



Beslut av den Europeiska ombudsmannen i klagomål 292/2004/TN mot Europeiska kommissionen

Beslut

Ärende 292/2004/TN - **Undersökning inledd den** 16/02/2004 - **Beslut den** 26/11/2004

Strasbourg den 26 november 2004

Den 20 januari 2004 ingav Ni ett klagomål till Europeiska ombudsmannen å Norrbottens Frihandelsförenings vägnar beträffande Europeiska kommissionens beslut att avsluta behandlingen av Ert "artikel 226-klagomål" mot Sverige.

Den 16 februari 2004 vidarebefordrade jag klagomålet till kommissionens ordförande. Kommissionen ingav sitt yttrande den 15 juni 2004. Jag vidarebefordrade det till Er med en uppmaning att avge kommentarer, vilka Ni ingav den 27 juli 2004.

Jag skriver nu för att meddela Er resultatet av den undersökning som genomförts.

För att undvika missförstånd är det viktigt att komma ihåg att EG-fördraget ger Europeiska ombudsmannen befogenhet att undersöka möjliga fall av administrativa missförhållanden enbart när det gäller verksamheten vid gemenskapens institutioner och organ. Europeiska ombudsmannens stadga föreskriver uttryckligen att handlingar som företas av någon annan myndighet eller person inte kan vara föremål för klagan hos ombudsmannen.

Ombudsmannens undersökningar av Ert klagomål har därför inriktats på att undersöka huruvida administrativa missförhållanden har förekommit i Europeiska kommissionens verksamhet.

KLAGOMÅLET

I januari 2004 ingavs ett klagomål till ombudsmannen å Norrbottens Frihandelsförenings vägnar beträffande Europeiska kommissionens beslut att avsluta behandlingen av ett artikel 226-klagomål (1) mot Sverige.

Enligt klaganden föreligger sammanfattningsvis följande fakta:

Klaganden ingav ett artikel 226-klagomål mot Sverige beträffande påstådda överträdelser av gemenskapsbestämmelserna om punktskatt och frakt av farligt gods. Vid köp av eldningsolja i Finland, vilken transporteras till Sverige för privat bruk där, tar Sverige ut punktskatt på oljan och kräver att transporten skall åtföljas av ett ledsagardokument. Enligt klaganden strider detta handlande mot gemenskapsbestämmelserna.

Klaganden är emellertid missnöjd med hur kommissionen behandlat klagomålet och i synnerhet med kommissionens tolkning av artikel 9.3 i direktiv 92/12/EEG om allmänna



regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor. Enligt artikel 9.3 får punktskatt tas ut i den medlemsstat där förbrukningen sker om mineraloljorna transporteras med ovanliga transportsätt. Klaganden menar att kommissionens tolkning av direktiv 92/12/EEG, och i synnerhet artikel 9.3, är alltför extensiv. Kommissionen anser att artikel 9.3 ger Sverige rätt att ta ut punktskatt på oljan och begära exempelvis ledsagardokument i enlighet med artikel 7. Klaganden menar att kommissionens extensiva tolkning av artikel 9.3 ger medlemsstaterna rätt att åsidosätta gemenskapens primärlagstiftning. Han anser alltså att kommissionens tolkning strider mot, och inte tar tillräcklig hänsyn till, EG-fördragets allmänna principer om den inre marknaden och beskattning, ADR-avtalet (European Agreement concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road) samt direktiv 94/55/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om transport av farligt gods på väg. Klaganden anser att kommissionens analys av artikel 9.3 i direktiv 92/12/EEG i fråga om punktskatter och ledsagardokument bör kompletteras med en analys som tar hänsyn till de allmänna principerna i gemenskapens primärlagstiftning, ADR-avtalet samt direktiv 94/55/EEG.

Klaganden hävdar i huvudsak att kommissionen, i sin handläggning av hans klagomål angående Sveriges bristande efterlevnad av gemenskapsrätten, har underlåtit att beakta all tillämplig gemenskapsrätt samt internationella avtal.

Klaganden yrkar att kommissionen skall analysera direktiv 92/12/EEG i ljuset av all tillämplig gemenskapsrätt samt internationella avtal.

UNDERSÖKNINGEN **Kommissionens yttrande**

Kommissionen lämnar följande kommentarer i sitt yttrande:

Klaganden ingav ett artikel 226-klagomål till kommissionen vari han hävdade att svenska myndigheter handlar i strid med gemenskapslagstiftningen på följande grunder. De svenska myndigheterna bryter mot principen om rörelsefrihet genom att ta ut punktskatt på, samt kontrollera transporter av, mineraloljor som köpts i Finland och transporteras till Sverige för köparnas privata bruk. Enligt artikel 8 i direktiv 92/12/EEG skall varor som förvärvats av enskilda individer för deras eget bruk och transporterats av dem själva beläggas med punktskatt i den medlemsstat där de har förvärvats, vilket i detta fall är Finland. Denna princip kan förvisso begränsas i enlighet med artikel 9.3 i samma direktiv, vilken ger medlemsstaterna rätt att föreskriva att punktskatt skall tas ut i den medlemsstat där förbrukningen sker om mineraloljorna transporteras med ovanliga transportsätt av enskilda individer eller för deras räkning. Klaganden anser emellertid att de svenska myndigheterna handlar i strid med direktivet då de betraktar transportsätt som är normala för privata transporter och som har använts i det svensk-finska gränsområdet sedan lång tid tillbaka, som ovanliga. I klagomålet hävdas dessutom att de svenska myndigheterna bryter mot direktiv 94/55/EEG och ADR-avtalet.

Kommissionens generaldirektorat för skatter och tullar behandlade klagomålet mot de svenska myndigheterna, men fann inte att det förelåg någon överträdelse av direktiv 92/12/EEG. I fråga om den påstådda överträdelsen av direktiv 94/55/EEG och ADR-avtalet så konstaterade kommissionen att klaganden hade lämnat ytterligare ett klagomål, vilket redan behandlades av generaldirektoratet för energi och transport.



I en skrivelse av den 12 december 2003 meddelade generaldirektoratet för skatter och tullar klaganden vad man kommit fram till i fråga om direktiv 92/12/EEG. Man hade analyserat den nationella lagstiftningen på området mot bakgrund av direktivet, och i synnerhet mot bakgrund av definitionen av "ovanliga transportsätt" i artikel 9.3, men inte funnit att det förelåg någon överträdelse av direktivet. Generaldirektoratet för skatter och tullar informerade därför klaganden om att man tänkte avsluta behandlingen av ärendet såvida klaganden inte ingav uppgifter som skulle göra det möjligt att fastställa att det skett en överträdelse av direktivet. Klaganden fick fyra veckor på sig för att inkomma med kommentarer i ärendet, och han informerades även om att de påstådda överträdelsena av direktiv 94/55/EEG och ADR-avtalet skulle behandlas separat av generaldirektoratet för energi och transport och att dessa påståenden inte påverkade vad generaldirektoratet för skatter och tullar kommit fram till beträffande direktiv 92/12/EEG. Eftersom generaldirektoratet för skatter och tullar inte fick något svar från klaganden på sin skrivelse så avslutades ärendet. Klaganden informerades om beslutet att avsluta ärendet i en skrivelse av den 21 april 2004.

Kommissionen hävdar att den behandlat klagomålet mot de svenska myndigheterna i enlighet med meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet och Europeiska ombudsmannen om klagandens ställning i ärenden om överträdelser av gemenskapsrätten (2) samt i enlighet med sina regler för god förvaltningssed (3). Enligt dessa regler skall en klagande kunna förvänta sig att kommissionen tar alla hans eller hennes relevanta argument i beaktande och att kommissionen i förväg informerar honom eller henne om sin avsikt att avsluta behandlingen av ärendet utan vidare åtgärder. Således, om en klagande hävdar att en viss sekundärrättslig rättsakt strider mot primärlagstiftningen så måste kommissionen ta detta argument i beaktande, även om en sekundärrättslig rättsakt i praktiken endast kan förklaras ogiltig genom en ogiltighetstalan inför EG-domstolen i enlighet med artikel 230 i EG-fördraget eller i samband med en begäran om ett förhandsavgörande i enlighet med artikel 234 i EG-fördraget. Reglerna för god förvaltningssed innebär inte att kommissionen, inom ramen för ett artikel 226-klagomål, på eget initiativ måste undersöka huruvida en viss sekundärrättslig rättsakt stämmer överens med primärlagstiftningen. Gemenskapsinstitutionernas rättsakter förutsätts vara lagenliga så länge de inte har ogiltigförklarats eller återkallats (4).

Klaganden grundade inte sitt artikel 226-klagomål på att artikel 9.3 i direktiv 92/12/EEG skulle vara lagstridig. Lagstridighetsaspekten nämndes inte förrän i sista stycket i klagomålet, där klaganden bad kommissionen att vidta åtgärder mot Sverige, i annat fall skulle han bli tvungen att uppmana EG-domstolen att ogiltigförklara de berörda artiklarna i direktiv 92/12/EEG eftersom de, enligt de svenska myndigheterna, lämnar utrymme för en så extensiv tolkning att en sekundärrättslig rättsakt upphäver effekten av vissa delar av primärlagstiftningen. Kommissionen förstod detta som en betoning av betydelsen av den påstådda överträdelsen, det vill säga att de svenska myndigheterna inte handlar i enlighet med direktivet. Kommissionen hade därför ingen anledning att behandla frågan om lagstridighet.

Klagandens kommentarer

I sina kommentarer vidhåller klaganden sitt klagomål och menar att kommissionen måste



undersöka ett artikel 226-klagomål på grundval av all tillämplig gemenskapslagstiftning och att nationell tolkning av ett direktiv måste bedömas i ljuset av överordnad gemenskapslagstiftning och gemenskapens rättspraxis utan att klaganden uttryckligen skall behöva begära det.

Klaganden menar att privat transport av eldningsolja inte kan anses vara "ovanlig" i den mening som avses i artikel 9.3 i direktiv 92/12/EEG så länge transportsättet uppfyller säkerhetskraven i direktiv 94/55/EEG och är ett transportmedel som allmänt används för privata transporter i en annan medlemsstat, i det aktuella fallet Finland. Under ett sammanträde den 4 maj 1999 förklarade kommissionens tjänsteenheter att avsikten med artikel 9.3 är att förhindra att farligt gods transporteras på ett sätt som inte uppfyller säkerhetskraven i ADR-avtalet. Artikel 9.3 måste ges en snäv tolkning och tolkas in enlighet med principerna om proportionalitet och icke-diskriminering.

BESLUTET 1 Påstådd underlåtenhet att beakta all relevant lagstiftning

1.1 Klagomålet till ombudsmannen avser kommissionens behandling av ett artikel 226-klagomål mot Sverige beträffande påstådd överträdelse av gemenskapsbestämmelserna om punktskatt och frakt av farligt gods. Vid köp av eldningsolja i Finland, vilken transporteras till Sverige för privat bruk där, tar Sverige ut punktskatt på oljan och kräver att transporten skall åtföljas av ett ledsagardokument. Enligt klaganden strider detta mot gemenskapsbestämmelserna.

Klaganden är missnöjd med hur kommissionen behandlat hans klagomål och i synnerhet med kommissionens tolkning av artikel 9.3 i direktiv 92/12/EEG. Han menar att kommissionens extensiva tolkning av artikel 9.3 ger medlemsstaterna rätt att kringgå gemenskapens primärlagstiftning. Han menar också att kommissionens tolkning strider mot, och inte tar tillräcklig hänsyn till, EG-fördragets allmänna principer om den inre marknaden och beskattning, ADR-avtalet samt direktiv 94/55/EEG.

Klaganden menar att privat transport av eldningsolja inte kan anses vara ett "ovanligt transportsätt" enligt artikel 9.3 i direktiv 92/12/EEG så länge transportsättet uppfyller säkerhetskraven i direktiv 94/55/EEG och transportmedlet allmänt används för privata transporter i en annan medlemsstat, i det aktuella fallet Finland.

Klaganden hävdar att kommissionen, i sin handläggning av hans klagomål angående Sveriges bristande efterlevnad av gemenskapsrätten, har underlåtit att beakta all tillämplig gemenskapsrätt samt internationella avtal.

1.2 Kommissionen menar att den behandlade klagomålet mot de svenska myndigheterna i enlighet med tillämpliga bestämmelser. Kommissionen förklarar att klagomålet gällde de svenska myndigheternas påstådda överträdelse av i synnerhet artikel 9.3 i direktiv 92/12/EEG, samt direktiv 94/55/EEG och ADR-avtalet. Generaldirektoratet för skatter och tullar meddelade klaganden vad man kommit fram till i fråga om direktiv 92/12/EEG, att påståendena beträffande direktiv 94/55/EEG och ADR-avtalet skulle behandlas separat av generaldirektoratet för energi och transport samt att dessa påståenden inte påverkade vad generaldirektoratet för skatter och tullar kommit fram till beträffande direktiv 92/12/EEG. Generaldirektoratet för skatter och tullar fick inget svar på brevet där det informerades



klaganden om sin avsikt att avsluta ärendet.

