8
2.1.1	Generella aktiviteter inom alla varugrupperna	9
2.2	Alkohol.....	9
2.2.1	Specifika aktiviteter mot spritbussarna	9
2.3	Tobak	10
2.4	Energiprodukter.....	10
3	Resultat och effekter	11
3.1	Spritbussarna	12
3.2	Övriga resultat och effekter i uppdraget och linjeverksamheten.....	14
3.2.1	Övrigt.....	15
4	Identifierade problemområden och förslag på ny lagstiftning	15
4.1	Lagförslag.....	15
4.1.1	Punktskattepliktiga varor	15
4.1.2	Snus	16
4.1.3	Inhämtningslagen.....	16
4.2	Problemområde.....	17
4.2.1	Energiprodukter	17
5	Det fortsatta arbetet framåt	17
5.1	Nationellt	18
5.2	Internationellt.....	19
	Förkortningar	20

Sammanfattning

I november 2015 gav regeringen i uppdrag till Tullverket, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket att kartlägga hur arbetet med att förhindra illegal hantering av punktskattepliktiga varor bedrivs av myndigheterna och analysera hur samverkan kan förbättras (Fi 2015/05353/S3). I uppdraget ingick även att redovisa och utvärdera effekterna av vidtagna åtgärder i det operativa arbetet.

Detta regeringsuppdrag samt regeringsuppdraget gällande den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet (Ju2015/09350/PO) har koordinerats bl.a. genom att delvis samma personer deltagit i båda uppdragen. Myndigheterna som har fått regeringsuppdraget har intensifierat samverkan med andra myndigheter och organisationer i samband med regeringsuppdraget.

Störst effekt har åtgärderna mot de s.k. spritbussarna haft. Åtgärderna är resultatet av framgångsrik samverkan mellan myndigheterna, vilket också var en tydlig inriktning i uppdraget. En fortsatt bevakning av modusförändringar sker och myndigheterna kommer att vidta riktade insatser mot detta.

Inledningsvis konstateras att myndigheterna på olika sätt bedriver ett aktivt arbete inom punktskatteområdet för att agera mot den illegala hanteringen. Samverkan förekommer mellan två eller flera myndigheter inom ett antal områden och i varierande utsträckning och intensitet. När regeringsuppdraget inleddes var arbetet och insatserna i begränsad utsträckning samordnade. Under uppdraget har det myndighetsgemensamma arbetet stärkts. Den fortsatta framgången ligger i att myndigheterna samverkar och till fullo använder sig av de befintliga regelverken, ser nyttan av att använda sig av administrativa åtgärder i större utsträckning – parallellt med lagföring – och delar med sig av relevant information.

Problemet med illegal hantering av punktskattepliktiga varor går inte enbart att kontrollera bort vid gränsen. Det är angeläget att hitta åtgärder som kan vidtas både av myndigheterna i regeringsuppdraget, av andra myndigheter inom satsningen mot organiserad brottslighet och myndigheter utanför denna satsning i syfte att ge långsiktiga brottsförebyggande effekter.

Alkohol

Inflödet av alkohol via spritbussarna har, nu i september 2017, i princip upphört. Framgångsfaktorerna i uppdraget när det gäller alkohol har varit att myndigheterna, trots begränsade resurser, varit uthålliga och genomfört väl planerade underrättelsebaserade insatser. Under uppdragets gång har myndigheterna vidgat synen på vilka möjligheter som finns att nyttja. I och med detta har fokus flyttats från i huvudsak lagföring till att inkludera fler admi-

nistrativa åtgärder som t.ex. omhändertagande, fördjupade trafikkontroller och skatteutredningar.

Tobak

Beträffande tobaksområdet har ett antal skatteutredningar genomförts och ett antal pågår. Samverkan mellan myndigheter sker på såväl operativ som taktisk nivå. Dessutom har en myndighetsgemensam temadag hållits om problematiken avseende rökbar tobak och ytterligare temadagar planeras. Myndigheterna bedömer att en dom i EU-domstolen i april 2017 kommer att underlätta kategoriseringen av röktaobak, och därigenom gynna det framtida brottsbekämpande arbetet. En dom i kammarrätten i juli 2017 gör däremot rättsläget något otydligt om huruvida tobak i form av tobaksavfall alltid kan beskattas redan vid införsel till landet. Domen har överklagats av Skatteverket.

Energi

Energiskatterna ger med bred marginal de största punktskatteinkomsterna till staten. Energiområdet är det område där myndigheternas kunskap och aktivitetsnivå skiljer sig mest åt. Det kan dock konstateras att fusk och felaktigheter inom området rör stora belopp och att ytterligare fokus bör riktas mot energimarknaden. På energiområdet har domstol avgjort två större ärenden avseende smörjolja som använts som dieselbränsle för motordrift och som därmed ska beskattas. Myndigheterna har haft en myndighetsgemensam temadag på området för att bredda kunskapen och förbättra omvärldsbevakningen. Dessutom kommer myndigheterna att bjuda in grannländer i Östersjöområdet för att gemensamt belysa problematiken rörande fusk med punktskattepliktiga varor, med fokus på smörjolja.

Problemområde och lagförslag

Myndigheterna har identifierat problemområden och tagit fram förslag där ändringar behöver göras i befintligt regelverk. Det är ändringar utöver de lagförslag som översänts till regeringen under uppdragets gång och tidigare.

1 Inledning

1.1 Uppdrag

Regeringen gav i november 2015 i uppdrag (Fi2015/05353/S3) till Tullverket, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket att kartlägga hur arbetet med att förhindra illegal hantering av punktskattepliktiga varor bedrivs av myndigheterna och att analysera hur samverkan kan förbättras. Kartläggningen och analysen har redovisats i en delrapport den 3 oktober 2016.

Denna slutrapport fokuserar på den andra halvan av uppdraget, d.v.s. en gemensam slutredovisning av vidtagna åtgärder och dess effekter, både i det operativa arbetet och på smuggling och annan illegal hantering av punktskattepliktiga varor.

1.2 Bakgrund

Olika företeelser där omfattande fusk med punktskattepliktiga varor förekommer har uppmärksammats. Med punktskattepliktiga varor avses i detta sammanhang alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter. En sådan företeelse är t.ex. organiserade resor till grannländer där inhyrda personer utger sig för att vara passagerare, s.k. målvakter, på spritbussar och påstår sig äga de stora mängder alkohol som fraktas men som sedan säljs illegalt. Denna alkohol är beskattad i annat EU-land, men svensk punktskatt har inte betalats för den.

