



Artiklarna 7-10 i rådets direktiv 92/12/EEG; Punktskatter

Finansdepartementet

2004-09-08

Dokumentbeteckning

KOM (2004) 227 slutlig

Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen av artiklarna 7–10 i direktiv 92/12/EEG. Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 92/12/EEG om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor.

Sammanfattning

Kommissionens rapport innehåller resultaten av en granskning av artiklarna 7–10 i 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 som genomförts enligt artikel 27 i direktivet.

Rapporten behandlar beskattningsregler för harmoniserade punktskattepliktiga varor (alkohol, tobak och energiprodukter) som har beskattats i en medlemsstat och som förs in till en annan medlemsstat. Kommissionen föreslår att artiklarna 7–10 förtydligas så att en enhetlig tillämpning av bestämmelserna kan säkerställas. Förslagen innebär förenklingar för de aktörer som säljer varorna till en annan medlemsstat. Det finns vidare förslag om att de s.k. indikativa nivåerna för privat införsel av alkohol och tobak skall slopas och att det skall vara möjligt för en privatperson att få alkohol transporterad till hemlandet av en av personen anlita transportör utan att skatt skall betalas i hemlandet. Idag krävs att personen själv för varan med sig för att det skall vara skattefritt i hemlandet. Dessa regler föreslås fortfarande gälla för tobak med hänvisning till den nyligen beslutade WHO-konventionen om tobakskontroll. Slutligen föreslås att artikel 9.3 slopas. Enligt artikeln får en medlemsstat beskatta olja som av en privatperson köpts beskattad i en annan medlemsstat och som sedan transporterats med för sådana transporter otypiska transportmedel. All transport av eldningsolja som sker på annat sätt än via yrkesmässiga

tanktransporter är att anse som otypisk. 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, enligt kommissionen, inte skatteregler som inskränker den fria rörligheten.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

I allmänhet omfattas flyttning av punktskattepliktiga varor inom gemenskapen för kommersiella ändamål av ett system med vilande punktskatt (skatt suspension). Dessa varor, som inte har släppts för konsumtion och för vilka punktskatt inte har betalats, kan flyttas mellan skatteupplag i olika medlemsstater åtföljda av ett administrativt ledsagardokument. På detta sätt säkerställs att punktskatterna, som är en skatt som tas ut på konsumtionen av varorna i fråga, påförs i den medlemsstat där konsumtionen antas ske.

Punktskattepliktiga varor som redan har släppts för konsumtion och för vilka punktskatten alltså redan har erlagts i en medlemsstat får också flyttas inom gemenskapen. Det är detta slag av flyttning som avses i artiklarna 7–10 i direktivet. I dessa artiklar fastställs de allmänna principerna för beskattning samt förfaranden för tillämpning av dessa principer. Syftet med dessa bestämmelser är, å ena sidan, att ge medborgarna möjlighet att köpa punktskattepliktiga varor på den inre marknaden och därefter transportera dem till en annan medlemsstat utan att där behöva betala punktskatt ytterligare en gång och, å andra sidan, när det gäller flyttningar av punktskattepliktiga varor för kommersiella ändamål, att säkerställa att punktskatten erläggs i den medlemsstat där varorna konsumeras.

Kommissionen konstaterar att den nuvarande formuleringen av artiklarna 7–10 har möjliggjort nationella tolkningar som, beroende på vilken medlemsstat det rör sig om, har resulterat i en mer liberal eller, tvärtom, mer begränsande tillämpning av dessa artiklar. Kommissionen anser att denna situation inte endast beror på att dessa artiklar eventuellt är otydligt skrivna, utan snarare på en protektionistisk reaktion från vissa medlemsstater som, för att skydda de nationella budgetintressena, i så stor utsträckning som möjligt försöker begränsa räckvidden av den fria rörlighet för varor som infördes genom den inre marknaden.

Även om det på sikt skulle vara möjligt att uppnå en gemensam tolkning av artiklarna 7–10 genom domstolens rättspraxis, anser kommissionen att det är lagstiftarens, dvs. rådets, uppgift att finna nödvändiga lösningar. I detta syfte har ett lagförslag utarbetats. Förslaget baserar sig på samma principer som de som ligger till grund för de nuvarande artiklarna, nämligen följande:

Nödvändigheten att erlægga punktskatt i destinationsmedlemsstaten för punktskattepliktiga varor som är avsedda för kommersiella ändamål.

De allmänna principerna för den inre marknaden, av vilka följer att punktskatt för icke-kommersiella flyttningar som utförs av enskilda personer skall erläggas endast i den medlemsstat där varorna förvärvats.

Ändring av artikel 7

I artikeln återges principen i nuvarande artikel 7, nämligen att när punktskattepliktiga varor som redan släppts för konsumtion i en medlemsstat innehas för kommersiella ändamål i en annan medlemsstat skall punktskatten tas ut i den medlemsstat där varorna innehas.

Ett nytt stycke läggs till i artikel 7.1, i vilket det slås fast att med kommersiella ändamål avses varje annat ändamål än enskilda personers eget bruk.

Före taxfreeförsäljningens avskaffande inom gemenskapen den 1 juli 1999 kunde medlemsstaterna skattebefria varor som tillhandahölls av skattefria butiker och som medtogs i det personliga bagaget av resande vid flyg- eller sjöresa från en medlemsstat till en annan. Färjeoperatörer och flygbolag kan inte längre föra dessa varor skattefritt, eftersom varorna, enligt bestämmelserna i direktiv 92/12/EEG, anses ha lämnat systemet med vilande punktskatt när de tas ombord. Följaktligen påförs varorna punktskatt enligt gällande skattesats i avresemedlemsstaten vid resor inom gemenskapen. Varorna får säljas enligt lastningsmedlemsstatens punktskattesats till dess transportmedlet i fråga når ankomstmedlemsstatens territorium. Enligt artikel 7.1 och 7.2 skall varor som släppts för försäljning inom destinationsmedlemsstatens territorium beskattas igen. Om färjeoperatörerna eller flygbolagen emellertid vill undvika beskattning i den andra medlemsstaten kan de förklara att de inte ämnar sälja varorna inom denna medlemsstats territorium. I detta fall är inte artikel 7.1 och 7.2 tillämpliga och varorna får förvaras ombord utan att beskattas på nytt. I sådana fall gäller emellertid bestämmelserna om dokumentkontroll och intyg i artikel 7.7 och 7.8. Medlemsstaterna får dock träffa bilaterala avtal enligt artikel 7.9 i syfte att tillåta förenklade förfaranden. Ett strikt iakttagande av de ovannämnda förfarandena innebär en tung administrativ börda för de berörda ekonomiska aktörerna. Kommissionen föreslår därför att bestämmelsen i artikel 7.9 om att tillåta införande av förenklingar genom bilaterala avtal skall ersättas med en bestämmelse om att förenklingar får införas genom en enkel administrativ överenskommelse. I artikel 7.1 tredje stycket anges det uttryckligen att varor som förvaras ombord på ett fartyg eller ett flygplan vilket genomför resor mellan två medlemsstater men som inte är till försäljning när fartyget eller flygplanet befinner sig på en medlemsstats territorium inte anses innehas för kommersiella ändamål i den

medlemsstaten. Vidare anges i artikel 7.9 att införandet av förenklade förfaranden får ske genom en enkel bilateral administrativ överenskommelse.

I artikel 7.3 fastställs olika situationer av innehav samt vem som är betalningsskyldig i var och en av dessa situationer. För att täcka de situationer som avses i den nuvarande artikel 9 har artikel 7.3 kompletterats med ett stycke där det fastställs att det, i alla andra fall än de där det uttryckligen fastställs vem som är betalningsskyldig, är innehavaren av varorna som är skyldig att betala punktskatt. Bestämmelsen om förfaranden i artikel 7 skall således tillämpas också när enskilda personer innehar varor för kommersiellt bruk.

I artikel 7.5 fastställs de krav som skall uppfyllas av de personer som är skyldiga att betala punktskatt.

Ändring av artikel 8

Kommissionen föreslår att privatpersoners inköp av alkohol i en annan medlemsstat, vilken transporteras av annan på uppdrag av privatpersonen, skall 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 skall tas ut i hemlandet. Motsvarande ändring föreslås inte beträffande tobaksvaror med hänvisning till hälsoskäl och WHO-konventionen om tobakskontroll.

I mervärdesskattesammanhang är det i princip endast distansförsäljning (varor som avsänds eller transporteras av säljaren eller för dennes räkning) som påförs mervärdesskatt i destinationsmedlemsstaten. Däremot påförs distansköp (varor som avsänds eller transporteras av köparen eller för dennes räkning) systematiskt mervärdesskatt i avsändarmedlemsstaten, även när det rör sig om punktskattepliktiga varor. Enligt gällande regler i cirkulationsdirektivet måste personen själv föra med sig varan från en annan medlemsstat för att beskattning inte skall ske i hemlandet. Enligt kommissionens mening är en sådan allmän begränsning av principen för den inre marknaden inte längre berättigad. I likhet med vad som gäller beträffande mervärdesskatt föreslås därför att alla flyttningar som utförs av en enskild person eller för dennes räkning av varor som är avsedda för dennes eget bruk skall anses vara av icke-kommersiell karaktär och beskattas uteslutande i den medlemsstat där varorna förvärvats (förutom tobaksvaror).

