



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 27.06.1997
COM(97) 326 def.

97/0181 (CNS)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

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

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

1. Huidige bevoegdheden van het Accijnscomité

In artikel 24 van Richtlijn 92/12/EEG, zoals gewijzigd bij artikel 1, lid 11, van Richtlijn 94/74/EEG, wordt bepaald dat de Commissie wordt bijgestaan door een "Accijnscomité" ter verzekering van een correcte en uniforme interpretatie en toepassing van de communautaire bepalingen inzake accijnzen.

Bij voornoemde bepaling worden het Accijnscomité twee soorten bevoegdheden verleend: het kan namelijk optreden

- volgens de procedure van het "regelgevend comité" voor zover het gaat om maatregelen die nodig zijn voor de toepassing van de artikelen 5¹, 7², 15 ter³, 18⁴, en 23⁵ van Richtlijn 92/12/EEG, alsmede van artikel 27⁶ van Richtlijn 92/83/EEG en van Richtlijn 95/60/EEG⁷; of
- als raadgevend comité voor de toepassing van de overige communautaire bepalingen inzake accijnzen.

1.2. Bevoegdheden die overeenkomstig de procedure van het "regelgevend comité" worden uitgeoefend

In het kader van zijn regelgevende bevoegdheden heeft het Accijnscomité advies uitgebracht over de volgende verordeningen:

- (a) Verordening nr. 2719/92 van 11 september 1992 betreffende het administratieve geleidedocument voor het verkeer onder schorsing van rechten van accijnsproducten, gewijzigd bij Verordening nr. 2225/93;
- (b) Verordening nr. 3649/92 van 17 december 1992 betreffende een vereenvoudigd geleidedocument voor accijnsproducten die reeds in een lidstaat tot verbruik zijn uitgeslagen;
- (c) Verordening nr. 31/96 van 10 januari 1996 betreffende het certificaat van vrijstelling van accijnzen voor bepaalde internationale organisaties;

¹ Betreft: aanpassing van de douanedocumenten voor accijnsproducten.

² Betreft: geleidedocument voor accijnsproducten die reeds tot verbruik zijn uitgeslagen.

³ Betreft: document voor de uitwisseling van gegevens tussen nationale diensten.

⁴ Betreft: geleidedocument voor accijnsproducten die onder de schorsingsregeling worden vervoerd.

⁵ Betreft: certificaat van vrijstelling voor bepaalde internationale organisaties.

⁶ Betreft: wederzijdse erkenning van middelen voor de denaturering van alcohol.

⁷ Betreft: het merken van bepaalde minerale oliën waarvoor een vrijstelling of een verlaagd tarief geldt.

- (d) Verordeningen nr. 3199/93 en nr. 2546/95 inzake de wederzijdse erkenning van procedures voor de volledige denaturering van alcohol.

Voorts zal het comité, ingevolge Richtlijn 95/60/EG van de Raad, zijn advies moeten uitbrengen over het product dat als merkstof wordt gebruikt voor bepaalde minerale oliën (gasolie en kerosine) die bestemd zijn om onder vrijstelling van accijns of tegen een verlaagd accijnstarief tot verbruik te worden uitgeslagen.

1.2. Raadgevende bevoegdheden

Ter verzekering van een correcte en uniforme interpretatie en toepassing van de overige communautaire bepalingen inzake accijnzen beschikt het comité alleen over raadgevende bevoegdheden.

Het Accijnscomité heeft reeds herhaaldelijk dringende problemen moeten oplossen waarvoor geen regeling kon worden gevonden in het kader van de bestaande communautaire bepalingen.