Med anledning av att det är väsentligt lägre punktskatter på alkohol i Tyskland än i Sverige och att det är fri rörlighet av varor inom EU, med vissa begränsningar för t.ex. alkohol, har det med åren byggts upp en välorganiserad transportkedja med som mest ett 15-tal kända oseriösa bussbolag. När regeringsuppdraget gavs förfogade dessa bolag över ett 30-tal bussar som dagligen tog in stora mängder alkohol till Sverige via Skåne. Bolagen samverkade med gränsbutiker i framför allt Tyskland och bussarna kom i normalfallet olika dagar för att logistiken kring lastning och betalning skulle fungera smidigt.

Punktskatten på alkohol- och tobaksvaror är en viktig del av den svenska folkhälsopolitiken och för att motverka den illegala införseln är det nödvändigt att kontroll och brottsbekämpning kan ske på ett effektivt sätt. Ett utbrett fusk påverkar även förutsättningarna för företag att verka på den legala marknaden genom exempelvis snedvriden konkurrens. Till detta ska läggas de sociala problem och de brott som begås till följd av langning och konsumtion av den illegalt införda alkoholen. Målgruppen är ofta ungdomar, men verksamheten finansierar även ekonomisk brottslighet inom olika branscher, ex. restaurangnäringen.

1.3 Utgångsläget avseende punktskatteområdet

Punktskatter är skatter på vissa specifika varor och tjänster. Sverige har för närvarande ett 15-tal punktskatter som tillsammans ger skatteintäkter på ca 100 miljarder kr per år. De punktskatter som ger högst skatteinkomster är skatt på alkohol, tobak och vissa energiprodukter. Intäkterna från alkohol uppgick till 14,0 miljarder kr 2016 enligt Skatteverkets årsredovisning, motsvarande för tobak var 12,1 miljarder och för energiprodukter 68,5 miljarder kr. Myndigheterna saknar underlag att mer precist fastställa fuskets storlek vad gäller obeskattade varor på punktskatteområdet. Att redogöra för samtliga punktskatter, och vilket specifikt fusk eller illegal hantering som förekommer inom respektive skatteslag, bedöms inte vara relevant för uppdraget.

Det finns heller inga säkra skattningar eller beräkningar av hur stort fuskets är inom uppskovsförfarandet (uppskovsförfarandet skjuter upp skattskyldighetens inträde vid tillverkning, bearbetning, förvaring eller flyttning av skattepliktiga tobaksvaror inom EU). Fuskets bedöms dock variera relativt kraftigt över tid. Skatteverket och Tullverket har på senare år fått bättre kontrollverktyg, bl.a. EMCS-systemet, vilket har förbättrat kontrollmöjligheterna inom uppskovsförfarandet. Dock är inget kontrollverktyg hundra procentigt. Därför är det av vikt att myndigheterna kontinuerligt arbetar med metodutveckling för att identifiera och agera mot den illegala hanteringen.

Ett kommande kontrollsystem är EU-systemet för spårbarhet och säkerhetsmärkning för tobaksprodukter enligt EU:s tobaksprodukt direktiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU). Kontrollsystemet ska starta den 20 maj 2019 för cigaretter och rulltobak samt den 20 maj 2024 för övriga tobaksprodukter inklusive snus. Hur systemet kommer att påverka arbetet mot den illegala hanteringen är för tidigt att uttala sig om.

De företeelser som redogörs under detta avsnitt är de som bedöms vara mest intressanta att lyfta fram inom de större skatteslagen. Givetvis förekommer det normalt löpande operativt linjearbete mot fuskets inom punktskatteområdet inom respektive myndighet, t.ex. Tullverkets gränskontroller, Polismyndighetens insatser mot vidareförsäljning/langning av alkohol och tillsynskontroller avseende tobak, Skatteverkets förebyggande arbete och kontroller rörande upplagshavare och skatteupplag samt Ekobrottsmyndighetens lagföring vid mer omfattande skattefusk.

De olika formerna av fusk torde i stor utsträckning samverka. Exempel: om myndigheterna blir bättre på att hantera uppskovsfuskets, ökar sannolikt trycket på införsel via bl.a. spritbussarna. Om insatserna mot spritbussarna faller väl ut, riskerar det att öka införseln med andra fordon, möjligen även ett ökat tryck inom uppskovsförfarandet.

1.3.1 Alkohol

Vad gäller alkohol har huvudfokus varit att agera mot spritbussarna. Nedan redogörs för ett utgångsläge som är baserat på situationen våren 2016. Enligt Tullverkets underrättelsebild kom det ca 20 ankomster per vecka, med en genomsnittlig alkoholmängd på ca 12 ton, exkl. emballage, per ankomst.

Den illegala hanteringen genererar stora brottsvinster till aktörerna. Brottsvinstens storlek beror bl.a. på hur många led det är mellan organisatör och slutkonsument samt vem som är slutkonsument. Om alkoholen säljs till ungdomar är avansen för säljarna betydligt större än om alkoholen säljs till vuxna, eftersom ungdomarna inte kan handla legalt på Systembolaget. Myndigheterna har bedömt att under 2016 genererade spritbussarna minst 300 miljoner kr i brottsvinster som i huvudsak går till den organiserade brottsligheten. Skattebortfallet (alkoholskatt) för dessa aktörers aktiviteter bedöms uppgå till minst 300 miljoner kr för år 2016.

Aktörernas aktiviteter underlättar dessutom för restauranger och ungdomar att köpa obeskattad – och därmed billig – alkohol, vilket i förlängningen riskerar att ge en ökning av bl.a. våldsbrott och ökad belastning på sjukvården. Det bidrar även till illojal konkurrens inom restaurangbranschen.

1.3.2 Tobak

Rökbar tobak

Det har inom uppdraget noterats att bestämmelserna som definierar skattepliktig rökto bak uppfattats som otydliga och vållar gränsdragningsproblem. Det har medfört osäkerhet avseende vilka varor som är skattepliktiga. Som en konsekvens av denna osäkerhet har det också varit svårt att påvisa uppsåt i brottmålsprocesser som avser tobaksvaror. Mot denna bakgrund har det tidigare ansetts att bestämmelserna borde ändras eller kompletteras med ytterligare bestämmelser om skatteplikt för tobaksvaror.

