



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 13.11.1996
COM(96) 548 def.

96/0266 (CNS)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

**tot wijziging van Richtlijn 92/12/EEG
betreffende de algemene regeling voor accijsprodukten, het
voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop**

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

I. INLEIDING

Artikel 26 van Richtlijn 92/12/EEG¹ alsmede de Akte betreffende de toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden² (waarin naar bovengenoemd artikel wordt verwezen) voorzien in een afwijking van één van de algemene beginselen van de interne markt door Denemarken, Zweden en Finland toe te staan hun nationale accijnzen te heffen op bepaalde goederen die particulieren onder betaling van accijnzen in andere Lid-Staten hebben verkregen en en die zij voor eigen gebruik invoeren. De betrokken goederen zijn alcoholhoudende dranken en tabaksfabrikaten in hoeveelheden die bepaalde maxima overschrijden. De afwijkende regeling is "mits een herzieningsmechanisme wordt ingesteld in de trant van wat is vastgesteld in artikel 28 terdecies van Richtlijn 77/388/EEG tot en met 31 december 1996" van kracht³.

Om redenen die hierna zullen worden toegelicht, beoogt de voorgestelde richtlijn echter de geldigheidsduur van de afwijkende regeling te verlengen en tegelijkertijd de kwantitatieve beperkingen op de betrokken goederen geleidelijk op te heffen.

II. ACHTERGROND

De afwijkende regeling in artikel 26 van Richtlijn 92/12/EEG dient te worden gezien in het licht van bepaalde gebeurtenissen die op het moment dat de richtlijn werd goedgekeurd en in de daaropvolgende periode aan de orde waren. De richtlijn is in het kader van de voorbereidingen op de voor 31 december 1992 voorziene opheffing van de belastingcontroles aan de grenzen goedgekeurd en betrof derhalve oorspronkelijk slechts Denemarken.

Omwille van de belangrijke bron van inkomsten die accijnzen op alcoholhoudende dranken en tabaksfabrikaten vormen, en met het oog op de volksgezondheid heeft deze Lid-Staat van oudsher op bovengenoemde produkten accijnstarieven toegepast die aanzienlijk boven de Gemeenschapsnorm liggen. Voor Denemarken gelden derhalve sinds zijn toetreding tot de Gemeenschap afwijkende regelingen op grond waarvan aan reizigers minder genereuze vrijstellingen kunnen worden verleend dan in de Gemeenschap gebruikelijk is.

Toen in 1992 de belastingcontroles werden opgeheven, stond vast dat Denemarken zonder een soortgelijke afwijkende regeling in een Europa zonder grenzen gedwongen zou zijn om zijn accijnstarieven voor deze produkten te verlagen of te aanvaarden dat zijn onderdanen uitsluitend om fiscale redenen beduidend meer in het buitenland zouden gaan kopen.

¹ PB L 76 van 23.3.1992, blz. 1.

² PB C 241 van 19.8.1994, blz. 339, IX. BELASTINGEN §3 - 392 L 0108.

³ PB L76, 23.3.92, blz. 11.

De Raad hechtte derhalve zijn goedkeuring aan artikel 26 van Richtlijn 92/12/EEG om de problemen te verlichten die zouden voortvloeien uit een onmiddellijke en volledige opheffing van de voor accijnsprodukten geldende beperkingen met ingang van 31 december 1992. De geldigheidsduur van deze afwijkende regeling werd beperkt tot 31 december 1996. Daarnaast werd voorzien in de mogelijkheid tot herziening van de desbetreffende bepalingen.

Ten tijde van de goedkeuring van dit voorstel, in februari 1992, heeft de Commissie verklaard dat zij niet alleen tegen eind 1993 een voorstel wilde voorleggen voor een geleidelijke verhoging van de kwantitatieve maxima van artikel 26, maar ook dat zij met het oog op de problemen die de nieuwe belastingregeling na 1992 met zich mee zou kunnen brengen voor Lid-Staten, een flexibele houding zou aannemen ten opzichte van de door hen te nemen maatregelen, met name aangaande de bijzondere regeling voor Denemarken. Denemarken heeft op zijn beurt verklaard de toegestane hoeveelheden voor vrijstellingen geleidelijk te verhogen in het kader van "de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven".

Tevens zij opgemerkt dat de voorstellen van de Commissie voor onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor alcoholhoudende dranken nog bij de Raad in behandeling waren op het moment dat de tekst werd goedgekeurd. Pas in de herfst van 1992 werden de voorstellen goedgekeurd, na ingrijpende wijzigingen, in het bijzonder met betrekking tot de voorgestelde minimumtarieven voor de accijnzen op alcoholhoudende dranken.

In 1993 zijn de toetredingsonderhandelingen met Zweden en Finland van start gegaan. In deze landen zijn de accijnzen op alcoholhoudende dranken en tabaksfabrikaten van oudsher nog hoger dan in Denemarken, zodat een volledige opheffing van de voor accijnsprodukten geldende beperkingen onmiddellijk na de toetreding zou hebben geleid tot soortgelijke problemen als in Denemarken in 1992. In de Toetredingsakte werd derhalve een afwijkende regeling opgenomen op grond waarvan Zweden en Finland beperkingen van fiscale aard mogen toepassen op nog meer alcoholhoudende dranken en tabaksfabrikaten dan Denemarken, maar (krachtens een verwijzing naar artikel 26 van Richtlijn 92/12/EEG) wel onder precies dezelfde voorwaarden. In het licht van deze ontwikkelingen heeft de Commissie afgezien van haar voornemen in 1993 een uitbreiding van de Deense vrijstellingen voor te stellen.

In artikel 8 van Richtlijn 92/84/EEG en artikel 4 van Richtlijn 92/79/EEG zijn bovendien de volgende bepalingen neergelegd: "De Raad dient om de twee jaar, en voor het eerst uiterlijk op 31 december 1994, op basis van een verslag en, in voorkomend geval, een voorstel van de Commissie" de in deze richtlijnen vastgelegde accijnstarieven te bezien en moet na raadpleging van het Europees Parlement met eenparigheid van stemmen de nodige maatregelen nemen. Het eerste verslag dat de Commissie op grond van deze bepalingen heeft opgesteld, bevat echter geen enkel voorstel tot verhoging van de minimumtarieven.

De vanaf 31 december 1996 geldende minimumtarieven zullen bijgevolg lager uitvallen dan verwacht werd op het moment dat de geldigheidsduur van de afwijkende regeling in februari 1992 werd vastgelegd. Denemarken is bovendien nooit zijn belofte nagekomen om de kwantitatieve maxima die het krachtens artikel 26 toepast, te verhogen "in het kader van de

onderlinge aanpassing van de accijnstarieven". Er zij echter op gewezen dat Denemarken zijn accijnstarieven voor bier en wijn ter voorbereiding op het jaar 1992 heeft verlaagd.

Desalniettemin druipt de betrokken regeling duidelijk in tegen een grondbeginsel van de interne markt, namelijk het onbeperkte recht van zijn burgers om binnen de Gemeenschap goederen voor eigen gebruik te vervoeren zonder dat daarop opnieuw accijnzen worden geheven. De werkingssfeer van de afwijkende regeling moet daarom sterk worden beperkt tot wat minimaal nodig is om onaanvaardbare verstoringen te voorkomen.

Om te bepalen wat dat minimum is, dient met de volgende feiten rekening te worden gehouden. Enerzijds weet Denemarken reeds vele jaren dat de verdere ontwikkeling van de Gemeenschap zoals deze bij het Verdrag is vastgelegd, onvermijdelijk met problemen gepaard gaat, als de Deense accijnstarieven niet méér worden aangepast aan de Gemeenschapsnorm. Anderzijds mag worden verondersteld dat Finland en Zweden zich van het begin af aan bewust waren van de problemen waarmee zij op dit gebied zouden worden geconfronteerd.

Vanaf het begin heeft de Commissie de toepassing van de maxima nauwlettend in het oog gehouden door middel van toezicht op de tenuitvoerlegging van de regeling in havens, luchthavens en aan de landgrenzen en door overleg met overheidsdiensten van de betrokken Lid-Staten en de belanghebbende economische branches.

Hoewel de controles van Lid-Staat tot Lid-Staat zeer variëren - Denemarken controleert niet aan zijn landgrens, terwijl de controles die Zweden uitvoert op de korte overtocht vanuit Denemarken tamelijk streng zijn - kan worden geconstateerd dat controles betreffende de maximaal toegestane hoeveelheden doorgaans op discrete wijze en zonder al te veel overlast voor de reizigers worden uitgevoerd.

Zowel nationale producenten als importeurs hebben zich voorstander getoond van een tijdelijke handhaving van de kwantitatieve maxima om een plotselinge verlegging van het handelsverkeer en concurrentievervalsing ten gevolge van om uitsluitend fiscale redenen in het buitenland gedane aankopen te vermijden. Overheidsdiensten hebben verklaard dat een onmiddellijke verlaging van de nationale accijnstarieven om het grensoverschrijdend kopen minder aantrekkelijk te maken politiek gezien op bezwaren stuit vanwege het verlies aan inkomsten dat hieruit voortvloeit en omwille van gezondheidspolitieke en sociale redenen.

De Commissie erkent dat het voor de betrokken landen bezwaarlijk kan zijn om met een volledige opheffing van de huidige regeling aan het eind van dit jaar in te stemmen. Zij zou echter willen onderstrepen dat enerzijds de Noordse burgers terecht verwachten dat de maxima worden opgeheven, of ten minste aanzienlijk worden verruimd, op 31 december 1996 en dat anderzijds paradoxaal genoeg Zweden en Finland in het bijzonder op de veerboten tussen hun beider landen in zeer verregaande mate belastingvrij winkelen toestaan.

Om deze redenen is de Commissie van mening dat aan Denemarken, Zweden en Finland verlenging van de geldigheidsduur van de in artikel 26 van Richtlijn 92/12/EEG vastgelegde

regeling dient te worden toegekend om hen meer tijd te geven zich aan de interne markt en alle daaraan verbonden effecten aan te passen, maar wel op voorwaarde dat deze verlenging slechts van korte duur is en gekoppeld wordt aan een geleidelijke verruiming van de kwantitatieve maxima.

III. VOORSTEL VAN DE COMMISSIE

De Commissie stelt voor dat het huidige artikel 26 in zijn geheel wordt vervangen door een bepaling op grond waarvan Denemarken, Zweden en Finland de hoeveelheden accijnsgoederen die particulieren zonder verdere betaling van accijnzen mogen invoeren, mogen blijven beperken. Overeenkomstig het voorstel moeten de betrokken kwantitatieve maxima tot 30 juni 2002 geleidelijk worden verhoogd, op welke datum alle vrijstellingen zullen worden afgeschaft en alleen de indicatieve niveaus van artikel 9 van de Richtlijn nog van toepassing zullen zijn. De geleidelijke afschaffing van de vrijstellingen dient vergezeld te gaan van een onmiddellijke verkorting - van 36 tot 24 uur - van de periode die ingezetenen buiten het grondgebied moeten hebben doorgebracht om in aanmerking te komen voor een vrijstelling.

Voorstel voor een

Richtlijn van de Raad

**tot wijziging van Richtlijn 92/12/EEG
betreffende de algemene regeling voor accijnsprodukten, het voorhanden hebben en
het verkeer daarvan en de controles daarop**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 99,

Gezien het voorstel van de Commissie,

Gezien het advies van het Europees Parlement⁴,

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité⁵,

Overwegende dat Richtlijn 92/12/EEG⁶ van de Raad de algemene regeling behelst voor accijnsprodukten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop;

Overwegende dat artikel 26 van de richtlijn voorziet in een afwijkende regeling op grond waarvan Denemarken accijnzen kan heffen op door particulieren onder betaling van accijnzen in een andere Lid-Staat verkregen en voor eigen gebruik ingevoerde alcoholhoudende dranken en tabaksfabrikaten die bepaalde hoeveelheden overschrijden;

Overwegende dat de Toetredingsakte⁷ onder verwijzing naar artikel 26 van Richtlijn 92/12/EEG bepaalt dat Zweden en Finland onder dezelfde voorwaarden accijnzen mogen heffen op een uitgebreidere lijst van alcoholhoudende produkten en tabaksfabrikaten;

Overwegende dat deze afwijkende regelingen zijn toegekend, omdat in een Europa zonder grenzen waarin accijnstarieven beduidend variëren, een volledige en onmiddellijke opheffing van de voor accijnsprodukten geldende beperkingen een onaanvaardbare verlegging van het handelsverkeer en van de inkomstenstroom, alsmede concurrentievervalsing teweeg zou brengen in de betrokken Lid-Staten, die van oudsher de betrokken produkten als belangrijke bron van inkomsten en met het oog op de volksgezondheid met hoge accijnzen belasten;

4

5

6

.....
PB L 76 van 23.3.1992, blz. 1.

7

.....
PB C 241 van 19.8.1994, blz. 339, IX. BELASTINGEN §3 - 392 L 0108.

Overwegende dat de afwijkende regelingen "..., mits een herzieningsmechanisme wordt ingesteld in de trant van wat is vastgesteld in artikel 28 terdecies van Richtlijn 77/388/EEG tot en met 31 december 1996⁸" werden toegestaan;

Overwegende dat op 31 december 1996 de minimumtarieven in de Gemeenschap niettemin lager zullen uitvallen dan werd verwacht bij de toekenning van de afwijkende regelingen, zodat de afschaffing daarvan op de geplande datum meer problemen met zich mee zal brengen dan voorzien;

Overwegende dat derhalve aan deze Lid-Staten ter aanpassing meer tijd dient te worden verschaft door verlenging van de geldigheidsduur van artikel 26;

Overwegende dat het in artikel 26 bepaalde echter een afwijking vormt ten opzichte van een grondbeginsel van de interne markt - het recht van zijn burgers om binnen de Gemeenschap voor eigen gebruik gekochte goederen te vervoeren zonder dat daarop opnieuw accijnzen worden geheven - zodat de effecten ervan tot een minimum beperkt dienen te worden;

Overwegende dat het derhalve dienstig is om enerzijds te voorzien in de geleidelijke verruiming van de kwantitatieve maxima die mogen worden toegepast totdat zij op 30 juni 2002 volledig zullen worden afgeschaft, en anderzijds de periode zoals bedoeld in artikel 26, lid 2, tweede streepje, waar de eis wordt gesteld dat ingezetenen het grondgebied ten minste voor een bepaalde periode moeten hebben verlaten om in aanmerking te komen voor de vrijstelling, te verkorten van 36 tot 24 uur;

Overwegende dat de betrokken Lid-Staten zelf mogen besluiten over de nadere uitwerking van het verruimingsproces, gelet op alle relevante factoren;

Overwegende dat de tenuitvoerlegging van dit proces daarentegen uiterlijk halverwege de daarvoor voorziene periode aan een onderzoek moet worden onderworpen;

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Richtlijn 92/12/EEG van de Raad wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 26 van de richtlijn wordt als volgt vervangen:

1. Onverminderd het bepaalde in artikel 8, worden Denemarken, Finland en Zweden tot 30 juni 2002 gemachtigd de specifieke bepalingen van de leden 2 en 3 van dit artikel toe te passen op

⁸ PB L76 van 23.3.1992, blz. 11.

bepaalde alcoholhoudende dranken en tabaksfabrikaten die particulieren voor eigen gebruik in andere Lid-Statens hebben verworven en in hun grondgebied hebben binnengebracht.

2. Met ingang van 1 januari 1997 zijn Denemarken, Finland en Zweden gemachtigd om dezelfde kwantitatieve beperkingen te blijven toepassen als die welke zij op 31 december 1996 hanteerden voor de hoeveelheid goederen die in hun grondgebied mag worden binnengebracht zonder verdere betaling van accijns. Deze beperkingen worden geleidelijk afgeschaft door de betrokken Lid-Statens.

3. Wanneer dergelijke goederen door ingezetenen worden ingevoerd in hun grondgebied, mogen Denemarken, Finland en Zweden de afwijkende regeling beperken tot personen die het grondgebied gedurende een periode van ten minste 24 uur hebben verlaten.

4. Uiterlijk op 31 december 1999 brengt de Commissie bij de Raad en het Parlement verslag uit over de tenuitvoerlegging van dit artikel.

Artikel 2

1. De Lid-Statens doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 1 januari 1997 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan in kennis.

Wanneer de Lid-Statens deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen naar de onderhavige richtlijn verwezen of wordt hiernaar verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de Lid-Statens.

2. De Lid-Statens delen de Commissie de tekst van de belangrijke bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 3

Deze richtlijn is gericht tot de Lid-Statens.

Gedaan te

Voor de Raad.

EVALUATIEVERSLAG
GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL VOOR HET MKB EN DE
WERKGELEGENHEID

Doel van het voorstel is verlenging van de geldigheidsduur van een afwijkende regeling die dient om zoveel mogelijk te voorkomen dat het handelsverkeer en de inkomstenstroom worden verlegd, de concurrentie wordt vervalst en de handelsvoorwaarden in het algemeen worden verstoord als gevolg van de opheffing van de grenscontroles in die Lid-Staten die van oudsher op alcoholhoudende dranken en tabaksfabrikaten beduidend hogere accijnstarieven toepassen dan de Gemeenschapsnorm. Tegelijkertijd heeft het voorstel als doel de betrokken Lid-Staten geleidelijk tot opheffing van de grenscontroles te brengen.

I. Uit de toepassing van de richtlijn voortvloeiende administratieve verplichtingen voor ondernemingen:

- Geen.

II. Voordelen voor ondernemingen:

- De richtlijn beoogt onder andere de problemen voor ondernemingen in verband met een plotselinge verandering van de handelsvoorwaarden als gevolg van belastingregelingen te verminderen. Voor zover dergelijke veranderingen voor het midden- en kleinbedrijf doorgaans een zwaardere last betekenen dan voor de grotere concurrenten, komt het voorstel tegemoet aan de behoeften van het MKB.

III. Nadelen voor ondernemingen (bijkomende kosten):

- De toepassing van de richtlijn heeft geen bijkomende kosten voor ondernemingen ten gevolge.

IV. Effecten op de werkgelegenheid

- Men verwacht geen negatieve effecten op de werkgelegenheid.

V. Er heeft geen overleg met de sociale partners plaatsgevonden

VI. Een minder bindend alternatief is niet voorhanden.

FINANCIIEEL MEMORANDUM

De toepassing van de richtlijn leidt niet tot een toename van de eigen middelen van de Gemeenschap.

ISSN 0254-1513

COM(96) 548 def.

DOCUMENTEN

NL

09 02

Catalogusnummer : CB-CO-96-552-NL-C

ISBN 92-78-10777-8

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg