



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 13.11.1996
COM(96) 548 def.

96/0266 (CNS)

Proposta di

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO

**che modifica la direttiva 92/12/CEE del Consiglio
relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione
ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa**

(presentata dalla Commissione)

Nota esplicativa

I. INTRODUZIONE.

L'articolo 26 della direttiva 92/12/CEE¹ e l'atto di adesione di Austria, Finlandia e Svezia² (con riferimento al medesimo articolo) prevedono una deroga al principio generale del mercato interno che autorizza la Danimarca, la Svezia e la Finlandia ad applicare le rispettive accise nazionali su talune merci che i privati acquistano, ad un prezzo comprensivo delle accise, in un altro Stato membro ed importano per proprio uso personale. Le merci in questione sono le bevande alcoliche ed i prodotti a base di tabacco in quantità superiori alle franchigie previste. La deroga è valida "fino al 31 dicembre 1996" e soggetta ad un "meccanismo di revisione analogo a quello previsto all'articolo 28 terdecies della direttiva 77/388/CEE"³.

Per le ragioni esposte in appresso, tuttavia, la presente proposta di direttiva è volta a prorogare detto termine e, nel contempo, ad instaurare una progressiva liberalizzazione delle franchigie per le merci in questione.

II. SITUAZIONE ATTUALE

La deroga concessa a norma dell'articolo 26 della direttiva 92/12/CEE deve essere valutata alla luce degli eventi verificatisi al momento dell'adozione e successivamente. Questa deroga, infatti, era stata adottata nell'ambito dei preparativi per l'eliminazione dei controlli fiscali alle frontiere a decorrere dal 31 dicembre 1992 e di conseguenza riguardava, originariamente, solo la Danimarca.

Questo Stato membro ha sempre applicato alle bevande alcoliche ed ai prodotti a base di tabacco aliquote d'accisa molto superiori a quelle comunitarie, sia perché rappresentavano un'importante fonte di entrate, sia per ragioni sanitarie. Di conseguenza, sin dall'adesione alla Comunità la Danimarca ha beneficiato di deroghe che consentono di applicare ai viaggiatori limiti quantitativi più restrittivi rispetto al generale livello comunitario.

Nel preparare le condizioni per l'eliminazione dei controlli fiscali entro il 1992, è risultato chiaro che, in assenza di una simile deroga, all'interno di un'Europa senza frontiere la Danimarca sarebbe stata costretta a ridurre le aliquote d'accisa su questi prodotti o ad accettare un significativo aumento degli acquisti transfrontalieri dei propri cittadini a causa delle differenze di imposta.

Il Consiglio, di conseguenza, ha adottato l'articolo 26 della direttiva 92/12/CEE al fine di alleviare i problemi che sarebbero derivati da un'immediata e totale abolizione delle restrizioni

¹ GU n. L 76 del 23.3.1992, pag. 1.

² GU n. C 241 del 19.8.1994, pag. 339. IX. FISCALITÀ, punto 3/392 L 108.

³ GU n. L 76 del 23.3.1992, pag. 11.

in materia di prodotti soggetti ad accisa a partire dal 31 dicembre 1992. La deroga, valida fino al 31 dicembre 1996, può essere modificata.

Al momento dell'adozione, nel febbraio 1992, la Commissione aveva dichiarato la propria intenzione di presentare, entro la fine del 1993, una proposta per aumentare gradualmente i limiti quantitativi previsti dall'articolo 26. La Commissione aveva altresì espresso l'intenzione, in considerazione dei problemi che potevano insorgere per gli Stati membri dopo il 1992 a causa delle nuove disposizioni tributarie, di adottare un approccio flessibile, in particolare per quanto riguardava gli accordi specifici per la Danimarca. Per parte sua la Danimarca aveva dichiarato che avrebbe gradualmente aumentato i limiti delle franchigie concesse "in linea con il ravvicinamento delle aliquote d'accisa".

Va rilevato inoltre che, nel momento in cui tale testo è stato adottato, le proposte della Commissione per armonizzare le aliquote delle accise sulle bevande alcoliche erano ancora all'esame del Consiglio. Tali proposte sono state adottate solo nell'autunno del 1992, con notevoli modifiche, in particolare per quanto riguarda le aliquote minime delle accise proposte per le bevande alcoliche.