Situationen har dock förbättrats efter EU-domstolens dom den 6 april 2017 i mål C-638/15, Eko-Tabak. I denna dom ger EU-domstolen flera klagörande uttalanden om hur bestämmelserna som definierar skattepliktig rökto bak ska tolkas och tillämpas. I målet har EU-domstolen prövat om viss tobaksprodukt ska anses utgöra rökto bak i form av ”tobak som skurits eller på annat sätt strimlats, tvinnats eller pressats till kakor som går att röka utan ytterligare industriell beredning” i den mening som avses i artikel 5.1 a i direktiv 2011/64/EU (det så kallade tobaksskattedirektivet). Domstolen ger utförliga anvisningar om vad som avses med rökto baksdefinitionens begrepp ”skurits eller på annat sätt strimlats” samt definitionens begrepp ”går att röka utan ytterligare industriell beredning”. Genom domen har gråzonen för vad som är skattepliktigt eller inte minskat betydligt.

Den 10 juli 2017 har dock Kammarrätten i Sundsvall meddelat en dom som gör rättsläget något otydligare vad gäller beskattning av s.k. tobaksavfall,

KRSU mål 271-17. Domen har överklagats av Skatteverket till Högsta förvaltningsdomstolen. Kammarrättens synsätt innebär i sig inte någon inskränkning avseende vilken tobak som ska beskattas som röktoak men medför att tobak i form av tobaksavfall är skattepliktig först när sådan tobak kan anses bjudas ut till detaljhandelsförsäljning. Med Kammarrättens synsätt kan tobak i form av tobaksavfall inte alltid beskattas redan vid införsel till landet. Med hänsyn till att rättsvårdande myndigheter nu upplever en osäkerhet angående gällande rätt vore det ändamålsenligt med ett klarläggande av denna rättsfråga så snart som möjligt så att en fast praxis kan utvecklas på området.

När rättsläget är utrett är ambitionen från myndighetshåll att både informera och kontrollera de aktörer som bedriver skattepliktig verksamhet. Det ska ske utifrån det aktuella läget som uppstått och med målet att rätt skatt ska betalas.

Vattenpipstobak

Det tas in avsevärda volymer av vattenpipstobak då intresset för rökning av denna slags tobak har ökat kraftigt. Det sker en stor införsel/import av vattenpipsprodukter, t.ex. pipor och essenser, däremot väldigt liten legal införsel/import av själva tobaken. Denna vattenpipstobak består av 1/3 tobak och 2/3 andra ämnen, och den är skattemässig kostsam, 1 853 kr/kilot, då produkten beskattas som ren tobak. För att undkomma dessa kostnader väljs istället att:

- föra in tobak som hela blad (punktskattebefriat)
- smuggla in tobak (för att göra vattenpipstobak)
- smuggla in tobak och tillbehör för framställning av vattenpipstobak, inte sällan tillsammans med förpackningen, eller
- smuggla in färdig vattenpipstobak.

Den stora importen av vattenpipor och tillbehör är en indikator på att importen/införseln av tobaken är större än vad myndigheterna ser. Flera länder inom EU lyfter problematiken med vattenpipstobaken.

Snus

Det finns en problematik rörande karusellhandel med snus, där aktörer för ut oskattad snus från Sverige till Norge. Snuset förtullas inte in i Norge utan förs vidare genom annat EU-land åter till Sverige, utan att beskattas, och vidare ut i detaljistledet. Enligt gällande lagstiftning ska skatt betalas för snuset i Sverige men någon skatt betalas inte in till Skatteverket av aktörerna. Aktörerna tjänar sedan stora pengar genom att föra ut oskattad snus på den svenska marknaden.

1.3.3 Energiprodukter

En i skattemässigt sammanhang felaktig användning av smörjolja bedöms under senare år vara det största problemet vad gäller illegal hantering på energisidan. Smörjolja är en icke skattepliktig produkt om den används som just smörjolja. Avsevärda volymer tas in, för att sedan i nästa led säljas som dieselbränsle för drift av motorfordon. Punktskatt (energiskatt) ska därmed betalas.

Ett område där kunskapsnivån behöver utvecklas är problematiken rörande användning av oskattad olja till sjöss. Det förekommer att denna olja säljs och konsumeras, skatt ska exempelvis betalas när oljan används som bränsle för drift av fordon.

Tidigare fanns en omfattande problematik med finsk dieselolja som fördes in till Sverige för användning som bränsle och där svensk skatt inte betalades. Myndigheternas bedömning är att detta har minskat bl.a. på grund av att skatterna i Finland höjts. Dock är det av vikt att företeelsen bevakas.

1.4 Metod

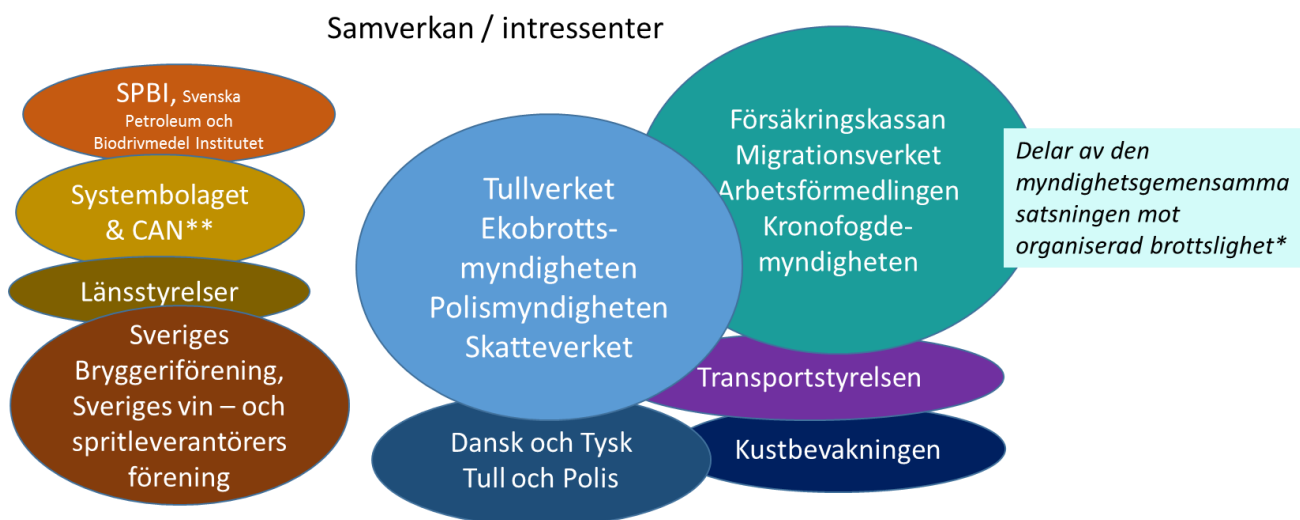
Utifrån uppdraget har myndigheterna bildat en gemensam projektorganisation för att kunna bemöta och arbeta med de frågor som regeringen efterfrågar. Projektorganisationen har delat upp arbetet på tre arbetsgrupper, där varje arbetsgrupp har representanter från alla fyra myndigheterna.

