

  
Skatteministeriet

**Notat**

17. juni 2014  
J.nr. 14-0187266

Moms, Afgifter og Told  
KML

Til Folketingets Europaudvalg  
(Kopi til Folketingets Skatteudvalg)

## Revideret grund- og nærhedsnotat

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om Unionens retlige rammer for toldovertrædelser og -sanktioner (KOM(2013) 884 final/4).

### 1. Resumé

*Direktivet har til formål at harmonisere begrebet toldovertrædelser samt sanktioneringen heraf i medlemsstaterne.*

*EU-Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne skal betragte en række specifikt angivne handlinger og undladelser som overtrædelser af EU's toldlovgivning, som skal pålægges administrative eller strafferetlige sanktioner.*

*Det foreslås, at toldovertrædelser skal sanktioneres 1) på objektivi grundlag, det vil sige uanset spørgsmålet om skyld, 2) som følge af forsømmelighed eller 3) som følge af forsætlighe*

*Sanktioner skal ifølge forslaget alene fastsættes i form af bøder.*

*Det er regeringens umiddelbare opfattelse, at der kan rejses tvivl om, hvorvidt forslaget opfylder nærhedsprincippet, og der er endvidere behov for nærmere afklaring af bl.a. hjemlen til fremsættelse af forslaget og forslagets konsekvenser.*

*Endvidere giver det præcise indhold og rækkevidden af visse af forslagets bestemmelser anledning til tvivl, ligesom visse af forslagets bestemmelser rejser spørgsmål af mere principiel karakter i relation til grundlæggende strafferetlige principper og horisontale bestemmelser i straffeloven.*

*Forslaget er ikke omfattet af retsforbeholdet.*

### 2. Baggrund

EU-Kommissionen har ved COM(2013) 884 endelig af 13. december 2013 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om Unionens retlige rammer for toldovertrædelser og toldsanktioner.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF, særligt artikel 33. Det følger af artikel 33, at Europa-Parlamentet og Rådet inden for traktaternes anvendelsesområde kan træffe foranstaltninger til styrkelse af todsamarbejdet mellem medlemsstaterne og mellem disse og EU-Kommissionen. Direktivforslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294, hvor EU-Parlamentet er medlovgiver. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

**EU-Kommissionen har ved COM(2013) 884 final/4 af 5. juni 2014 fremsat et revideret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om Unionens retlige rammer for toldovertrædelser og -sanktioner.**

**Ifølge det reviderede forslag er dette alene revideret i forhold til afsnittet om nærhedsprincippet.**

**I forhold til det oprindelige grund- og nærhedsnotat, indeholder det reviderede grund- og nærhedsnotat ændringer i afsnittet om nærhedsprincippet, i afsnittet om forventninger til andre landes holdninger samt tilføjelse af høringsvar.**

### **3. Formål og indhold**

#### *Formål*

EU er en toldunion. Lovgivningen i toldunionen henhører under EU's enekompetence, og er ifølge EU-Kommissionen fuldt harmoniseret. Håndhævelse af toldreglerne, og sanktioner for ikke at overholde disse er imidlertid omfattet af medlemsstaternes nationale lovgivning.

De nationale sanktioner er forskellige, eksempelvis bøder, fængselsstraf, konfiskering af varer eller midlertidig eller permanent udelukkelse fra aktiviteter af industriel eller kommerciel karakter.

EU-Kommissionen har udarbejdet en oversigt over 24 medlemsstaters systemer for toldovertrædelser og -sanktioner, og en analyse heraf har vist, at der er betydelige forskelle. Nogle medlemsstater anvender både strafferetlige og ikke-strafferetlige sanktioner, mens andre kun anvender strafferetlige sanktioner. Tilsvarende anvender nogle medlemsstater objektivt ansvar for toldovertrædelser, det vil sige statuerer ansvar, uanset at der ikke foreligger forsætlig eller forsømmelig adfærd, mens andre kun statuerer ansvar, hvis der foreligger forsætlig eller forsømmelig adfærd.

Endvidere er tidsfristerne for, hvornår en sanktionsprocedure kan indledes, en toldsanktion kan pålægges, og hvornår en toldsanktion skal gennemføres, forskellig i medlemsstaterne.

Herudover kan en juridisk person drages til ansvar for overtrædelse af toldreglerne i nogle medlemsstater, men ikke i andre.

Denne forskel i sanktioner for overtrædelse af toldreglerne indebærer ifølge EU-Kommissionen

1. betænkeligheder i visse WTO-medlemsstater med hensyn til EU's overholdelse af sine forpligtelser på dette område,
2. vanskeliggør forvaltningen af toldunionen, fordi behandlingen af de samme overtrædelser af toldforskrifterne kan være meget forskellig fra medlemsstat til medlemsstat, og
3. påvirker konkurrencevilkårene på det indre marked, da de økonomiske operatørsers ligestilling påvirkes, fordi aktører, som overtræder toldforskrifterne i en medlemsstat med milde sanktioner, stilles mere fordelagtigt. Denne situation påvirker også muligheden for at få tildelt status som autoriseret økonomisk operatør (AEO), da det er en betingelse for at opnå denne status, at toldlovgivningen overholdes uden alvorlige overtrædelser, og denne betingelse fortolkes forskelligt i de nationale lovgivninger. Status som AEO medfører visse administrative lettelser.

Henset til disse forhold er det EU-Kommissionens opfattelse, at der er behov for at styrke den harmoniserede toldlovgivning med fælles regler for dens håndhævelse ved at tilnærme medlemsstaternes nationale sanktionssystemer. Dette vil bidrage til ens behandling af økonomiske operatører i EU og bidrage til en effektiv beskyttelse af EU's finansielle interesser.

### *Indbold*

Konkret foreslår EU-Kommissionen, at der fastsættes en ramme for de handlinger og undladelser, som medlemsstaterne skal betragte som en overtrædelse af EU's toldlovgivning, og som derfor skal pålægges administrative eller strafferetlige sanktioner.

### 3.1 Toldovertrædelser

Forslaget indeholder tre kategorier af handlinger og undladelser, som anses som toldovertrædelser, medmindre de skyldes fejl fra toldmyndighedernes side. Det drejer sig om 1) toldovertrædelser på objektive grundlag, 2) toldovertrædelser som følge af forsømmelighed, og 3) forsætlige toldovertrædelser.

#### *Toldovertrædelser med objektive ansvar*

I forslaget opregnes en række handlinger og undladelser, som skal anses for toldovertrædelser på objektive grundlag, det vil sige uanset spørgsmålet om skyld. Det drejer sig bl.a. om følgende forhold:

- At en person, der indgiver en toldangivelse undlader at sikre rigtigheden og fuldstændigheden af oplysningerne i angivelsen og i understøttende dokumenter.

- At en økonomisk operatør undlader at opbevare dokumenter og oplysninger om toldformaliteter i tilgængelig form i den af toldmyndighederne fastsatte periode.
- At en person, som skylder et toldbeløb, undlader at betale dette indenfor den fastsatte frist.

Ifølge forslaget skal toldovertrædelser med objektivt ansvar pålægges sanktioner, som er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelserne og har en afskrækkende virkning. Hvis toldovertrædelserne vedrører bestemte varer, skal der pålægges en bøde på 1 – 5 pct. af varernes værdi. Hvis toldovertrædelserne ikke vedrører bestemte varer, skal der pålægges en bøde på 150 til 7.500 EUR.

#### *Toldovertrædelser som følge af forsømmelighed*

I forslaget opregnes endvidere en række handlinger og undladelser, som skal anses for toldovertrædelser, hvis der er udvist forsømmelighed. Det drejer sig bl.a. om følgende forhold:

- At en økonomisk operatør ikke yder al nødvendig bistand for opfyldelse af toldformaliteter eller gennemførelse af toldkontrol.
- At en økonomisk operatør undlader at frembyde varer for toldmyndighederne i forbindelse med bl.a. indførsel og udførsel af varer til og fra EU.
- At forpligtelser, der følger af en afgørelse om anvendelse af toldlovgivningen, ikke opfyldes af den, som afgørelsen er rettet mod.

Toldovertrædelser som følge af forsømmelighed skal pålægges sanktioner, som er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelserne og har en afskrækkende virkning. Hvis toldovertrædelserne vedrører bestemte varer, skal der pålægges en bøde på op til 15 pct. af varernes værdi. Hvis toldovertrædelserne ikke vedrører bestemte varer, skal der pålægges en bøde på op til 22.500 EUR.