Hieronder volgen een aantal voorbeelden, waarvan sommige betrekking hebben op het verkeer van goederen:

- Vervoer van minerale oliën over zee (met onbepaalde bestemming).
Tijdens het vervoer per schip kunnen de goederen verschillende malen zowel van eigenaar als van bestemming veranderen. Indien evenwel de nieuwe bestemming buiten het grondgebied van de Gemeenschap ligt, komt het vervoer onder een andere regeling te vallen: de fiscale behandeling ervan geschiedt niet meer volgens de regels voor intracommunautair verkeer, maar volgens de douanebepalingen inzake export;
- Vervoer van minerale oliën per pijpleiding;
- Te vervullen formaliteiten in geval van terugzending aan de verzender van goederen die door de ontvanger zijn geweigerd;
- Noodzakelijke koppeling van de regelingen voor extern of communautair douanevervoer;
- Vervoer per spoor en gebruikmaking van de CIM-vrachtbrief;

verband houdende met belastingheffing:

- Fiscale behandeling van aroma's die gebruikt worden bij de vervaardiging van dranken;
- Fiscale behandeling van aanmaakblokjes;
- Fiscale behandeling van bepaalde tabaksoorten en probleem van de dubbele belasting van sigaretten die voorzien zijn van fiscale merktekens;
- Fiscale behandeling van nieuwe producten (vooral alcoholhoudende dranken en tabaksfabrikaten) die dusdanige kenmerken vertonen dat niet duidelijk is in welke belastingcategorie zij moeten worden ingedeeld.

2. Algemene aspecten van het gemeenschappelijk accijnsstelsel

Uit de beschouwing van problemen zoals hierboven genoemd, blijkt wel dat het communautair accijnsstelsel complex is en voortdurend in ontwikkeling is.

Er dient namelijk bedacht te worden dat de communautaire harmonisering van de accijnzen slechts enkele maanden voor de inwerkingtreding van de interne markt tot stand is gebracht.

In tegenstelling tot andere terreinen van de fiscaliteit (douane, BTW), die een langzamer en geleidelijker proces van harmonisering hebben doorgemaakt, is het communautaire accijnsstelsel tegelijk met de interne markt ingevoerd, en nog wel in de vorm van een definitieve regeling.

Het stelsel is vrij flexibel van opzet, waardoor het kon worden aangepast aan de juridische, economische en sociale situatie in de lidstaten, die onderling sterk verschilt. Deze flexibiliteit is echter ook het zwakke punt van het stelsel.

Dit stelsel berust namelijk op het volgende:

- een horizontale richtlijn (Richtlijn 92/12/EEG met de achtereenvolgende wijzigingen daarop) betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan;
- specifieke richtlijnen ten behoeve van de fiscale indeling van de producten (“structuurrichtlijnen”⁸) waarin de definitie van de accijnsproducten en de indeling ervan in belastingcategorieën binnen de drie sectoren minerale oliën, alcoholhoudende dranken en tabaksfabrikaten, zijn vastgelegd;
- specifieke richtlijnen waarbij minimum-accijnstarieven worden vastgesteld voor elke belastingcategorie (“tarievenrichtlijnen”⁹).

Terwijl de richtlijnen inzake de minimum-accijnstarieven een welomschreven en strak systeem behelzen, wordt in de “horizontale” richtlijn een algemeen kader geschetst voor de te volgen regels en beginselen met het oog op het vrije verkeer van goederen met inachtneming van de eisen inzake controle.

Om die reden worden de procedures die in die richtlijn voorzien zijn, slechts in grote lijnen geschetst, hetgeen het gevaar meebrengt dat de lidstaten deze verschillend interpreteren en toepassen of dat zij nationale bepalingen aannemen die niet onderling verenigbaar zijn, zoals de ervaring van de afgelopen jaren trouwens heeft geleerd.

Bovendien zijn sommige algemene bepalingen van de richtlijn niet zonder meer van toepassing indien zij gewoon als zodanig in nationale wetgeving zouden worden omgezet, aangezien hiervoor rechtstreeks toepasselijke uitvoeringsmaatregelen noodzakelijk zijn.

⁸ Het betreft hier de Richtlijnen 92/81/EEG betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijnzen op minerale oliën; 92/83/EEG voor alcoholhoudende dranken en 95/59/EG voor tabaksfabrikaten.