Arbetsgruppen Lagstiftning/regelverk har identifierat ett antal lagförslag eller tillämpning av befintlig lagstiftning vilka kan effektivisera arbetet för berörda myndigheter och där en mindre förändring kan leda till stor effekt i arbetet med att stävja illegal hantering av punktskattepliktiga varor.

Arbetsgruppen Samverkan och operativa insatser inledde arbetet med en kartläggning och analys. Därefter har gruppen planerat och genomfört ett antal operativa insatser och samverkansaktiviteter.

Arbetsgruppen för att mäta effekter har haft uppgiften att göra en uppskattning av effekter av genomförda och föreslagna operativa insatser, av föreslagna samverkansåtgärder, samt av prioriterade lagstiftningsförslag. Effektbedömningar har gjorts där det varit praktiskt möjligt.

Detta regeringsuppdrag samt regeringsuppdraget gällande den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet har koordinerats genom att bland annat att samma personer deltagit i båda uppdragen samt att visst arbete skett i regionalt underrättelsecenter. Samverkan med andra myndigheter och organisationer har skett och har intensifierats i samband med regeringsuppdraget, se bild.



* Regeringsuppdraget Ju2015/09350/PO, deltagare är Polismyndigheten, som leder uppdraget, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, Migrationsverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

** Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning

2 Genomförda aktiviteter

2.1 Samverkan

På grund av att lagstiftningen och kontrollverksamheten kring punktskattepliktiga varor är komplex krävs det en väl fungerande samverkan mellan berörda myndigheter. Denna samverkan behövs för att säkerställa att lagstiftningen inte kringgås och för att skapa bättre möjligheter för myndigheterna att hantera omfattande fusk gällande punktskattepliktiga varor, exempelvis genom de organiserade resorna med spritbussar. Ett verktyg som underlättar samverkan mellan myndigheter är införande av lag (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Inom EMPACT – EUs policy cykel vars mål är att bekämpa internationell och organiserad brottslighet – har lagen använts för utbyte av information mellan myndigheterna.

Idag finns en strukturerad samverkan framför allt inom tobaksområdet och utifrån regeringsuppdraget pågår ett utvecklingsarbete gällande både alkohol- och energiprodukter. Tullverket och Skatteverket har sedan en längre tid årliga strategiska möten om punktskattefrågor. Dessa möten ska utvecklas och omfatta fler myndigheter för att nå samsyn, ökat kunskapsutbyte och hitta optimala gemensamma prioriteringar.

2.1.1 Generella aktiviteter inom alla varugrupperna

Generella aktiviteter som genomförts inom alla varugrupperna:

- enskilda och myndighetsgemensamma operativa aktiviteter mot den illegala hanteringen av punktskattepliktiga varor, såsom skatteutredning, annan utredning och kontroller.
- enskilda myndigheter har vidtagit administrativa åtgärder.
- flera myndigheter har bedrivit lagföringsarbete.
- brottsförebyggande arbete och ökad dialog genom möten med branschorganisationer.
- kunskapshöjande åtgärder dels enskilda myndighetsinsatser, dels genom myndighetsgemensamma temadagar på vissa varugrupper, t.ex. rökto-bak, energiprodukter.
- arbetet i regeringsuppdraget har lett till metodutveckling genom flertalet arbetsmöten.
- vidtagit åtgärder såväl inom uppdraget som i reguljär linjeverksamhet.

2.2 Alkohol

Gruppen för samverkan och operativa insatser har utifrån nuläget som presenterades i delrapporten i oktober 2016 genomfört ett antal aktiviteter. Flertalet av dessa aktiviteter har varit riktade mot spritbussproblematiken i syfte att störa och kraftigt försvåra. Myndigheterna har genomfört en uthållig, resurseffektiv, underrättelsebaserad och väl planerad insats mot spritbussarna som gett stor effekt. Arbetet har delvis skett i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, vilket har lett till att fler myndigheter, har varit delaktiga i arbetet.

2.2.1 Specifika aktiviteter mot spritbussarna

Myndigheterna har, utifrån befintliga resurser och på ett mer strukturerat sätt använt ”hela verktyglådan”. Specifika aktiviteter som genomförts mot spritbussarna:

- enskilda och myndighetsgemensamma operativa aktiviteter mot spritbussarna såsom lagföring, omhändertagande av alkohol med stöd av administrativ lagstiftning, trafikkontroller avseende överlast, kör- och vilotider m.m., skatteutredningar, informationsutbyte med myndigheter utanför uppdraget men som ingår i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Förutom de fyra myndigheterna som ingår i regeringsuppdraget har även Försäkringskassan, Arbetsför-

medlingen, Migrationsverket, Kronofogden och Transportstyrelsen deltagit.

- Polisen har kontrollerat 1 714 fordon varav 98 spritbussar vid Lernacken och Helsingborg.
- Tullverket har genomfört tullkontroll på stort antal ankommande fordon.
- Skatteverket genomför skatteutredningar på ett antal oseriösa bussbolag.
- Tullverket och Ekobrottsmyndigheten driver förundersökningar mot oseriösa bussbolag, chaufförer och dess passagerare.
- utveckling av det internationella myndighetsutbytet dels genom direkta myndighetskontakter, dels genom internationella forum
- brottsförebyggande arbete genom att ta fram ett informationsmaterial och dela ut det till passagerarna på spritbussarna.