#### *Forsætlige toldovertrædelser*

Endelig opregnes i forslaget en række forhold, der skal anses for toldovertrædelser, hvis der foreligger forsætlig adfærd. Det drejer sig bl.a. om følgende forhold:

- At en person fremlægger falske dokumenter eller afgiver falske oplysninger.
- At en økonomisk operatør søger at opnå en tilladelse til at anvende forenklede ordninger, herunder status som AEO, på grundlag af falske oplysninger.
- At en økonomisk operatør undlader at frembyde varer for toldmyndighederne i forbindelse med bl.a. indførsel og udførsel af varer til og fra EU.

Anstiftelse af, medvirken og tilskyndelse til en forsætlig toldovertrædelse skal ifølge forslaget også udgøre en toldovertrædelse. Tilsvarende skal forsøg på at opnå tilladelse til at anvende forenklede ordninger på grundlag af falske oplysninger og forsøg på at undlade at frembyde varer ved ind- eller udførsel til eller fra EU udgøre toldovertrædelser.

Toldovertrædelser som følge af forsætlighed skal pålægges sanktioner, som er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelserne og har en afskrækkende virkning. Hvis toldovertrædelserne vedrører bestemte varer, skal der pålægges en bøde på op til 30 pct. af varernes værdi. Hvis toldovertrædelserne ikke vedrører bestemte varer, skal der pålægges en bøde på op til 45.000 EUR.

Ved fastsættelse af bødeniveauet for alle typer toldovertrædelser skal medlemsstaterne tage højde for alle relevante omstændigheder, herunder i givet fald bl.a. overtrædelsens alvor og varighed, størrelsen af det unddragne toldbeløb og tidligere overtrædelser.

### 3.2 Juridiske personers ansvar

Juridiske personer skal ifølge forslaget kunne drages til ansvar for toldovertrædelser, som er begået for vindings skyld.

Det er en forudsætning, at toldovertrædelserne begås af en person, der handler enten på egen hånd eller som medlem af et organ under den juridiske person. Endvidere skal den pågældende person have en ledende stilling inden for den juridiske person på grundlag af 1) en bemyndigelse til at repræsentere den juridiske person, 2) en beføjelse til at træffe beslutninger på vegne af den juridiske person eller 3) en beføjelse til at udøve intern kontrol inden for den juridiske person.

Hvis en sådan ledende person på grund af manglende kontrol eller tilsyn har gjort det muligt for en underordnet at begå en toldovertrædelse for den juridiske persons vindings skyld, skal den juridiske person endvidere kunne drages til ansvar.

Den juridiske persons ansvar skal ikke udelukke, at den fysiske person, som har begået toldovertrædelserne, tillige skal kunne straffes.

### 3.3 Forældelse og suspension

Forældelsesfristen for retsforfølgning af toldovertrædelser skal efter forslaget være fire år regnet fra den dag, hvor overtrædelserne blev begået. Fristen kan af den kompetente myndighed afbrydes af enhver handling, som vedrører undersøgelse eller retsforfølgning, som bekendtgøres over for lovovertræderen.

Anlæggelse eller videreførelse af sager vedrørende toldovertrædelser skal ikke være mulig, efter en periode på otte år fra toldovertrædelserne er begået.

Forældelsesfristen for håndhævelsen af en afgørelse om pålæggelse af en sanktion skal være tre år regnet fra dagen for den endelige afgørelse.

Medlemsstaterne kan fastlægge, i hvilken type sager forældelsesfristerne kan suspenderes.

Administrative sager om toldovertrædelser skal suspenderes, hvis der er anlagt en straffesag mod samme person for samme forhold. Hvis der afsiges dom i straffesagen, skal den suspenderede administrative sag indstilles. Hvis der ikke afsiges dom i straffesagen, kan den suspenderede administrative sag genoptages.

### 3.4 Kompetence

Medlemsstaterne skal sikre, at de har kompetence til at kunne pålægge sanktioner for toldovertrædelser i overensstemmelse med et af følgende kriterier: 1) toldovertrædelser er begået helt eller delvis inden for den pågældende medlemsstats territorium, 2) den person, som har begået toldovertrædelser er statsborger i den pågældende medlemsstat, 3) de varer, som toldovertrædelser vedrører, befinder sig på den pågældende medlemsstats territorium.

I de tilfælde hvor mere end én medlemsstat har kompetencen i forhold til samme toldovertrædelse, skal kompetencen udøves af den medlemsstat, som har en verserende straffesag om forholdet. Hvis kompetencen ikke kan afgøres ud fra dette kriterium, skal kompetencen udøves af den medlemsstat, der først indleder en straffesag om toldovertrædelser.