I tredje stycket slås fast att principen om beskattning i den medlemsstat där varorna förvärvats också gäller för varor som avsänds av en enskild person till en annan utan direkt eller indirekt ersättning (det rör sig här framförallt om gåvoförsändelser).

Ändring av artikel 9

Kommissionen föreslår att de s.k. indikativa nivåerna för privat införsel av alkohol och tobak skall 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 innehas för 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. En förvaltning kan rekommendera att tjänstemännen vidtar kontroll av enskilda personer endast om dessa innehar mer än en viss kvantitet varor. Utfärdandet av denna rekommendation hör emellertid till medlemsstaternas exklusiva befogenheter och bör inte ingå i direktivets bestämmelser.

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. Ev. miljö- och transportsäkerhetsskäl rättfärdigar inte skatteregler som inskränker den fria rörligheten. Artikel 9.3 bör därför slopas. Enligt artikeln får en medlemsstat beskatta olja som av en privatperson köpts beskattad i en annan medlemsstat och som sedan transporterats med för sådana transporter otypiska transportmedel. All transport av eldningsolja som sker på annat sätt än via yrkesmässiga tanktransporter är att anse som otypisk.

Ändring av artikel 10

Det föreslås att bestämmelserna om distansförsäljning skall förenklas och förtydligas. I artikel 10.1 föreslås ett förtydligande så att det av artikeln klart framgår att det rör sig om försäljning till enskilda personer vilken utförs av en säljare som direkt eller indirekt ombesörjer transporten av varorna. Enligt kommissionens förslag till förenklingar får den utländska säljaren, avseende alla de flyttningar som han utför till en destinationsmedlemsstat, lämna en garanti vid ett centralkontor i denna medlemsstat. Betalningen av punktskatten sker sedan på grundval av information som utbyts mellan avsändarmedlemsstaten och destinationsmedlemsstaten. Systemet med skatterepresentanter slopas.

De nya artiklarna 10 a – 10 c

I direktivet införs särskilda bestämmelser om behandlingen av förluster och överträdelser som konstaterats i samband med flyttning inom gemenskapen av varor som redan släppts för konsumtion. Bestämmelserna överensstämmer med de regler som idag enligt direktivet gäller för varor under skattesuspension.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Bestämmelserna i artikel 7–10 i direktiv 92/12/EEG 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 mineraloljeprodukter. De föreslagna direktivändringarna kräver vissa ändringar i nämnda lagar.

1.3 Budgetära konsekvenser

En utvidgning av privatpersoners möjligheter att för privata ändamål kunna införa alkohol och energiprodukter till Sverige skulle förmodligen medföra minskade skatteintäkter. I övrigt torde förslaget inte medföra några budgetkonsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Det är positivt att kommissionen nu har kommit med en översyn av artiklarna 7–10 i direktiv 92/12/EEG eftersom dessa bestämmelser är otydliga och svårtillämpliga. Ändringsförslagen förtydligar reglerna och innebär förenklingar för företagen.

Sverige kan dock inte acceptera förslaget att utöka möjligheten till privat införsel av i annan medlemsstat inköpt alkohol. Endast de varor som en privatperson själv transporterar skall 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.

Förslaget om skattefrihet för gåvoförsändelser mellan enskilda personer bör enligt Sveriges uppfattning begränsas till enstaka gåvoförsändelser som sker under yrkesmässig befordran.

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 skall behållas och helst sänkas.

Miljö- och transportsäkerhetsskäl samt fiskala skäl talar starkt mot att privatpersoner själva skall transportera stora volymer eldningsolja. 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. Sverige anser därför att artikel 9.3 bör behållas i sin nuvarande utformning.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid de första mötena i rådsarbetsgruppen gav de flesta medlemsstaterna sitt generella stöd till de förtydliganden och förenklingar i artiklarna som kommissionen föreslår. Ett stort antal medlemsstater hade invändningar mot att privatpersoner skall kunna anlita fraktförare för transport av alkohol (inte tobak) utan att skatt skall betalas i hemlandet vid privatinförsel. Ett stort antal medlemsstater motsatte sig borttagande av de indikativa nivåerna ur direktivet. Flera medlemsstater motsatte sig också slopandet av artikel 9.3 vilken innebär att energiprodukter, t.ex. eldningsolja, som köpts i annan medlemsstat och som transporteras med otypiska transportmedel skall beskattas.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

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

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remissbehandlats. Remisstiden gick ut den 25 augusti. De remissinstanser som lämnat yttranden stöder i stort regeringens uppfattning.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Möten i rådsarbetsgruppen har hållits den 9 juli och den 3 september 2004. Nästa möte kommer att hållas i början av oktober 2004.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 93 i fördraget, enhälligt beslut.