2.3 Tobak

Under den tid som regeringsuppdraget har pågått, men även innan, har myndigheterna i huvudsak fokuserat på illegal hantering av rökbar tobak, ibland omnämnd som råttobak. Den saluförs oftast under förespeglning att den är befriad från tobaksskatt. Tullverket har i det legala flödet gjort ett selektivt urval bland importörer av rökbar tobak för att identifiera oegentligheter. Utifrån problematiken med rökbar tobak valde myndigheterna att ordna en temadag där deltagande myndigheter diskuterade möjligheter och hinder. Ytterligare temadagar planeras.

Lagen om uppgiftsskyldighet mot viss organiserad brottslighet är ett bra verktyg och kan med fördel användas i myndighetsgemensamma projekt.

Vad gäller oegentligheter med cigaretter och övriga tobaksprodukter finns en bra underrättelsesamverkan, men här behöver myndigheterna bli effektivare och mer koordinerade i den operativa fasen.

Gällande karusellhandeln med snus har en skatteutredning genomförts i ett fall där betydande mängder snus exporterats till Norge. Snuset har därefter fraktats till Danmark för att till slut återinföras till Sverige. Någon punktskatt har inte betalats.

2.4 Energiprodukter

Myndigheterna har genom underrättelseinformation fått en bättre bild av marknadens aktörer och avser utifrån den bilden att utveckla de internationella kontakterna gällande framför allt problematiken med smörjolja.

Inom området energiprodukter hade myndigheterna en temadag där deltagande myndigheter diskuterade möjligheter och hinder.

Kontakter har tagits med Kustbevakningen och en diskussion har förts om deras möjligheter att utföra kontroller rörande illegal hantering av bränsle till sjöss.

Under uppdragets gång har två större utredningar bedrivits gällande smörjolja, och där domar har meddelats.

3 Resultat och effekter

Under uppdraget har myndighetssamverkan ökat och metodiken utvecklats vilket sammantaget förbättrat effektiviteten väsentligt. I samma anda har vi även utvecklat lokal och regional samverkan. Dessutom har även nya arbetssätt implementerats. Konsternas kan att myndigheternas kontrollverksamhet leder till omfattande och resurskrävande utredningar och lagföring.

Fortsatt framgång ligger i att myndigheterna samverkar och till fullo använder sig av de befintliga regelverken, t.ex. använder sig av administrativa åtgärder i större utsträckning – parallellt med lagföring – och delar relevant information mellan myndigheterna.

Myndigheterna konstaterar även att kunskapen om och användningen av administrativa åtgärder ökat bl.a. genom att i större utsträckning omhändertar alkohol för skatteutredning med stöd av lag (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, LPK.

Förutom de konkreta effekterna – påföljder i form av skattehöjningar, böter, straffrättsliga påföljder, omhändertagen/beslagtagna alkohol etc. – uppstår även effekter som är svåra att mäta. Syftet med de genomförda aktiviteterna är att störa och slå ut den illegala hanteringen av punktskattepliktiga varor. Detta bedöms ge en preventiv effekt.

Sammanfattningsvis beräknar myndigheterna att se fler effekter än de som redogörs nedan eftersom flera av aktiviteterna pågår och för vissa aktiviteter sker för närvarande domstolsprövning. De generella effekterna som uppstår när tillgången på illegala alkoholvaror minskar är bl.a.

- Brottsförebyggande effekt – färre brott t.ex. misshandel, rattfylleri, minskade brottsvinster.
- Statsfinansiell effekt – ökade skatteinkomster, administrativt förfarande i stället för lagföring innebär besparingar för det allmänna, eventuellt bidragsfusk av dessa bussresenärer/målvakter kan förhindras.
- Folkhälsoaspekt minskad mängd alkohol som finns tillgänglig till unga, mindre belastning på sjukhusen, färre alkoholrelaterade olyckor.

3.1 Spritbussarna

Första tiden av uppdraget gjordes en kartläggning av samverkansformer, analyser av fusket inom punktskatteområdena togs fram och arbetsmodeller utvecklades. Det har lagt en bra grund för det fortsatta arbetet. Utifrån de särskilda myndighetsgemensamma insatser mot spritbussarna som skett första halvåret 2017, kan vi konstatera att förekomsten av spritbussarna i princip har upphört. Vårt angreppssätt har varit fördjupade trafikkontroller av kör- och vilotider, yrkeskompetensbevis, yrkestrafiktillstånd, gemenskapstillstånd, färdskrivare, flygande inspektion, lastsäkring, överlast, nykterhet och körkortsbehörighet, lagföring och administrativt omhändertagande och övriga kontroller och skatteutredningar har gett detta resultat. Den samlade effekten har uppnåtts genom de olika myndigheternas åtgärder, det vill säga ett samlat ökat tryck på de oseriösa aktörerna. Det finns goda förutsättningar att bygga vidare på de arbetssätt och samarbetsformer som arbetats fram under uppdraget.

Kartläggningen visade ett stort antal bussankomster, ca 20 st, varje vecka med genomsnittlig alkoholmängd om ca 12 ton/buss. Omfattningen av det beräknade skattebortfallet uppgick till minst 300 miljoner kr för 2016 och brottsvinsterna motsvarande 300 miljoner kr relaterat till dessa bussankomster. Efter insatserna har inflödet av alkohol via spritbussarna i princip upphört. Således har den gemensamma insatsen haft mycket god effekt.

Åtgärderna mot spritbussarna har gett följande utfall:

- Drygt ca 145 000 liter omhändertagen och beslagtagna alkohol.
- Målvakter har dömts till fängelse jämte utvisning.
- Drygt 675 000 kr i utfärdade transporttillägg på busschaufförer och passagerare.
- Skatteutredningarna har medfört ca 6 miljoner kr i höjningar avseende alkoholskatt.
- Drygt 3 miljoner kr i utfärdade böter på grund av överlast, missbruk av kör- och vilotider etc.
- Kronofogdemyndigheten har drivit in ca 100 000 kr från personer som agerade målvakter på en spritbuss som var på väg att resa ut från Sverige. De har även verkställt betalningssäkring med 35 000 kr, utifrån skattefordran, i ett bussläp som används för inköpsresor.