### 3.5 Øvrige bestemmelser

Forslaget fastsætter endvidere, at medlemsstaterne skal samarbejde og udveksle alle oplysninger, som er nødvendige for toldovertrædelsessager omfattet af forslaget. Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at der er mulighed for midlertidigt at beslaglægge varer, transportmidler eller andre værktøjer, som benyttes til at begå toldovertrædelser.

Indholdet af forslaget skal efterleves af medlemsstaterne senest 1. maj 2017, og senest den 1. maj 2019 skal EU-Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om, hvorvidt medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterleve indholdet af forslaget.

## **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentets Udvalg for Indre Marked og forbrugerbeskyttelse behandler sagen. Forslaget vil først blive behandlet efter valget til Europa-Parlamentet.

## **5. Nærhedsprincippet**

I begrundelsen for **det oprindelige** forslag har EU-Kommissionen anført følgende med hensyn til overholdelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet:

”Tilnærmelsen af toldovertrædelser og ikke-strafferetlige sanktioner skal ses som en integreret del af den afledte ret, som Unionen kan vedtage med henblik på at styrke samarbejdet mellem toldmyndighederne i medlemsstaterne og deres samarbejde med Kommis-

sionen. Kommissionen har til opgave at gennemføre lovgivningen i toldunionen, som er et område, hvor Unionen har enekompetence. Det er derfor ikke nødvendigt med en vurdering af, om foranstaltninger på dette område er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, der er fastlagt i artikel 5, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union.

Selv hvis overensstemmelsen med nærhedsprincippet skulle have været vurderet, på trods af at det her drejer sig om et fuldt harmoniseret politikområde (toldunionen) med fuldt harmoniserede regler, hvis effektive gennemførelse er afgørende for selve eksistensen af toldunionen, er det også pga. den betydelige forskel mellem de nationale lovgivninger, kun Unionen, der er i stand til at opfylde dette direktivs målsætninger.

Efter proportionalitetsprincippet som fastsat i artikel 5, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Union går dette forslag ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål. Indholdet af dette forslag er i overensstemmelse med de krav, der er nedfældet i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Særligt er visse bestemmelser vedrørende procedureregler blevet indført i overensstemmelse med principperne om ret til god forvaltning og en upartisk domstol samt princippet *ne bis in idem*.”

Rådets Juridiske Tjeneste har skriftligt tilkendegivet, at tolsamarbejdet i TEUF art. 33 er underlagt delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne, hvorfor nærhedsprincippet finder anvendelse på foranstaltninger omfattet af denne artikel. Rådets Juridiske Tjeneste lægger i den forbindelse navnlig vægt på, at tolsamarbejdet – i modsætning til toldunionen, der er reguleret i TEUF artikel 30-32 – ikke fremgår af TEUF artikel 3, stk. 1, der indeholder en opremsning af de områder, hvor Unionen har enekompetence.

**EU-Kommissionen har i det reviderede forslag ændret sin vurdering af nærhedsprincippet og anfører nu følgende herom:**

**”Toldunionen, som er hjørnestenen i det indre marked, bygger på fælles regler og procedurer, som sikrer gennemførelsen af EU's told- og handelspolitiske foranstaltninger med hensyn til varehandel mellem EU og tredjelande. Den faktiske håndhævelse af denne harmoniserede lovgivning er en yderst vigtig forudsætning for, at både toldunionen og det indre marked kan fungere efter hensigten. Håndhævelsen har hidtil været underlagt medlemsstaternes nationale ret. Det har medført, at der er stor forskel på reglerne medlemsstaterne imellem, hvad angår toldovertrædelser og -sanktioner. Konsekvensen heraf er, at økonomiske operatører, der overtræder Unionens toldlovgivning, er underkastet forskellige overtrædelses- og sanktionssystemer, afhængigt af i hvilken medlemsstat overtrædelser er sket.**

Formålet med direktivet er på denne baggrund at opstille en liste over de toldovertrædelser, der er fælles for alle medlemsstaterne, og fastlægge grundlaget for effektive, afskrækkende og rimelige sanktioner, som medlemsstaterne skal pålægge for at sikre en effektiv håndhævelse af den harmoniserede toldlovgivning, der er nødvendig, hvis toldunionen skal fungere effektivt.

Disse mål kan ikke opfyldes ved hjælp af handling på medlemsstatsligt plan og kræver handling på EU-plan, især i lyset af de markante forskelle i de nationale lovgivninger. Eftersom medlemsstaterne ikke i tilstrækkelig grad kan opfylde direktivets mål, er handling på EU-plan således nødvendig i overensstemmelse med nærhedsprincippet som fastsat i artikel 5, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union.”

Regeringen er enig med Rådets Juridiske Tjeneste i, at tolsamarbejdet ikke er Unionens enekompetence. Regeringen finder således i lighed med Rådets Juridiske Tjeneste, **og nu tillige EU-Kommissionen**, at det er relevant at vurdere, hvorvidt direktivforslaget om toldovertrædelser og -sanktioner er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Det er regeringens umiddelbare vurdering, at der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt forslaget opfylder nærhedsprincippet, idet forslaget efter regeringens opfattelse er udtryk for harmonisering i videre omfang, end det er nødvendigt for at løse de reelle problemer, som forskellene i medlemsstaternes sanktionsanvendelse forårsager.

## 6. Gældende dansk ret

### 6.1 Straffebestemmelser

Der er i dansk ret fastsat regler om strafansvar for overtrædelser af toldloven i toldloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 867 af 13. september 2005 med senere ændringer, og i bekendtgørelse om toldbehandling, jf. bekendtgørelse nr. 403 af 3. maj 2012. Overtrædelse af toldloven og bekendtgørelse om toldbehandling kan straffes med bøde, hvis overtrædelsen begås ved grov uagtsomhed eller forsætligt. Der kan dog i gentagne tilfælde af bl.a. urigtig toldangivelse fastsættes bødestraf, selv om der ikke i det enkelte tilfælde foreligger grov uagtsomhed.

I straffelovens § 289 er der fastsat en skærpet strafferamme for grove tilfælde af berigelseskriminalitet rettet mod offentlige midler, herunder f.eks. vedrørende told. Det følger af bestemmelsen, at den, som for derigennem at skaffe sig eller andre uberettiget vinding gør sig skyldig i overtrædelse af særlig grov karakter af bl.a. toldlovgivningen, straffes med fængsel indtil 8 år.

Herudover følger det af straffelovens § 289 a, at den, der til brug for afgørelser om betaling eller tilbagebetaling af bl.a. told giver urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier oplysninger, herunder undlader at opfylde en oplysningspligt, af betydning for sagens afgørelse med forsæt til at unddrage sig eller andre betaling eller med forsæt til at opnå uberettiget udbetaling til sig eller andre, straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Overtrædelser af særlig grov karakter straffes efter § 289. Bestemmelsen er subsidær i forhold til bestemmelser i særlove, i det omfang den pågældende særlov indeholder en tilsvarende regulering.



Overtrædelse af straffelovens §§ 289-289 a kan alene straffes, hvis handlingen er begået forsætligt.

Den overvejende del af de toldovertrædelser, som er omfattet af direktivforslaget, vil være omfattet af de angivne straffebestemmelser.

## 6.2 Medvirken og forsøg

Straffelovens §§ 21 og 23 indeholder regler om strafansvar for forsøg på eller medvirken til overtrædelse af straffelovens og toldlovens bestemmelser.

Endvidere indeholder toldlovens § 79, nr. 4, regler om strafansvar for forsøg på overtrædelse af ordens- eller kontrolforskrifter i EU-forordninger på toldlovgivningens område.

## 6.3 Juridiske personers strafansvar

Efter toldlovens § 79 b kan selskaber mv. (juridiske personer) pålægges ansvar for overtrædelse af bestemmelser i toldloven og bekendtgørelse om toldbehandling. Juridiske personer kan endvidere efter straffelovens § 306 pålægges ansvar for overtrædelse af straffelovens bestemmelser.

En juridisk person kan efter straffelovens § 25 straffes med bøde. Strafansvaret for juridiske personer er undergivet de almindelige betingelser, der efter straffelovens § 27 gælder for denne ansvarsform. Det er således en forudsætning, at lovovertrædelsen er begået inden for dens virksomhed, og at overtrædelsen kan tilregnes en eller flere person(er) knyttet til den juridiske person eller den juridiske person som sådan.

Adgangen til at pålægge en juridiske person strafansvar indebærer ikke en begrænsning i mulighederne for at pålægge enkeltpersoner strafansvar i anledning af de samme overtrædelser. Dette spørgsmål afgøres i overensstemmelse med de almindelige principper for ansvarsplacering.

## 6.4 Straffens fastsættelse

Straffelovens kapitel 10 indeholder generelle bestemmelser om straffens fastsættelse.