Nel 1993 sono stati avviati i negoziati per l'adesione della Svezia e della Finlandia. Le aliquote d'accisa tradizionalmente applicate in tali paesi alle bevande alcoliche e al tabacco sono persino più alte di quelle applicate in Danimarca e i problemi prevedibili in caso di eliminazione totale delle limitazioni in materia di prodotti soggetti ad accisa contestualmente all'adesione erano simili a quelli affrontati dalla Danimarca nel 1992. Di conseguenza si è concordato di concedere una deroga nell'atto di adesione, permettendo alla Svezia e alla Finlandia di applicare limitazioni superiori rispetto alla Danimarca per quanto riguarda alcole e tabacco, ma (con riferimento all'articolo 26 della direttiva 92/12/CEE) alle medesime condizioni. Alla luce di questa situazione la Commissione, contrariamente a quanto dichiarato in precedenza, non ha proposto aumenti delle franchigie danesi nel 1993.

Ulteriori sviluppi erano previsti in base all'articolo 8 della direttiva 92/84/CEE e all'articolo 4 della direttiva 92/79/CEE, i quali dispongono che "ogni due anni e per la prima volta entro il 31 dicembre 1994 il Consiglio proceda, sulla base di una relazione ed eventualmente su proposta della Commissione", all'esame dell'accisa minima globale prescritta dalle direttive succitate e che prenda le disposizioni necessarie. Nella prima relazione, tuttavia, la Commissione non ha presentato proposte per nessuna delle accise minime.

Di conseguenza le aliquote minime applicabili al 31 dicembre 1996 rimarranno inferiori rispetto a quanto previsto nel febbraio 1992, quando era stata fissata la scadenza. L'impegno assunto dalla Danimarca di aumentare le franchigie di cui all'articolo 26 "in linea con il ravvicinamento delle aliquote delle accise" non è mai stato onorato. È tuttavia necessario ricordare che la Danimarca ha ridotto le proprie accise sulla birra e sul vino in preparazione dei cambiamenti del 1992.

Ciò premesso, le disposizioni in questione costituiscono ovviamente una deroga ad uno dei principi fondamentali del mercato interno, ossia il diritto inalienabile dei cittadini di trasportare merci per proprio uso attraverso la Comunità senza avere l'obbligo di pagare nuove accise. Il campo di applicazione della deroga, di conseguenza, dovrebbe essere rigorosamente circoscritto al minimo indispensabile, in modo da evitare eccessi inaccettabili.

Nel far ciò, da un lato occorre considerare che la Danimarca da diversi anni era consapevole dei problemi che sarebbero potuti sorgere a seguito dell'evolvere della Comunità previsto dal trattato, se non avesse uniformato maggiormente le proprie aliquote d'accisa a quelle comunitarie e, dall'altro, si deve presumere che la Svezia e la Finlandia fossero consapevoli dei problemi che avrebbero dovuto affrontare in questo ambito.

La Commissione ha verificato fin dall'inizio il funzionamento delle limitazioni, vigilando sulla loro applicazione nei porti, aeroporti e alle frontiere e consultando le amministrazioni degli Stati membri e i rappresentanti delle categorie interessate a tali scambi.

Anche se le metodologie di controllo variano da Stato a Stato - la Danimarca non applica alcuna vigilanza alle proprie frontiere, mentre la vigilanza della Svezia sui traghetti provenienti dalla Danimarca è piuttosto rigorosa - risulta chiaro che i controlli sono generalmente discreti ed arrecano il minimo disturbo possibile ai viaggiatori.

I produttori nazionali e gli importatori hanno espresso il desiderio che le restrizioni vengano mantenute ancora per qualche tempo, per evitare un improvviso sviamento degli scambi ed una distorsione della concorrenza in conseguenza di acquisti transfrontalieri dovuti esclusivamente alle differenze di imposta. Le amministrazioni hanno fatto sapere che sul piano politico è difficile operare una riduzione immediata delle aliquote nazionali sufficiente a rendere meno interessanti gli acquisti transfrontalieri, sia a causa delle minori entrate che questa riduzione determinerebbe, sia per ragioni sociali e sanitarie.

La Commissione è consapevole del fatto che i paesi interessati potrebbero avere difficoltà ad accettare, alla fine di quest'anno, una sospensione completa delle deroghe esistenti, ma fa tuttavia rilevare che esiste fra i cittadini nordici l'aspettativa legittima dell'eliminazione di tali restrizioni (o almeno di una liberalizzazione consistente) al 31 dicembre 1996 e che, paradossalmente, Svezia e Finlandia, in particolare, consentono acquisti esentasse d'entità considerevole sui traghetti che prestano servizio tra i due paesi.

Per le ragioni suesposte, la Commissione ritiene che vada concessa a Danimarca, Svezia e Finlandia una proroga della scadenza prevista dall'articolo 26 della direttiva 92/12/CEE, in modo che questi paesi dispongano di maggior tempo per adeguarsi completamente alle mutate condizioni del mercato interno; la Commissione ritiene nel contempo che tale proroga debba essere di durata limitata ed accompagnata da una liberalizzazione graduale delle restrizioni quantitative consentite da detta disposizione.

III. PROPOSTA DELLA COMMISSIONE.

La Commissione propone che l'attuale articolo 26 venga integralmente sostituito da una disposizione che consenta alla Danimarca, alla Svezia e alla Finlandia di continuare a limitare le quantità di merci soggette ad accise che i singoli cittadini importano senza ulteriore pagamento dell'accisa stessa. Secondo tale proposta le quantità debbono essere gradualmente aumentate entro il 30 giugno 2002, data alla quale le franchigie saranno abolite e saranno in vigore solamente i livelli indicativi stabiliti all'articolo 9 della direttiva. La progressiva liberalizzazione dev'essere accompagnata da un'immediata riduzione - da 36 a 24 ore - del periodo minimo trascorso al di fuori del territorio dei rispettivi paesi, richiesto ai viaggiatori residenti per poter beneficiare delle franchigie.

Proposta di

Direttiva del Consiglio

che modifica la direttiva 92/12/CEE del Consiglio relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 99,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Parlamento europeo,⁴

visto il parere del Comitato economico e sociale,⁵

considerando che la direttiva 92/12/CEE⁶ stabilisce le disposizioni relative al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa;

considerando che in virtù della deroga di cui all'articolo 26 di detta direttiva la Danimarca è autorizzata a riscuotere accise sulle bevande alcoliche e sui prodotti a base di tabacco acquistati in altri Stati membri, in quantità superiori a determinati limiti, ad un prezzo comprensivo d'imposta, da privati che importino tali prodotti per uso proprio;

considerando che l'atto di adesione⁷ prevede, con riferimento all'articolo 26 della direttiva 92/12/CEE, che la Svezia e la Finlandia possano riscuotere accise su una gamma più ampia di bevande alcoliche e di prodotti a base di tabacco, alle condizioni stabilite in detto articolo;

considerando che tali deroghe sono state concesse perché, in un'Europa senza frontiere nella quale le aliquote delle accise differiscono sensibilmente, un'eliminazione totale ed immediata delle limitazioni in materia di prodotti soggetti ad accisa avrebbe causato un inaccettabile sviamiento degli scambi e delle entrate ed una distorsione della concorrenza negli Stati membri

4

5

6

GU n. L 76 del 23.3.1992, pag. 1.

7

GU n. C 241 del 19.8.1994, pag. 339, XI. FISCALITÀ, punto 3/392 L 0012.

interessati, che applicano tradizionalmente accise elevate ai prodotti summenzionati, sia in quanto tali prodotti costituiscono una considerevole fonte di entrate, sia per ragioni sanitarie;

considerando che le deroghe sono state concesse "fino al 31 dicembre 1996 e mediante un meccanismo di revisione analogo a quello previsto all'articolo 28 terdecies della direttiva 77/388/CEE"⁸;

considerando tuttavia che al 31 dicembre 1996 le aliquote minime d'accisa applicate in tutta la Comunità saranno inferiori rispetto alle previsioni fatte al momento della concessione delle deroghe e che, di conseguenza, la loro abolizione a tale data causerebbe problemi maggiori del previsto;

considerando che è quindi opportuno concedere a questi Stati membri un ulteriore lasso di tempo per l'adeguamento, prorogando la scadenza di cui all'articolo 26;

considerando tuttavia che il disposto dell'articolo 26 costituisce una deroga ad un principio fondamentale del mercato interno, ossia al diritto dei cittadini di trasportare in tutta la Comunità le merci acquistate per uso proprio, senza essere soggetti al pagamento di nuove accise, cosicché è necessario limitare per quanto possibile gli effetti di tale deroga;

considerando che è quindi opportuno, da un lato, disporre la liberalizzazione graduale dei limiti quantitativi applicabili fino alla loro completa eliminazione al 30 giugno 2002 e, dall'altro, ridurre da 36 a 24 ore il periodo minimo trascorso al di fuori del territorio del paese richiesto ai viaggiatori residenti, in forza dell'articolo 26, paragrafo 2, secondo trattino, per poter beneficiare delle franchigie;

considerando che gli Stati membri interessati possono stabilire le modalità precise del processo di liberalizzazione, tenendo conto di tutti i fattori pertinenti;

considerando che è opportuno peraltro procedere ad una verifica dell'andamento di tale processo non oltre la metà del periodo previsto,

⁸ GU n. L 76 del 23.3.1992, pag. 11.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Articolo 1

La direttiva 92/12/CEE del Consiglio è modificata come segue:

Il testo dell'articolo 26 della direttiva è sostituito dal testo seguente:

1. Fatto salvo l'articolo 8, la Danimarca, la Finlandia e la Svezia sono autorizzate ad applicare fino al 30 giugno 2002 le disposizioni particolari previste dai paragrafi 2 e 3 a talune bevande alcoliche e ai prodotti a base di tabacco acquistati in altri Stati membri ed introdotti nel loro territorio da privati per proprio uso personale.
2. La Danimarca, la Finlandia e la Svezia sono autorizzate a continuare ad applicare, dal 1° gennaio 1997, le stesse limitazioni delle quantità di merci che possono essere introdotte nel loro territorio senza essere soggette al pagamento di nuove accise, che erano in vigore al 31 dicembre 1996. Gli Stati membri interessati procedono gradualmente alla soppressione di tali limitazioni.
3. Quando tali merci sono importate da persone residenti nel loro territorio, la Danimarca, la Finlandia e la Svezia sono autorizzate a limitare l'ammissione in franchigia da accise alle persone che hanno trascorso un periodo minimo di 24 ore al di fuori del loro territorio.
4. La Commissione presenta al Consiglio e al Parlamento, entro il 31 dicembre 1999, una relazione in merito all'applicazione del presente articolo.

Articolo 2

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 1° gennaio 1997. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione le disposizioni essenziali di diritto interno da essi adottate nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

Articolo 3

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a

Per il Consiglio

SCHEMA DI IMPATTO SULLE PMI E SULL'OCCUPAZIONE

La proposta di direttiva è volta ad estendere il periodo di validità di una deroga che mira a ridurre al minimo lo sviamento di scambi e di entrate, la distorsione della concorrenza e la generale perturbazione delle condizioni in cui operano le imprese a seguito dell'eliminazione di tutti i controlli alle frontiere degli Stati membri che applicano tradizionalmente alle bevande alcoliche ed ai prodotti a base di tabacco aliquote d'accisa nettamente superiori alla media comunitaria. Con la presente proposta si intende inoltre consentire agli Stati membri interessati di pervenire progressivamente all'eliminazione di tutti i controlli alla frontiera.

- I. Obblighi amministrativi per le imprese derivanti dall'applicazione della presente direttiva:
 - Nessuno
- II. Vantaggi per le imprese
 - Uno degli scopi della direttiva è quello di limitare i problemi che possono derivare per le imprese da un improvviso cambiamento della situazione commerciale conseguente ad una modifica del sistema tributario. Essa tiene conto del fatto che a cambiamenti di questo tipo le piccole e medie imprese si adattano con maggiore difficoltà rispetto alle imprese concorrenti di dimensioni maggiori.
- III. Conseguenze per le imprese in termini di costi aggiuntivi.
 - L'applicazione della presente direttiva non comporta costi aggiuntivi per le imprese.
- IV. Effetti sull'occupazione:
 - Non si prevedono effetti negativi sull'occupazione.
- V. Le parti sociali non sono state consultate.
- VI. Non è disponibile alcuna alternativa meno vincolante.

SCHEDA FINANZIARIA

L'applicazione della presente direttiva non comporterà un aumento delle risorse proprie della Comunità.

ISSN 0254-1505

COM(96) 548 def.

DOCUMENTI

IT

09 02

N. di catalogo : CB-CO-96-552-IT-C

ISBN 92-78-10776-X

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee
L-2985 Lussemburgo