⁹ Het gaat hier om de Richtlijnen 92/82/EEG betreffende minerale oliën, 92/84/EEG betreffende alcoholhoudende dranken, 92/79/EEG en 92/80/EEG betreffende sigaretten en andere tabaksfabrikaten.

Dit is bijvoorbeeld het geval voor de maatregelen die moeten worden genomen om beslag te leggen op de waarborg die is verstrekt door degene die verantwoordelijk is voor het vervoer ingeval een onregelmatigheid of overtreding wordt geconstateerd.

Van de problemen die tot dusverre aan het Accijnscomité zijn voorgelegd, is aldus een flink aantal onopgelost gebleven omdat de Commissie, die in dezen wordt bijgestaan door het comité, niet de bevoegdheid heeft besluiten te nemen.

Andere problemen, bijvoorbeeld met de regeling voor het verkeer van niet-belaste minerale oliën, hebben de aanneming van een nieuwe richtlijn noodzakelijk gemaakt. Dit is niet altijd een geschikte oplossing omdat er heel veel tijd gemoeid is met de goedkeuring van een richtlijn en de omzetting ervan in nationaal recht.

3. Juridische problemen die verband houden met de uitoefening van de raadgevende bevoegdheden

De regelgevende bevoegdheid van de Commissie op het gebied van de accijnzen is beperkt tot de specifieke gevallen die bedoeld zijn in artikel 24, lid 2, van Richtlijn 92/12/EEG. De overige gevallen kunnen alleen worden behandeld in het kader van de raadgevende bevoegdheid van het Accijnscomité, zoals voorzien in lid 5 van ditzelfde artikel.

Met andere woorden, het comité onderzoekt de kwesties die door de lidstaten of door de vertegenwoordiger van de Commissie aan hem worden voorgelegd en brengt hierover advies uit. Deze adviezen zijn niet bindend voor de lidstaten en worden niet openbaar gemaakt.

De lidstaten zijn bijgevolg niet wettelijk verplicht om zich aan de adviezen van het comité te houden, zelfs niet wanneer deze met algemene stemmen zijn aangenomen, en de vaststelling van nationale bepalingen overeenkomstig het advies van het comité geschiedt alleen op basis van vrijwilligheid.

Wanneer de adviezen niet of onvolledig of niet correct in nationaal recht worden omgezet, kan de Commissie derhalve geen inbreukprocedure inleiden tegen de betrokken lidstaat. Aangezien de richtsnoeren van het comité geen rechtskracht hebben, kunnen de partijen in een rechtzaak zich hierop niet beroepen.

Bovendien, zelfs wanneer de lidstaten zich aan de richtsnoeren van het comité houden, kan het gebeuren dat rechterlijke instanties uitspraken doen die niet overeenstemmen met de gemeenschappelijke interpretatie.

Aangezien de adviezen en de richtsnoeren van het comité geen deel uitmaken van het Gemeenschapsrecht, zijn de nieuwe lidstaten niet gehouden deze te aanvaarden, temeer daar deze overeen zijn gekomen tijdens debatten waaraan zij niet hebben deelgenomen.

Dit laatste aspect zou bij de uitbreiding van de Europese Unie met de landen van Midden- en Oost-Europa nog meer kunnen meespelen.

4. Vooruitzichten voor de toekomst

)

De lidstaten worden sedert enige tijd geconfronteerd met een ander probleem: de bestrijding van fraude en smokkel. Accijnsproducten hebben altijd al aanleiding gegeven tot illegale activiteiten en het is begrijpelijk dat gespecialiseerde misdaadbendes proberen munt te slaan uit het feit dat de nationale controleprocedures niet volledig geharmoniseerd zijn.

De snelle technologische ontwikkeling van de systemen voor het inwinnen en uitwisselen van inlichtingen heeft bovendien tot gevolg dat de administratieve controleprocedures snel moeten worden aangepast. Het huidige systeem voor de controle op het intracommunautaire verkeer van accijnsgoederen, dat gebaseerd is op geleidedocumenten, is gedoemd te verdwijnen en zal worden vervangen (of zal misschien in eerste instantie worden ondersteund) door gecomputeriseerde controlesystemen.