Efter straffelovens § 80 skal der ved straffens fastsættelse lægges vægt på lovovertrædelsens grovhed og på oplysninger om gerningsmanden. Ved vurderingen af lovovertrædelsens grovhed skal der bl.a. tages hensyn til skaden, faren og kränkelsen forbundet med lovovertrædelsen. Ved vurderingen af oplysninger om gerningsmanden skal der tages hensyn til bl.a. dennes almindelige personlige og sociale forhold.

Straffelovens §§ 81 og 82 opregner herudover en række specifikke forhold, der skal indgå som henholdsvis skærpene og formildende omstændigheder ved straffens fastsættelse. Bestemmelserne indeholder imidlertid ikke en udtømmende angivelse af de skærpene og

formildende omstændigheder, der vil kunne indgå ved straffens fastsættelse. Der vil således også kunne lægges vægt på andre forhold.

### 6.5 Forældelse

En lovovertrædelse straffes ikke, når der er indtrådt forældelse. Regler herom findes i straffelovens kapitel 11.

Der er i straffelovens § 93, stk. 1, fastsat følgende almindelige forældelsesfrister, der regnes fra den dag, da den strafbare virksomhed eller undladelse er ophørt:

- 2 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 1 år for overtrædelsen.
- 5 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 4 år for overtrædelsen.
- 10 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 10 år for overtrædelsen.
- 15 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel på ubestemt tid.

For så vidt angår overtrædelser af skatte-, told-, afgifts- eller tilskudslovgivningen er forældelsesfristen dog i intet tilfælde mindre end 5 år, jf. straffelovens § 93, stk. 2, nr. 2.

Forældelsesfristen afbrydes ifølge straffelovens § 94, stk. 5, når den pågældende gøres bekendt med sigtelsen, eller når anklagemyndigheden anmoder om rettergangsskridt, hvorved den pågældende sigtes for overtrædelsen.

En idømt fængselsstraf bortfalder ifølge straffelovens § 97, stk. 2, ved forældelse inden for følgende frister, der regnes fra det tidspunkt, da dommen efter lovgivningens almindelige regler kunne fuldbyrdes:

- 5 år for fængsel indtil 1 år.
- 10 år for fængsel i mere end 1 år.
- 15 års for fængsel i mere end 4 år, men ikke over 8 år.
- 20 år for fængsel på tid over 8 år.

En bøde bortfalder ifølge straffelovens § 97 a, stk. 1, ved forældelse, hvis der ikke forinden er indgivet anmodning om udlæg inden for følgende frister, der regnes fra det tidspunkt, da afgørelsen efter lovgivningens almindelige frister kunne fuldbyrdes:

- 5 år, når bøden ikke overstiger 10.000 kr.
- 10 år, når bøden overstiger 10.000 kr.

### 6.6 Straffemyndighed

Regler om dansk straffemyndighed findes i straffelovens §§ 6-12.

Det følger heraf, at dansk straffemyndighed bl.a. omfatter handlinger foretaget i den danske stat, jf. straffelovens § 6, stk. nr. 1, (territorialprincippet).

Der kan i territorialprincippet ikke indlægges et krav om, at hele den kriminelle virksomhed er foretaget i den danske stat. Det følger således af straffelovens § 9, at når blot en del af lovovertrædelsen er begået i den danske stat, anses lovovertrædelsen således i sin helhed for at være begået her i landet. Det følger endvidere af straffelovens § 9, at i tilfælde, hvor en handling strafbarhed afhænger af eller påvirkes af en indtrådt eller tilsigtet følge, anses handlingen tillige for foretaget, hvor virkningen er indtrådt, eller hvor gerningsmanden har forsæt til, at virkningen skulle indtræde.

Har den kriminelle virksomhed – hverken for så vidt angår handling eller virkning – ingen tilknytning til Danmark, kan der være straffemyndighed i medfør af straffelovens § 7 (personalitetsprincippet). Der vil herefter bl.a. være dansk straffemyndighed i tilfælde, hvor gerningsmanden er dansk statsborger eller har bopæl i Danmark, og hvor handlingen er strafbar både efter gerningsstedets lov og dansk lov (dobbelt strafbarhed).

## 7. Konsekvenser

### Lovmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget i sin nuværende form vil medføre behov for ændringer af toldlovgivningen. Det kan endvidere ikke udelukkes, at forslaget vil medføre behov for ændringer i straffeloven.

### Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have væsentlige statsfinansielle eller administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget.

### Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget vurderes ikke at have administrative konsekvenser for erhvervslivet.

### Beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget vurderes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

## 8. Høring

Forslaget har været sendt i høring, og der er indkommet følgende bemærkninger:

**Advokatsamfundet** bemærker, at forslaget indeholder en række ikke-proportionelle sanktioner, herunder bøder baseret på vareværdi i stedet for størrelsen af told (unddraget told), og indfører objektivt straffeansvar, som er vanskeligt

foreneligt med sædvanlig europæisk og dansk strafferet. Direktivforslaget bør derfor tilrettes grundlæggende, inden det genfremsættes som forslag til vedtagelse.

Dansk Erhverv bemærker, at endelig stillingtagen til direktivforslaget afhænger af den konkrete implementering i dansk ret.

Dansk Advokater bemærker, at den nuværende retstilstand er uhensigtsmæssig. Der er betydelige forskelle på, hvordan toldovertrædelser sanktioneres i de enkelte medlemslande, hvilket medfører stor økonomisk usikkerhed og konkurrenceforvridning for aktørerne på toldområdet.

Danske Advokater anser rammerne for sanktioner i henhold til forslaget for at være en reduktion af de nugældende danske sanktioner. Bødeniveauet vil blive reduceret betydeligt, og overtrædelse af toldbestemmelserne vil ikke længere kunne medføre frihedsstraf. Omfanget af mindre alvorlige forseelser, som kan straffesanktioneres, vil dog blive udvidet betydeligt, og efter forslaget vil der fremover i modsætning til i dag også kunne straffes på objektive grundlag for mindre forseelser.

Ifølge Danske Advokater hindrer forslaget ikke, at medlemsstaterne opretholder egne straffebestemmelser, og opfordrer til at forslaget ændres således, at dette ikke kan finde sted.

DIKO bemærker, at forslaget indeholder elementer, der kan få alvorlige, negative konsekvenser for erhvervsvirksomheder.

Visse toldovertrædelser sanktioneres på objektive grundlag. Ifølge KOM anvender kun 3 medlemsstater i dag objektive ansvar ved overtrædelser af toldlovgivningen. DIKO bemærker, at der alene bør sanktioneres, når der forligger uagtsomhed eller forsæt og opfordrer derfor til, at bestemmelsen om objektive ansvar udgår.

Endvidere bemærker DIKO, at bødeudmåling bør ske som en procentdel af et manglende betalt toldbeløb, og ikke som efter forslaget på grundlag af værdien af de involverede varer, ligesom der bør være et loft over den maksimale bødestørrelse, også når bøden vedrører bestemte varer. Efter forslaget er der alene et loft over en bødes størrelse, når overtrædelsen ikke angår bestemte varer.

Videre bemærker DIKO, at forslaget bør præciseres i forhold til omstændigheder, særligt formildende omstændigheder, der skal tages i betragtning ved straffens udmåling. Bl.a. bør det være en formildende omstændighed, at en virksomhed har status som autoriseret økonomisk operatør (AEO).

Herudover foreslår DIKO, at selvanmeldelse af en toldovertrædelse bør medføre, at der ikke pålægges en bøde.

Endelig bemærker DIKO, at fristen for at pålægge en sanktion bør være tre år.

FSR støtter som udgangspunkt forslaget, da det primære formål er at undgå konkurrenceforvridning på grund af forskellig sanktionslovgivning/praksis i EU's medlemslande.

FSR finder det dog uhensigtsmæssigt, at forslaget indeholder ikke-proportionelle sanktioner, herunder bøder baseret på værdien af varerne i stedet for på størrelsen af toldbeløbet.

Rigsadvokaten henholder sig til en udtalelse fra Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet, der bemærker følgende om forslaget::

Der lægges i direktivforslaget op til at indføre objektivi ansvar for en række toldovertrædelser. Straffelovrådet tager i betænkning 1289/1995 om juridiske personers bødeansvar, side 129 ff. afstand fra anvendelse af objektivi individualansvar og foreslår, at alle nugældende bestemmelser om bødeansvar på objektivi grundlag (bortset fra medieansvarslovens ansvarsregler) ophæves.

I bemærkningerne til lovforslaget om strafansvar for juridiske personer anføres imidlertid, at det ikke kan udelukkes, at det på nogle områder vil have uheldige virkninger for overholdelsen og håndhævelsen af lovgivningen at ophæve bestemmelser om objektivi individualansvar, herunder f.eks. på arbejdsmiljøområdet.