Kommissionen är medvetet om att då en klagande hävdar att en viss sekundärrättslig rättsakt strider mot primärlagstiftningen (5) så måste kommissionen ta detta påstående i beaktande, även om en sekundärrättslig rättsakt i praktiken endast kan förklaras ogiltig genom en ogiltighetstalan inför EG-domstolen. När det gäller ett artikel 226-klagomål innebär inte principerna för god förvaltnings sed att kommissionen på eget initiativ måste undersöka huruvida en viss sekundärrättslig rättsakt stämmer överens med primärlagstiftningen. Gemenskapsinstitutionernas rättsakter förutsätts vara lagenliga så länge de inte har ogiltigförklarats eller återkallats (6). Dessutom grundade klaganden inte sitt artikel 226-klagomål mot Sverige på att artikel 9.3 i direktiv 92/12/EEG skulle vara lagstridig. Lagstridighetsaspekten nämndes inte förrän i klagomålets sista stycke där klaganden bad kommissionen att vidta åtgärder mot Sverige, i annat fall skulle han bli tvungen att uppmana EG-domstolen att ogiltigförklara de berörda artiklarna i direktiv 92/12/EEG eftersom de, enligt de svenska myndigheterna, lämnar utrymme för en så extensiv tolkning att en sekundärrättslig rättsakt upphäver effekten av vissa delar av primärlagstiftningen. Kommissionen förstod detta som en betoning av betydelsen av den påstådda överträdelsen, det vill säga att de svenska myndigheterna inte handlar i enlighet med direktivet. Kommissionen hade därför ingen anledning att behandla frågan om lagstridighet.

1.3 Ombudsmannen påminner om att hans undersökning syftar till att fastställa huruvida kommissionen, i sin behandling av klagandens artikel 226-klagomål, handlade i enlighet med tillämpliga regler och principer samt inom ramen för dess rättsliga befogenheter.

1.4 Ombudsmannen uppfattar klagomålet att i första hand avse påståendet att kommissionen, då den undersökte huruvida den svenska lagstiftningen är i enlighet med artikel 9.3 i direktiv 92/12/EEG, underlät att undersöka huruvida artikel 9.3, och Sveriges tolkning av artikeln, stämmer överens med övrig gemenskapslagstiftning. Klagandens påståenden gör gällande att antingen så är artikel 9.3 lagstridig, eller så är kommissionens tolkning av artikeln felaktig.

1.5 När det gäller frågan huruvida artikel 9.3 i direktiv 92/12/EEG är lagstridig så noterar ombudsmannen kommissionens förklaring att den inte hade någon anledning att behandla denna fråga inom ramen för behandlingen av artikel 226-klagomålet eftersom klaganden inte grundade sitt klagomål på att bestämmelsen skulle vara lagstridig, utan på att Sverige skulle ha handlat i strid med bestämmelsen. Ombudsmannen noterar också kommissionens förklaring att den uppfattade klagandens uttalande om att han, om kommissionen inte vidtog åtgärder mot de svenska myndigheternas extensiva tolkning av de relevanta artiklarna i direktivet, skulle bli tvungen att uppmana domstolen att ogiltigförklara artiklarna, som ett försök att betona hur allvarlig den påstådda överträdelsen var. Ombudsmannen anser kommissionens förklaringar vara rimliga och noterar dessutom att klaganden inte har ifrågasatt dem.

Ombudsmannen noterar också att klaganden inte reagerade på kommissionens brev varigenom den föreslog att avsluta ärendet, trots att brevet inte nämnde frågan om huruvida direktiv



92/12/EEG, och i synnerhet artikel 9.3, stämmer överens med övrig gemenskapslagstiftning.

Ombudsmannen påpekar dessutom att syftet med artikel 226-förfarandet är att se till att medlemsstaterna uppfyller sina åtaganden enligt fördraget. Ombudsmannen finner inget i det aktuella artikel 226-klagomålet som borde föranlett kommissionen att behandla frågan om de relevanta direktivbestämmelsernas lagenlighet.

1.6 Vad gäller en eventuellt felaktig tolkning av artikel 9.3 i direktiv 92/12/EEG så noterar ombudsmannen kommissionens analys såsom den presenterades i brev av den 12 december 2003 till klaganden. I brevet hänvisar kommissionen till artikel 9.3 och dess uttryckliga förklaring att med "ovanliga transportsätt" avses transport av flytande eldningsbränsle på annat sätt än med tankrar som används vid yrkesmässig handel. Kommissionen påpekar också att eldningsolja som transporteras på annat sätt än vad som anges i artikel 9.3 inte omfattas av undantaget i artikel 8, enligt vilket varor som förvärvats av enskilda individer för deras eget bruk och transporterats av dem själva skall punktbeskattas i den medlemsstat där de har förvärvats. Eftersom artikel 8 inte är tillämplig på eldningsolja som transporteras för privat bruk med ovanliga transportsätt måste sådana transporter regleras av en annan ordning, nämligen artikel 7 i direktivet. Kommissionen anser alltså att de svenska myndigheterna, under de omständigheter som klaganden beskriver i sitt artikel 226-klagomål, har rätt att ta ut punktskatt på eldningsoljan och se till att kraven i artikel 7 i direktiv 92/12/EEG uppfylls, vilket till exempel innebär att transporten skall åtföljas av ledsagardokument.

Ombudsmannen anser kommissionens analys av de svenska myndigheternas tolkning vara rimlig. Ombudsmannen finner inte något bevis till stöd för klagandens argument att transportsätt som allmänt används i en annan medlemsstat samt uppfyller säkerhetskraven i direktiv 94/55/EEG inte kan betraktas som ovanliga i enlighet med artikel 9.3 i direktiv 92/12/EEG.

När det gäller de argument som klaganden framför i sina kommentarer till kommissionens yttrande, nämligen att artikel 9.3 i direktiv 92/12/EEG måste tolkas i enlighet med principerna om proportionalitet och icke-diskriminering, så finner ombudsmannen inte heller något belägg för att kommissionens tolkning skulle vara oproportionerlig eller diskriminerande.

Det skall dock påpekas att Europeiska gemenskapernas domstol är den högsta instansen i fråga om gemenskapslagstiftningens tolkning.

1.7 På grundval av ovanstående anser ombudsmannen att kommissionen handlat i enlighet med tillämpliga regler och principer samt inom ramen för dess rättsliga befogenheter i sin behandling av klagandens artikel 226-klagomål. Ombudsmannen finner därför att kommissionen inte gjort sig skyldig till fel eller försummelser i sin handläggning.

2 Klagandens yrkande

2.1 Klaganden yrkar att kommissionen skall analysera direktiv 92/12/EEG i ljuset av all tillämplig gemenskapsrätt samt internationella avtal. Ombudsmannen förstår klagandens yrkande som en begäran att kommissionen skall undersöka, i ett vidare rättsligt sammanhang, förhållandena i Sverige när det gäller privata transporter av eldningsolja som



köpts i Finland. Mot bakgrund av slutsatserna i punkt 1.7 ovan anser emellertid inte ombudsmannen att det finns anledning att gå vidare med klagandens yrkande inom ramen för förevarande undersökning.

2.2 Ombudsmannen påpekar att klaganden har möjlighet att inge ett nytt klagomål till kommissionen som uttryckligen grundar sig på att förhållandena i Sverige skulle strida mot EG-fördragets principer.

3 Slutsats

På grundval av ombudsmannens undersökningar av detta klagomål förefaller det inte föreligga några administrativa missförhållanden vid kommissionen. Ombudsmannen avslutar därför ärendet.

Kommissionens ordförande kommer också att informeras om detta beslut.

Med vänlig hälsning

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) Enligt artikel 226 i EG-fördraget kan kommissionen vidta åtgärder mot en medlemsstat som den anser handlat i strid med gemenskapslagstiftningen. Vem som helst kan inge ett klagomål (ett "artikel 226-klagomål") till kommissionen mot en medlemsstat angående en statlig åtgärd eller förvaltningsåtgärd som han eller hon anser vara oförenlig med gemenskapslagstiftningen.

(2) EGT C 244, 10.10.2002, s. 5.

(3) Finns tillgänglig på Internet:

http://www.europa.eu/comm/secretariat_general/code/index_en.htm

(4) Se mål C-245/92, *Chemie Linz GmbH mot kommissionen*, [1999] REG I-04643, punkt 93.

(5) Ombudsmannen konstaterar att primärlagstiftningen består av fördragen och att sekundärlagstiftningen, vilken grundar sig på fördragen, omfattar exempelvis direktiv och beslut. Enligt EG-domstolens rättspraxis måste sekundärlagstiftningen stämma överens med allmänna rättsprinciper.

(6) Se mål C-245/92, *Chemie Linz GmbH mot kommissionen*, [1999] REG I-04643, punkt 93.