Aangezien eenzelfde ontwikkeling zich lijkt voor te doen op het gebied van het communautaire douanevervoer, zou het wenselijk zijn dat de ontwikkeling van de beide stelsel parallel verloopt teneinde de gelijke behandeling van ondernemingen en de doeltreffendheid van de controles te verzekeren.

In dit verband is het vooral zaak om een flexibeler en sneller aan te wenden instrument te ontwikkelen voor de reglementering van de communautaire accijnsprocedures.

Het spreekt vanzelf dat de autonomie van de lidstaten op het gebied van de belastingen hoe dan ook gerespecteerd moeten worden. Daarom zijn in dit voorstel voor een richtlijn geen communautaire bepalingen inzake de hoogte van de belastingtarieven voorzien.

De bij dit voorstel voor een richtlijn te verlenen regelgevende bevoegdheden gelden alleen voor de juiste en uniforme toepassing van de genoemde bepalingen in de "horizontale richtlijn" en in de "structuurrichtlijnen".

Er hebben zich namelijk problemen voorgedaan met de fiscale behandeling van sommige producten die dusdanige kenmerken hebben dat het niet duidelijk is tot welke belastingcategorie zij behoren. In zulke gevallen zijn algemene uitvoeringsvoorschriften noodzakelijk om te voorkomen dat hetzelfde product verschillend wordt belast naargelang de lidstaat waar het tot verbruik wordt uitgeslagen, dit om iedere vorm van misbruik en concurrentievervalsing te voorkomen.

Toelichting bij de artikelen

Artikel 1 - wijziging van de aan de Commissie en het Accijnscomité verleende bevoegdheden inzake accijnzen

Artikel 1 van het voorstel voor een richtlijn betreft de wijziging van artikel 24 van Richtlijn 92/12/EEG met als doel de Commissie een ruimere regelgevende bevoegdheid op het gebied van de accijnzen te geven.

In lid 1 wordt dan ook bepaald dat de Commissie de maatregelen kan vaststellen die nodig zijn voor de correcte en uniforme toepassing van zowel de bepalingen van Richtlijn 92/12/EEG, naast die welke reeds zijn voorzien, als van de bepalingen in de "structuurrichtlijnen".

De volgende leden hebben betrekking op de bevoegdheden van het Accijnscomité dat als regelgevend comité kan optreden voor de in het vorig lid bedoelde aangelegenheden. Het Comité brengt met gekwalificeerde meerderheid advies uit over de ontwerpen van te nemen maatregelen die door de vertegenwoordiger van de Commissie aan hem worden voorgelegd.

Het voorstel voor de oprichting van het Comité en de te volgen procedure geschieden overeenkomstig procedure III, variant a), van artikel 2 van het Besluit van de Raad van 13 juli 1987¹⁰ betreffende de procedures voor de uitoefening van aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden.

Het Comité zal derhalve om advies worden gevraagd over de maatregelen die nodig zijn ter verzekering van de goede werking van het communautaire accijnsstelsel met betrekking tot het verkeer en de belasting van accijnsproducten. Deze bevoegdheid moet gezien worden in het licht van de bestrijding van misbruik en belastingfraude en de invoering van modernere en doeltreffende controlesystemen.

Het Comité behoudt zijn raadgevende bevoegdheid voor aangelegenheden die niet vallen onder de bevoegdheden die uitgeoefend worden in het kader van de procedure van het regelgevend comité (b.v. administratieve samenwerking en gegevensuitwisseling tussen lidstaten).

¹⁰ Besluit 87/373/EEG van de Raad van 13.7.1987 (PB nr. L 197 van 18.7.1987, blz. 33).