En effekt av insatserna mot spritbussarna är att den s.k. myrtrafiken, det vill säga skåpbilar och andra mindre fordon innehållande alkohol, har ökat under sensommaren. ”Kända” busschaufförer och målvakter påträffas i myrtrafiken. Personerna återkommer i resandeflödet trots att de redan är föremål för brottsutredning. En förändring har visat sig gällande målvaktsgruppen, att även s.k. EU-migranter och nyanlända har börjat agera målvakter.

I ett ärende har åtal väckts mot ett 20-tal personer gällande grov smuggling av alkohol. Tillslag gjordes vecka 21, 2016, vilket kort redovisades i delrapporten. Huvudförhandling pågår för närvarande.

Den gemensamma operativa samverkan har lett till att fusk inom välfärdssystemen upptäckts. Vidare har osund konkurrens motverkats. Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) drar, utifrån s.k. monitor-mätning, slutsatsen att det totala antalet personer som köpt insmugglad alkohol minskat med 25 % (statistiskt säkerställt enligt CAN) under och efter insatsen, jämfört med motsvarande period året innan.

Försäkringskassan – har utifrån det underlag som samverkande myndigheter sammanställt – selekterat ut 117 ärenden för vidare kontroll av förmån som utbetalas. Av dessa har 68 personer gjort mellan 3–17 resor under 2017. Av dessa fall leder ca fem av dem till någon form av åtgärd. Återbetalningsbelopp uppskattas till ca 1,5 miljoner kr. I samband med Försäkringskassans utredningar kan även andra aktörer behöva delges den information som framkommit i samverkan. Exempel är läkare som kan ha fått felaktig information om hälsotillstånd och funktionsförmågor.

Ett betydande antal av passagerarna är eller har varit beviljade aktivitetsstöd vilket beslutas av Arbetsförmedlingen och utbetalas av Försäkringskassan. Om passagerarna fullföljt sitt anvisade program finns inga restriktioner för resor.

Sammanställningen visar att ett betydande antal personer är ålderspensionärer. Ersättningar som bostadstillägg från Pensionsmyndigheten är inkomstprövad och det kan behöva ses över om en person gjort många resor och stora mängder alkohol har tagits över gränsen.

Migrationsverket – har utifrån det underlag som samverkande myndigheter sammanställt – konstaterat att personer med avvisningsbeslut har agerat som målvakter.

Arbetsförmedlingen – har utifrån det underlag som samverkande myndigheter sammanställt – företagit kontrollutredningar. I ett ärende har det beslutats om återkrav på drygt 81 000 kr. I ett annat ärende har förfrågan om återkrav (ännu ej beslutat) gjorts på ca 504 000 kr.

Transportstyrelsen har inom ramen för insatserna mottagit ett antal rapporter om överlast samt flertalet underrättelser från i huvudsak Polismyndigheten. Dessa uppgifter har förutom de konkreta ärendena även bidragit till urval för företagskontroller och lett till att tillsynsärenden är initierade. Detta kan i förlängningen skapa förutsättningar för att genomföra tillsyn gällandes trafikillstånd.

Genom denna samverkan har arbetet effektiviserats. Exempelvis kan paral-

lilla tillsynsärenden initieras, med flera myndigheter representerade direkt från start. Detta leder till att det finns förutsättningar för ökad effektivitet eftersom myndigheterna kan verka tillsammans både vid urval, uppstart av ärenden och med efterföljande utredning hos respektive myndighet.

3.2 Övriga resultat och effekter i uppdraget och linjeverksamheten

Alkohol

Resultat och effekter rörande alkohol:

- Identifierat oegentligheter av företrädare inom uppskovsförfarandet.
- Under perioden jan 2016 – aug 2017 har Tullverket omhändertagit och beslagtagit drygt ca 1 200 000 liter alkohol (exkl. spritbussarna).

Tobak

Resultat och effekter rörande tobak:

- Ett antal skatteutredningar avseende tobak, vattenpipstobak m.m. har genomförts, som resulterat i skattehöjningar med ca 80 miljoner kronor (tobaksskatt), och ett antal skatteutredningar pågår. Utredningarna bedöms resultera i att ett antal bolag påförs betydande skattebelopp.
- Skatteutredningen gällande karusellhandel med snus resulterade i att ett företag påfördes skatt med 76 miljoner kronor (tobaksskatt). Utredningen har dessutom lett till åtal och huvudmännen dömdes till fängelse sex respektive fem år.
- Tullverket har påfört importörer tull och punktskatt på de sändningar i det legala flödet (import från tredjeland) innehållande rökbar tobak, som anses vara punktskattepliktig.
- Genom olika informationsinsatser till myndigheternas operativa personal har kunskapen ökat om rökbar tobak.
- Den myndighetsgemensamma underrättelseverksamheten har utvecklats och genomförda insatser från myndighetshåll bedöms få en preventiv effekt.

Energiprodukter

Resultat och effekter rörande energiprodukter:

- Två nyligen meddelade domar har rört fusk med smörjolja. Skatteundandragandet (energiskatt) uppgick i dessa bägge fall till totalt ca 55 miljoner kr. Ett antal personer dömdes till fängelse med som mest sex år. Dessa domar bedöms få en preventiv effekt eftersom påföljderna blivit långa fängelsestraff. Företeelsen har blivit mer känd hos myndigheterna varför fusket lättare bör kunna identifieras framöver.
- Tullverket har genomfört en kartläggning av oljebranschen vilket resulterat i en ökad kunskap inom och tillsammans med övriga myndigheter i regeringsuppdraget.
- Genom en myndighetsgemensam temadag om problematiken kring fusk med smörjolja har deltagande myndigheters kunskaper ökat.

- Det planeras även en temadag med representanter för myndigheter i Östersjöländerna gällande fusk med punktskattepliktiga varor med fokus på smörjolja.

3.2.1 Övrigt

Övriga resultat och effekter:

- Befintlig penningtvättslagstiftning och dess tillämpning har aktualiserats inom uppdraget. Ekobrottsmyndigheten för en dialog med Finanspolisen och internationella myndigheter. Avsikten är att verka för att penningtvättslagstiftning tillämpas vid kontanthantering i samband med överlåtelse av punktskattepliktiga varor som är avsedda för smuggling.

4 Identifierade problemområden och förslag på ny lagstiftning

4.1 Lagförslag

Arbetsgruppen Lagstiftning/regelverk har identifierat problemområden och tagit fram ett antal lagförslag. Förändringarna kan effektivisera arbetet för berörda myndigheter och leda till stor effekt i arbetet med att stävja illegal hantering av punktskattepliktiga varor. Nedan redogörs kortfattat för ett antal förslag på ny lagstiftning, där några redan tidigare har underställt regeringen.

4.1.1 Punktskattepliktiga varor

Förslag till ny rättslig reglering:

- Genom olika regleringar i LPK införa bestämmelser riktade mot personer som transporterar punktskattepliktiga varor för någon annans räkning.
- Ge Tullverket möjlighet att väga fordon i syfte att selektera dem för kontroll men ytterligare resurser torde erfordras. Tullverket skulle även kunna få utfärda böter för överlast. Arbetet kan effektiviseras om flera myndigheter kan nyttja utrustningen.
- En bestämmelse föreslås införas i LPK vilken ger Tullverket befogenhet att besluta om förverkande av varor enligt LPK. Det skulle således innebära att Tullverket övertar allmän förvaltningsdomstols beslutanderätt till förverkande enligt 4 kap. 9 § LPK.
- Skattskyldiga aktörer vars lämplighet prövas och godkänns av Skatteverket bör inte omfattas av bestämmelsen som möjliggör helårsredovisning av punktskatt.
- Säkerheter ska kunna tas i anspråk av Skatteverket i minst sex månader efter det att godkännande återkallas eller avregistrering sker.
- Inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot den organiserade brottsligheten pågår parallellt ett arbete för att effektivisera det brottsbekämpande arbetet och där ingår även punktskatteområdet.

Härutöver bör framhållas att transporttillägget kommer att höjas från dagens 20 procent till 40 procent fr.o.m. den 1 januari 2018. Denna lagändring har tillkommit under regeringsuppdraget.

4.1.2 Snus

Tullverket saknar möjlighet att kontrollera skattskyldigheten vid själva införseln. Snus och tuggtobak omfattas inte av LPK då snus och tuggtobak inte är harmoniserade tobaksvaror enligt punktskattedirektivet (Rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG). Annan införselreglering saknas förutom ålderskravet enligt tobakslagen för att få föra in snus och tuggtobak.

För att göra det möjligt för Tullverket att kontrollera kommersiell införsel av snus och tuggtobak från annat EU-land vore det ändamålsenligt om dessa varor också kunde omfattas av LPK. För att åstadkomma det kan en särskild reglering kring dessa varor skapas och ett särskilt administrativt krav införas som kan kontrolleras vid en transportkontroll. Sådana administrativa krav kan vara att det införs en anmälningsskyldighet till Skatteverket innan snus och tuggtobak förs in. Den som då för in varorna eller för vars räkning dessa förs in, åläggs att ställa säkerhet för skatten innan införseln sker.

4.1.3 Inhämtningslagen

Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet med underrättelseverksamheten "in-house". Ett verktyg inom underrättelseverksamheten är inhämtning av elektronisk information genom lag (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk information i de brottsbekämpande myndigheterna underrättelseverksamhet, nedan Inhämtningslagen. Lagen innehåller ett regelverk som innebär att underrättelseverksamheten inom Ekobrottsmyndigheten inte kan använda detta verktyg. Den brottskatalog som Ekobrottsmyndigheten hanterar innehåller inte ett straffminimum om fängelse i två år, vilket krävs för Inhämtningslagens tillämpbarhet.

Med hänsyn till de områden inom brottsbekämpningen som nu kan sägas stå i fokus, organiserad brottslighet, finansiering av terrorism, och satsningen mot de s.k. utsatta områden, skulle Ekobrottsmyndigheten få en större möjlighet än idag att på ett snabbt sätt kunna öka kvaliteten på underrättelseverksamheten.

Således bör Inhämtningslagen göras tillgänglig även för bekämpningen av annan brottslighet än den som har ett lägsta straff om fängelse i två år. Detta kan ske genom att Inhämtningslagen ändras efter mönster av rättegångsbalkens regler om hemlig telefonavlyssning.

4.2 Problemområde

4.2.1 Energiprodukter

Smörjolja och rostskyddsolja är exempel på energiprodukter som inte omfattas av bestämmelsen om en direkt skatteplikt. Istället är dessa produkter föremål för en indirekt skatteplikt enligt lag (1994:1776) om skatt på energi. Energiskatt och koldioxidskatt ska betalas även för dessa produkter om de är avsedda att förbrukas, säljs eller förbrukas som bränsle för uppvärmning, motorbränsle, tillsats till motorbränsle eller medel för att öka motorbränsles volym. Skatt ska då betalas med belopp som gäller för likvärdigt bränsle.

Just problem med införsel av smörjolja har det senaste åren uppmärksamats i brottmål och bedöms vara det största problemet såvitt avser illegal hantering av bränslen. Olja tas in, framför allt från Polen, som smörjolja men används som bränsle. Smörjolja omfattas inte av uppskovsförfarandet och kräver därför inte tillstånd som upplagshavare från Skatteverket. Denna smörjolja har sedan använts på ett sätt som gör att skatteplikt inträder. Oljan har levererats till kund som bränsle. Omfattningen av problemet är inte känt men de trots allt få rättsfall som hanterats de senaste åren har visat att skattebortfallet i dessa härvor inte är obetydligt.

Under 2016 har åtal väckts i två större ärenden gällande sådan olja. Dessa mål har varit föremål för prövning i hovrätt och sju personer har dömts till fängelsestraff, som längst i sex år. Den samlade skatteeffekten avseende undandragen punktskatt på olja uppgår till ca 55 miljoner kr. Härtill kommer undandragen mervärdesskatt på betydande belopp. Mörkertalet för denna typ av brottslighet är svår att uppskatta men den bedöms generera stora brottsvinster. Brottsligheten kräver i normalfallet kunskap och erfarenhet – liksom annan illegal hantering med punktskattepliktiga varor – varför den bör kategoriseras som organiserad brottslighet.

Något konkret lagstiftningsförslag läggs inte, men det finns anledning att i detta sammanhang belysa problemställningen. Problemområdet kommer ytterligare att belysas tillsammans med grannländer vid Östersjöområdet.

5 Det fortsatta arbetet framåt

Regeringsuppdraget har varit en vitamininjektion för myndigheternas samverkan. Arbetet har skett utifrån befintliga resurser och med hänsyn tagen till andra prioriteringar. Vi har som myndighetsgrupp utvecklat kontakty-

torna och fått en helhetssyn generellt vad gäller illegal hantering av punktskattepliktiga varor. Kunskaper har delats och utvecklats vilket gett oss en bra grund för det fortsatta arbetet.

Regelverket runt punktskatter är av komplex karaktär vilket kan leda till samverkans-, tolknings- och tillämpningsproblem. Därför är det viktigt att höja och sprida kunskapen gällande punktskattelagstiftningen inom och mellan myndigheterna. Det har bl.a. gjorts i och med de myndighetsgemensamma temadagarna. Ökad kompetens bedöms leda till att flera ärenden drivs vidare till förundersökningar och skatteutredningar.

Det framtida arbetet gällande smugglingsproblematiken bör fokuseras på vissa införselplatser med tanke på Sveriges geografiska läge. Där ska varuflöden och stora (kriminella) aktörer identifieras så långt det är möjligt. Myndighetssfären bör även i framtiden samverka och göra gemensamma prioriteringar och insatser för att skapa störst effekt och för att samtidigt bedriva verksamheten resurseffektivt i arbetet mot den organiserade brottsligheten.

Deltagande myndigheter har för avsikt att utveckla former för fortsatt samverkan utifrån nuläget.

5.1 Nationellt

Myndigheterna ser vikten av att upprätthålla de kontaktytor som nu utvecklas och vi har infört kontaktpunkter på myndigheterna. Förslag finns att införa specifika brevlådor för e-post för punktskatterelaterade frågor.

Det brottsbekämpande arbetet kan bli effektivare om myndigheterna tidigt använder alla de administrativa verktyg som finns till hands. Tullverket har i ökande utsträckning använt sig av administrativa åtgärder, såsom omhändertagande med stöd av LPK. Detta har visat sig vara framgångsrikt, eftersom det har varit en snabbare genomströmningstid i ärendehandläggningen och därmed mer kostnadseffektivt för staten som helhet. Det är därför viktigt att detta tankesätt implementeras i det operativa arbetet. Genom den utökade regionala samverkan kommer underrättelseinformation att delas mellan fler myndigheter. Dessa kan då vidta administrativa och exekutiva åtgärder mot den organiserade brottsligheten med inriktning på punktskatter. Tillgångsriktad brottsbekämpning blir allt viktigare och även när det gäller bekämpningen av illegal hantering av punktskattepliktiga varor måste därför detta arbetssätt implementeras i allt från planerings- till uppföljningsfaserna.

Samverkansprojektet inom underrättelsearbetet (främst avseende uppskovsförfarandet på tobakssidan) kvarstår och kommer att utvecklas till ytterligare varugrupper. Detta arbete har nu inletts bl.a. genom myndighetsgemensamma temadagar. De personer som nu ingår i styrgruppen avser att fort-

sätta sitt arbete genom att ha årliga möten. Detta för att säkerställa att punktskatteområdet omhändertas på ett effektivt sätt inom myndigheterna.

Resultatet av insatserna inom punktskatteuppdraget har lett till att det f.n. är ett väldigt lågt inflöde av alkohol via spritbussar. Myndigheterna följer noga utvecklingen och är beredda att vidta åtgärder. En följd av genomförda samverkansåtgärder är att myndigheterna snabbt kan sätta in motåtgärder om trafiken tar fart igen.

Det operativa arbetet avseende tobak bör med fördel genomföras i myndighetsgemensam underrättelseverksamhet. Arbetet kan effektiviseras ännu mer genom kunskapshöjande insatser.

Samverkan kring bränslefrågorna, med fokus på smörjolja som används för skattepliktigt ändamål såsom bränsle, kommer att fortsätta utvecklas av berörda myndigheter.

Vi vill framhålla att de resultat som uppnått under uppdraget har skett utifrån dagens befintliga resurser och prioriteringar. Samverkan mellan berörda myndigheter utifrån ett gemensamt fokus och med gemensamma prioriteringar kommer att fortsätta på såväl strategiskt/taktiskt plan som på operativ nivå efter att uppdraget har redovisats. Myndigheterna kommer att göra detta utifrån tillgängliga resurser och andra nödvändiga prioriteringar.

5.2 Internationellt

På EU-nivå har det konstaterats stora problem gällande illegal hantering av punktskattepliktiga varor, både inom uppskovsförfarandet och rörande varor i beskattat skick, med stora skatteförluster som följd. För att stävja detta är det viktigt att vi fortsätter utveckla samverkan med olika internationella myndigheter och organ i andra länder. Estland som ordförandeland i EU kommer under sin period bland annat att prioritera alkohol- och folkhälsofrågor – där gränsöverskridande alkoholförsel för privatpersoner är ett prioriterat område.

Internationell samverkan inom området avseende penningtvätt är initierat och kommer att utvecklas.

Kontakter har även tagits med tyska och danska myndigheter för att hitta beröringspunkter gällande problematiken med spritbussarna.

Möte med berörda myndigheter i Östersjöländerna planeras i syfte att utveckla och fördjupa samarbetet kring punktskattefrågorna. Det är viktigt att det finns goda upprättade kontaktvägar när internationell kontakt behöver tas.

Idag finns internationell myndighetssamverkan via bl.a. följande kanaler, ELO, EMPACT, Europol, OLAF/KOMMISSIONEN, OPC, Polis- och tull-samarbetet i Norden (PTN), SOCTA, TUS och World Customs Organization (WCO). Den internationella samverkan är viktig och den är en framgångsfaktor.

Förkortningar

ANDT – alkohol, narkotika-, dopnings- och tobaksstrategin

ELO – Excise Liaison Office, det centrala kontaktkontoret för punktskatter

EMCS – Excise Movement and Control System (ska användas vid alla flyttningar av alkohol- och tobaksvaror under skatteuppskov)

EMPACT EXCISE – samarbete inom EUs policy cykel avseende punkt-skattebrott

EMPACT – EUs policy cykel vars mål är att bekämpa internationell och organiserad brottslighet

Europol – Europeiska polisbyrån

OLAF – Europeiska byrån för bedrägeribekämpning

OPC – Operativa Kommittén gällande Östersjösamarbetet

PTN – Polis- och tullsamarbetet i Norden

SOCTA – EUs hotbilda-bedömning gällande grov och organiserad brottslighet

TUS – Tullsamarbetsgruppen, en rådsgrupp inom EU för tullsamarbete

WCO – World Customs Organization