Det bør således nøje overvejes, om det er nødvendigt at indføre objektivi ansvar for de opregnede toldovertrædelser, eller om håndhævelsen kan foregå tilstrækkeligt effektivt ved et sædvanligt krav om tilregnelser i form af som minimum simpel uagtsomhed.

Vedrørende sanktioner for toldovertrædelser fremgår det ikke helt klart, hvilket ansvarssubjekt de nævnte bødetakster er møntet på.

I det omfang overtrædelser foretages af ansatte i en virksomhed, vil virksomhedsansvaret på mange områder være det primære. Der henvises til Rigsadvokatens Meddelelse 5/1999 om valg af ansvarssubjekt i sager om virksomhedsansvar.

Hvis der rejses tiltale mod både den juridiske person og ansatte i virksomheden, vil bødestørrelsen normalt være afpasset på en sådan måde, at virksomhedsbøden væsentligt overstiger den personlige bøde. Der kan f.eks. henvises til bødetakster i forarbejderne til konkurrenceloven (LFF 2012-10-26 nr. 41 Ændring af konkurrenceloven og straffeloven).

Det kan derfor overvejes, om det bør gøres klarere, hvorledes de opregnede bødetakster skal anvendes i forbindelse med et virksomhedsansvar og et personligt ansvar for de begåede overtrædelser.

Herudover har Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigspolitiet, Vestre Landsret og Østre Landsret udtalt, at de ingen bemærkninger har til forslaget.

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

En lang række medlemsstater har udtrykt generel bekymring over forslaget.

Tre medlemsstaters finansministre har skriftligt overfor det græske formandskab tilkendegivet, at de grundet de mange problemstillinger af bl.a. juridisk og teknisk karakter, som forslaget giver anledning til, ikke er overbeviste om, at det er muligt at finde en tilfredsstillende løsning omkring forslaget.

Opmærksomheden henledes i øvrigt på, at skatteudvalget i den svenske Riksdag har indstillet til Riksdagen, at der afgives en begrundet udtalelse til Europa-Parlamentet om forslagets hjemmel og nærhedsprincippet.

## **10. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen er – som det også fremgår under punkt 5 om nærhedsprincippet – ikke for nuværende overbevist om, at der er et reelt behov for at harmonisere begrebet toldovertrædelser samt sanktioneringen heraf i medlemsstaterne, således som EU-Kommissionen har lagt op til i det fremsatte direktivforslag.

Der er endvidere behov for nærmere afklaring af bl.a. hjemlen til fremsættelse af forslaget og forslagets konsekvenser.

EU-Kommissionen har fremsat forslaget med hjemmel i TEUF, særligt artikel 33, som omhandler toldsamarbejde. Rådets Juridiske Tjeneste har mundtligt tilkendegivet, at den ikke finder, at TEUF artikel 33 er en tilstrækkelig hjemmel for forslaget. Rådets Juridiske Tjeneste har i stedet peget på, at TEUF artikel 114, som omhandler harmonisering af medlemsstaternes lovgivning vedrørende det indre markeds funktion, er en mere passende primær hjemmel for forslaget.

Rådets Juridiske Tjeneste har endvidere på forespørgsel fra en række medlemsstater skriftligt tilkendegivet, at TEUF artikel 83 om minimumsharmonisering af straffbare handlinger og strafferammer ikke ville være en korrekt hjemmel for forslaget, da forslaget ikke pålægger medlemsstaterne at indføre strafferetlige sanktioner for de i direktivet definerede toldovertrædelser. Derimod kan medlemsstaterne vælge mellem enten at indføre administrative eller strafferetlige sanktioner. Medlemsstaterne er således ikke forpligtet til at gennemføre forslaget strafferetligt.

Regeringen finder på baggrund af ovenstående, at der er behov for at vurdere hjemmels-spørgsmålet nærmere.

Det bemærkes endvidere, at det præcise indhold og rækkevidden af visse af forslagens bestemmelser giver anledning til tvivl, ligesom visse af forslagens bestemmelser rejser spørgsmål af mere principiel karakter i relation til grundlæggende strafferetlige principper og horisontale bestemmelser i straffelovens almindelige del.

Regeringen finder på nuværende tidspunkt ikke anledning til at tage endelig stilling til de enkelte elementer i forslaget.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg ved **grund- og nærhedsnotat fremsendt den 27. maj 2014.**