



## Direktiv om allmänna regler för punktskatt

Finansdepartementet

2008-04-14

### Dokumentbeteckning

KOM(2008) 78 slutlig

Förslag till rådets direktiv om allmänna regler för punktskatt

### Sammanfattning

Kommissionen har till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén lagt fram ett förslag om ett nytt direktiv om allmänna regler för punktskatt. Direktivet ska ersätta det nuvarande direktivet 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor (det s.k. cirkulationsdirektivet på punktskatteområdet). Förslaget innehåller den rättsliga grunden för tillämpning av det kommande datoriserade transportkontrollsystemet på punktskatteområdet, Excise Movement Control System (EMCS), samt ytterligare några ändringar som syftar till större öppenhet i punktskattesystemet. Förslaget innefattar även kommissionens tidigare förslag till ändring av artiklarna 7–10 i cirkulationsdirektivet, (KOM[2004] 227), som bl.a. innehåller bestämmelser om beskattning av privat införsel av alkohol, tobak och energiprodukter, se Faktapromemoria 2004/05:FPM126.

Regeringen anser att genomförandet av EMCS är en viktig fråga och stöder kommissionens förslag om detta. Regeringen stöder inte kommissionens förslag om att utöka möjligheten att för privat bruk införa alkohol och bränslen från en annan medlemsstat utan beskattning.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

Åtgärder i syfte att komma till rätta med bedrägerier inom ramen för cirkulationsdirektivets suspensionsordning (dvs. möjligheten till uppskjuten

beskattning) har haft hög prioritet inom EU under de senaste åren. En högnivågrupp som samlar företrädare för tull- och skattemyndigheter i medlemsstaterna under kommissionens ordförandeskap, publicerade under 1998 en rapport om bedrägerier inom alkohol- och tobaksområdet. Det grundläggande kontrollproblemet är att myndigheterna i medlemsstaterna saknar information om de transporter som äger rum vid ett visst givet tillfälle. För att åtgärda detta föreslogs i rapporten ett införande av ett datoriserat transport- och kontrollsystem (EMCS – Excise Movement Control System). Beslut om EMCS togs 2003 genom Europaparlamentets och rådets beslut nr 1152/2003/EG av den 16 juni 2003 om datorisering av uppgifter om förflyttning och kontroller av punktskattepliktiga varor. Medlemsstaterna ska enligt beslutet inrätta det datoriserade systemet inom sex år från det att beslutet trädde i kraft, dvs. under år 2009.

Kommissionen lämnade i april 2004 en rapport och ett direktivändringsförslag beträffande artiklarna 7–10 i cirkulationsdirektivet. Ärendet har behandlats i rådsarbetsgruppen för skattefrågor under 2004–2005. Rapporten behandlade beskattningsregler för harmoniserade punktskattepliktiga varor (alkohol, tobak och energiprodukter) som har beskattats i en medlemsstat och som säljs/förs in till en annan medlemsstat. Dessa artiklar innehåller bl.a. bestämmelser om beskattning av privat införsel av alkohol, tobak och energiprodukter samt regler om distansförsäljning av sådana varor. De direktivändringar som föreslogs bygger på den allmänna EG-principen att punktskatt ska betalas i destinationsmedlemsstaten när varorna är avsedda för kommersiella ändamål och i inköpsmedlemsstaten vid inköp för privat bruk. Förslagen innebar vissa förenklingar för de aktörer som säljer redan beskattade varor till en annan medlemsstat.

De indikativa nivåerna till ledning för bedömning av vad som är kommersiell respektive privat införsel av alkohol och tobak finns i artikel 9 i cirkulationsdirektivet. Sverige hävdade i rådsarbetsgruppen under 2004–2005, med stöd från Danmark och Finland, att de indikativa nivåerna för resandeförsel av alkohol ska halveras, och att dessa nivåer bör anses som maximigräns för privat införsel. Med anledning av bl.a. den svenska ståndpunkten i frågan stoppades arbetet i rådsarbetsgruppen 2005.

## 1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen lämnade den 14 februari 2008 ett förslag om ett nytt direktiv om allmänna regler för punktskatt som ska ersätta det nuvarande cirkulationsdirektivet. Förslaget innehåller den rättsliga grunden för tillämpning av det kommande datoriserade transport- och kontrollsystemet (EMCS) samt ytterligare några ändringar som syftar till större öppenhet i punktskattesystemet. Förslaget innefattar även kommissionens tidigare förslag till ändring av artiklarna 7–10 i cirkulationsdirektivet.

Bestämmelserna i cirkulationsdirektivet måste ses över mot bakgrund av införandet av EMCS. Därför måste framför allt bestämmelserna om flyttning

av varor med punktskatteuppskov anpassas, så att sådana flyttningar kan omfattas av det nya systemets förfaranden. Dessa förändringar ska ge enklare, papperslösa villkor för handeln och samtidigt göra det möjligt för punktskattemyndigheterna att tillämpa mer integrerade, snabbare och riskfokuserade kontrollmetoder. Kommissionen lämnar förslag på sådana ändringar i det nya direktivet. Vidare lämnas förslag på omarbetning av texten i direktivet så att den får en mer logisk struktur och de bestämmelser som inte längre är relevanta stryks. Det lämnas också förslag på att förenkla och modernisera punktskatteförfarandena för näringsidkare, särskilt de som bedriver gränsöverskridande affärsverksamhet, utan att punktskattekontrollen äventyras.

Kommissionen föreslår att privatpersoners inköp av alkohol i en annan medlemsstat, vilken transporteras av annan på uppdrag av privatpersonen, ska anses som privatinförsel och därmed bli befriad från beskattning i hemlandet. Enligt gällande regler måste den resande själv transportera hem alkoholvarorna för att skatt inte ska tas ut i hemlandet. Motsvarande ändring föreslås inte beträffande tobaksvaror med hänvisning till hälsoskäl och WHO-konventionen om tobakskontroll.

Kommissionen föreslår också att de s.k. indikativa nivåerna för privat införsel av alkohol och tobak ska slopas. Kommissionen anser att eftersom det inte är lagligt möjligt att tillämpa omvänd bevisbörda, är det inte motiverat att behålla de indikativa nivåerna i artikel 9.2. Dessa kan aldrig ensamma användas av en förvaltning för att bevisa att punktskattepliktiga varor innehåller kommersiella ändamål. De kan heller aldrig tolkas som gränsvärden för skattefrihet, eftersom det står klart att vid under- eller överskridande av dessa nivåer måste förvaltningen i den medlemsstat där kontroll utförs alltid inneha konkreta uppgifter som medger slutsatsen att en försändelse är av kommersiell karaktär. Referensnivåerna kan således användas endast för förvaltningarnas kontrollinstruktioner till tjänstemännen.

Det föreslås att bestämmelserna om distansförsäljning från en annan medlemsstat av punktskattepliktiga varor till privatpersoner, där skatt ska betalas i mottagarmedlemsstaten, ska förbättras och förtydligas.

Kommissionen föreslår vidare att av hänsyn till den fria rörligheten, bör privatpersoner ha rätt att transportera energiprodukter fritt inom EU, sedan de beskattats i den medlemsstat där de förvärvats. Eventuella miljö- och transportsäkerhetsskäl rättfärdigar inte skatteregler som inskränker den fria rörligheten. Artikel 9.3 bör därför slopas. Enligt artikeln får en medlemsstat beskatta bränslen som av en privatperson köpts beskattad i en annan medlemsstat och som sedan transporterats med ett ovanligt transportsätt.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Bestämmelserna i cirkulationsdirektivet har i svensk lagstiftning införlivats i lagen (1994:1563) om tobaksskatt, i lagen (1994:1564) om alkoholskatt, i lagen (1994:1776) om skatt på energi och i lagen (1998:506) om

punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter. De föreslagna direktivändringarna kräver vissa ändringar i nämnda lagar.

2007/08:FPM93

## 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kostnaderna för utveckling av EMCS-systemet, vad avser utveckling av den svenska delen exklusive kostnader för anslutna näringsidkare, beräknades av Skatteverket 2003 till cirka 6 miljoner euro över en femårsperiod. Finansieringsfrågan för EMCS behandlas i budgetprocessen.

En utvidgning av privatpersoners möjligheter att för privata ändamål kunna införa alkohol och energiprodukter till Sverige skulle kunna komma att medföra en viss minskning av skatteintäkterna. I övrigt torde förslagen inte medföra några budgetkonsekvenser.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Det är av stor vikt att skattebedrägerierna på punktskatteområdet bekämpas och att medlemsstaterna ges möjlighet att utföra effektiva kontroller på området. Ett genomförande av EMCS är därför en viktig fråga. Sverige har varit pådrivande i arbetet med EMCS och uttalat sitt starka stöd för kommissionen i denna fråga. Det är angeläget att beslut om de direktivändringar som behövs för att kunna sätta systemet i kraft kan fattas så snabbt som möjligt.

Ändringsförslagen beträffande kommersiell handel mellan medlemsstaterna av redan punktbeskattade varor förtydligar reglerna och innebär förenklingar för företagen. Förslagen beträffande s.k. distansförsäljning till privatpersoner innebär förbättrad kontroll av att punktskatt betalas i köparens hemland, något som är särskilt viktigt efter EG-domstolens dom i det s.k. Rosengren-målet, C-170/04, angående distansförsäljning av alkohol. Sverige stöder dessa ändringsförslag

Sverige kan dock inte acceptera förslaget att utöka möjligheten till privat införsel av i annan medlemsstat inköpt alkohol utan beskattning i hemlandet. Endast de varor som en privatperson själv transporterar ska anses som privatinförsel och därmed bli befriad från beskattning i hemlandet. Samma regler som av folkhälsoskäl föreslås gälla för tobak bör även gälla för alkohol. Sverige håller med kommissionen om att de indikativa nivåerna i artikel 9 endast är en del i bedömningen av om en införsel är kommersiell eller inte. Sverige anser dock att de indikativa nivåerna ska behållas och helst sänkas.

Miljö- och transportsäkerhetsskäl samt fiskala skäl talar mot att privatpersoner själva ska transportera stora volymer eldningsolja med s.k.

ovanliga transportsätt, dvs. på annat sätt än med tankfordon. I Sverige används i hög grad energibesättning som ett styrmedel på miljöområdet. En sådan miljöstyrning bör inte motverkas och medlemsstaterna måste ha rätt att värna sin skattebas. Regeringen anser därför att artikel 9.3 bör behållas i sin nuvarande utformning.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget har behandlats vid ett möte i rådsarbetsgruppen den 11 mars 2008. Sammanfattningsvis kan sägas att medlemsländerna generellt sett är positiva till förslagen angående EMCS och att de ser svårigheter kring förslagen angående artiklarna 7–10. Tanken har därför väckts att behandla de delarna av förslaget som gäller EMSC först, vilket Sverige stöder.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet och Europeiska och sociala kommittén har ännu inte yttrat sig över förslaget.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remissbehandlats. De remissinstanser som har yttrat sig angående EMCS har tillstyrkt förslaget eller inte haft några synpunkter på detta. Några remissinstanser har framfört vissa lagtekniska synpunkter på förslaget angående EMCS. Den föreslagna ändringen att utöka möjligheten för privatpersoner att skattefritt föra in alkohol avvisas av Statens Folkhälsoinstitut och Systembolaget AB. Systembolaget AB avvisar också förslaget att ta bort de indikativa nivåerna för privat införsel av alkohol. Philip Morris AB avvisar detta förslag vad gäller tobaksprodukter. Svenska Petroleum Institutet avvisar förslaget om utökad möjlighet för privatpersoner att skattefritt föra in bränslen.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 93 i fördraget, enhälligt beslut.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Syftet med förslaget är att ersätta direktiv 92/12/EEG med bestämmelser som fyller samma funktion, nämligen att säkerställa att den inre marknaden fungerar korrekt, särskilt när det gäller punktskattebelagda varor.

Subsidiaritetsprincipen följs, eftersom nämnda syfte inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva och bättre kan uppnås på gemenskapsnivå.

Förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen av följande skäl: Det föreslagna direktivet avses ersätta direktiv 92/12/EEG genom att bestämmelser med samma syfte införs, med beaktande av den rådande situationen i tekniskt och rättsligt avseende. I likhet med direktiv 92/12/EEG är förslaget inte mer långtgående än vad som krävs för att säkerställa att den inre marknaden fungerar korrekt när det gäller punktskattebelagda varor.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det första mötet i rådsarbetsgruppen hölls den 11 mars 2008. Nästa möte kommer att hållas den 9 april 2008. Ambitionen är att rådet ska kunna besluta om direktivändringarna före den 31 december 2008.

Ordförandeskapet föreslog vid mötet den 11 mars 2008 att man vid behandlingen av de artiklar som motsvarar de nuvarande artiklarna 7–10 ska utgå från det kompromissförslag (dok 5013/05 FISC 1 + COR 1) som diskuterades i arbetsgruppen 2005. I kompromissförslaget finns regeln kvar om att skattefri privatinförsel av alkohol endast kan ske om privatpersonen själv transporterar alkoholen. De indikativa nivåerna bibehålls med nuvarande nivåer. Den nuvarande artikel 9.3 föreslås kvarstå oförändrad.

### 4.2 Fackuttryck / termer

Cirkulationsdirektivet: rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor

EMCS: Excise Movement Control System, datoriserat transport- och kontrollsystem på punktskatteområdet