Voorstel voor een
RICHTLIJN VAN DE RAAD

tot wijziging van Richtlijn 92/12/EEG
betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten,
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 Parlement,

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité,

Overwegende dat bij artikel 24 van Richtlijn 92/12/EEG betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controle daarop een regelgevende bevoegdheid aan de Commissie wordt verleend voor zover het om de toepassing van de artikelen 5, 7, 15ter, 18, 19 en 23 van deze richtlijn gaat;

Overwegende dat de Commissie reeds verordeningen heeft vastgesteld voor de toepassing van voornoemde bepalingen;

Overwegende dat de ervaring met de harmonisering van de nationale wetgevingen op het gebied van de accijnzen, inzonderheid de bepalingen inzake het stelsel voor het intracommunautaire verkeer en de structuur van de accijnzen, de noodzaak heeft aangetoond van een uniformere interpretatie en toepassing van de Gemeenschapswetgeving;

Overwegende dat om voornoemde redenen de status van het "Accijnscomité" dient te worden gewijzigd;

Overwegende dat de Raad bij zijn Besluit van 13 juli 1987 de procedures heeft vastgesteld voor de uitoefening van de regelgevende bevoegdheden die aan de Commissie zijn verleend,

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1

Richtlijn 92/12/EEG wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 24 van de richtlijn wordt vervangen door:

Artikel 24

1. De maatregelen die nodig zijn voor de correcte en uniforme toepassing van de bepalingen van deze richtlijn alsmede van de volgende richtlijnen:

- Richtlijn 92/81/EEG van de Raad van 19 oktober 1992¹¹ betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën;
- Richtlijn 92/83/EEG van de Raad van 19 oktober 1992¹² betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken;
- Richtlijn 95/59 van de Raad van 27 november 1995¹³ betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten;

worden door de Commissie vastgesteld volgens de in de volgende paragrafen aangegeven procedure.

2. De Commissie wordt bijgestaan door een “Accijnscomité”, hierna “Comité” te noemen. Het Comité bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie.

3. De vertegenwoordiger van de Commissie legt het Comité een ontwerp voor van de te nemen maatregelen. Het Comité brengt advies uit over dit ontwerp binnen een termijn die de voorzitter kan vaststellen naar gelang van de urgentie van de materie. Het Comité spreekt zich uit met meerderheid van stemmen, overeenkomstig artikel 148, lid 2, van het Verdrag, met het oog op de vaststelling van de beschikkingen die de Raad op voorstel van de Commissie dient te geven. De stemmen van de vertegenwoordigers van de lidstaten worden gewogen overeenkomstig genoemd artikel. De voorzitter neemt niet aan de stemming deel.

4.

- (a) De Commissie stelt de beoogde maatregelen vast wanneer zij in overeenstemming zijn met het advies van het Comité.
- (b) Wanneer de beoogde maatregelen niet in overeenstemming zijn met het advies van het Comité of indien geen advies is uitgebracht, legt de Commissie onverwijld een voorstel inzake de te nemen maatregelen aan de Raad voor. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.
- (c) Indien de Raad, na het verstrijken van een termijn van drie maanden vanaf de datum van indiening van het voorstel, geen besluit heeft genomen, worden de voorgestelde maatregelen door de Commissie vastgesteld.

5. Naast de in lid 1 genoemde maatregelen bestudeert het Comité de kwesties die door de voorzitter worden voorgelegd op diens eigen initiatief of op verzoek van de

¹¹ PB nr. L 316 van 31.12.1992, blz. 12.

¹² PB nr. L 316 van 31.12.1992, blz. 21.

¹³ PB nr. L 291 van 6.12.1995, blz. 40.

vertegenwoordiger van een lidstaat, en die betrekking hebben op de toepassing van de communautaire bepalingen inzake accijnzen.

Artikel 2

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om op ... aan deze richtlijn te voldoen.

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

2. De lidstaten delen de Commissie de belangrijke bepalingen van intern recht mede die zij vaststellen om aan deze richtlijn te voldoen.

Artikel 3

Deze richtlijn treedt in werking op de dag van haar bekendmaking in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Artikel 4

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter

ISSN 0254-1513

COM(97) 326 def.

DOCUMENTEN

NL

02

Catalogusnummer : CB-CO-97-316-NL-C

ISBN 92-78-21732-8

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg