



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 27.06.1997
KOM(97) 326 slutlig

97/0181 (CNS)

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

(framlagt av kommissionen)

MOTIVERING

1. Punktskattekommittén och dess nuvarande befogenheter

I artikel 24 i direktiv 92/12/EEG, ändrat genom artikel 1.11 i direktiv 94/74/EG, föreskrivs att kommissionen för att säkerställa en korrekt och enhetlig tolkning och tillämpning av gemenskapsbestämmelserna om punktskatter skall biträdas av en punktskattekommitté.

Punktskattekommittén skall enligt de ovan nämnda bestämmelserna ha två befogenheter. Kommittén kan fungera som

- regleringskommitté enligt förfarandet för regleringskommittéer vad gäller åtgärder som är nödvändiga för tillämpningen av artiklarna 5¹, 7², 15b³, 18⁴ och 23⁵ i direktiv 92/12/EEG samt artikel 27⁶ i direktiv 92/83/EEG och direktiv 95/60/EG⁷, och
- rådgivande kommitté för tillämpningen av andra gemenskapsbestämmelser om punktskatter.

1.1 Befogenheter enligt förfarandet för regleringskommittéer

Med utnyttjande av sina befogenheter enligt förfarandet för regleringskommittéer har punktskattekommittén yttrat sig om följande förordningar:

- a) Förordning 2719/92 av den 11 september 1992 om ledsagardokument för flyttning av varor med punktskatteuppskov, ändrad genom förordning 2225/93.
- b) Förordning 3649/92 av den 17 december 1992 om förenklade ledsagardokument vid flyttning av varor som redan har frisläppts för konsumtion i en medlemsstat.
- c) Förordning 31/96 av den 10 januari 1996 om ett intyg om befrielse från punktskatt för vissa internationella organisationer.
- d) Förordningarna 3199/93 och 2546/95 om ömsesidigt erkännande av förfaranden för att fullständigt denaturera alkohol.

Efter antagandet av rådets direktiv nr 95/60 skall kommittén dessutom yttra sig om den produkt som skall användas som markör för vissa mineraloljor (dieselbrännolja och fotogen) som är avsedda att omsättas för konsumtion och för vilka skattebefrielse eller en lägre skattesats gäller.

¹ Om anpassning av tulldokument för punktskattepliktiga varor.
² Om ledsagardokument för varor som redan har frisläppts för konsumtion.
³ Om dokument för informationsutbyte mellan nationella administrationer.
⁴ Om ledsagardokument för varor med punktskatteuppskov.
⁵ Om intyg om befrielse från punktskatt för vissa internationella organ.
⁶ Om ömsesidigt erkännande av denatureringsmedel för alkohol.
⁷ Om märkning av vissa mineraloljor för vilka skattebefrielse eller en lägre skattesats gäller.

1.2 Rådgivande befogenheter

Vad gäller säkerställandet av en korrekt och enhetlig tolkning och tillämpning av gemenskapsbestämmelserna om punktskatter har punktskattekommittén endast rådgivande befogenhet.

Punktskattekommittén har redan vid flera tillfällen tvingats ta ställning till brådskande problem som inte har kunnat lösas med hjälp av de befintliga gemenskapsbestämmelserna.

Som exempel kan följande fall nämnas:

Vad gäller flyttning:

- Flyttning av mineraloljor till sjöss (osäker destination).
Vid transport med båt kan varorna byta såväl ägare som destination flera gånger. Om den nya destinationen ligger utanför gemenskapens territorium krävs också ett byte av regelsystem eftersom beskattningsreglerna för flyttning inom gemenskapen inte längre gäller utan i stället beskattningsreglerna för export.
- Flyttning av mineraloljor via pipeline.
- Vilka formaliteter som skall gälla då mottagaren vägrar ta emot varorna och de returneras till avsändaren.
- Kopplingarna till tullbestämmelserna för export eller transitering.
- Transport via järnväg och användning av CIM-fraktsedeln.

Vad gäller beskattning:

- Beskattning av aromer för framställning av drycker.
- Beskattning av braständare.
- Beskattning av vissa tobaksvaror och problem med dubbelbeskattning av cigaretter som saknar märkning för beskattningsändamål.
- Beskattning av nya varor (särskilt alkohol och tobaksvaror) vars egenskaper gör dem svåra att klassificera i skattehänseende.

2. Allmänna aspekter av det gemensamma systemet för punktskatter

Granskningen av problem av den typ som beskrivs ovan visar att gemenskapens system för punktskatter är komplicerat och dessutom ständigt i ständig utveckling.

Man bör ha i åtanke att harmoniseringen av punktskatterna inom gemenskapen faktiskt slutfördes först några månader innan den gemensamma marknaden trädde i kraft.

I motsats till andra skatteområden (tullar, mervärdesskatt), inom vilka harmoniseringen skett långsamt och gradvis, genomfördes gemenskapens punktskattesystem alltså

samtidigt som den gemensamma marknaden och var dessutom avsett som ett slutligt system.

Systemets allmänna uppbyggnad är i viss utsträckning flexibel, vilket har medgivit anpassning efter de kraftigt varierande rättsliga, ekonomiska och sociala förhållandena i de olika medlemsstaterna. Flexibiliteten innebär dock samtidigt en svaghet.

Punktskattesystemet utgörs av

- ett horisontellt direktiv (direktiv 92/12/EEG och efterföljande ändringar) om allmänna regler för tillverkning, innehav och flyttning av punktskattepliktiga varor,
- särskilda direktiv om skatteklassificering av varor ("strukturdirektiv"⁸), om definitionen av punktskattepliktiga varor och deras uppdelning inom skattekategorierna inom de tre områdena mineraloljor, alkoholdrycker och tobaksvaror,
- särskilda direktiv som upprättar minimisatser för punktskatter för varje skattekategori av varor ("satsdirektiv"⁹).

Medan de direktiv som gäller minimisatser för punktskatter utgör ett väldefinierat och fast system utgör det horisontella direktivet i stället en allmän ram av principer och regler som bör följas för att säkerställa en fri rörlighet för varor som är förenlig med kontrollkraven.

De förfaranden som föreskrivs i direktivet är därför endast allmänt beskrivna, vilket innebär att det finns risk dels för olika tolkningar och tillämpningar, dels för att olika medlemsstater inför nationella bestämmelser som står i strid med varandra. De senaste årens erfarenheter har visat att detta verkligen förekommer.

Vissa av direktivets allmänna regler kan dessutom inte tillämpas om de överförs oförändrade till den nationella lagstiftningen; i stället krävs direkt tillämpbara tillämpningsföreskrifter. Detta gäller exempelvis vilka åtgärder som måste vidtas i händelse av överträdelse eller oegentligheter för att man skall kunna åberopa den garanti som utfärdats av den som ansvarar för transporten.

Således har ett flertal av de problem som hittills har lagts fram för punktskattekommittén för granskning inte kunna lösas på grund av att kommissionen biträdd av kommittén inte har rätt att fatta beslut.

Andra problem, t.ex. flyttningsreglerna för obeskattade mineraloljor, har krävt att ett nytt direktiv antas. Denna lösning förefaller inte alltid lämplig på grund av att antagande av ett direktiv och införlivande av dess bestämmelser i nationell lagstiftning tar lång tid.

⁸ Direktiv 92/81/EEG om strukturerna för punktskatter på mineraloljor, direktiv 92/83/EEG om alkoholdrycker och direktiv 95/59/EG om tobaksvaror.

⁹ Direktiv 92/82/EEG om mineraloljor, direktiv 92/84/EEG om alkoholdrycker samt direktiv 92/79/EEG och 92/80/EEG om cigaretter och andra tobaksvaror.

3. Juridiska problem i samband med utövandet av rådgivande befogenheter

Kommissionens reglerande befogenheter inom punktskatteområdet är begränsade till de särskilda fall som avses i artikel 24 punkt 2 i direktiv 92/12/EEG. Övriga fall kan endast granskas inom ramen för punktskattekommitténs rådgivande befogenhet enligt punkt 5 i samma artikel.

Med andra ord granskar kommittén de problem som tas upp av medlemsstaterna eller av kommissionens företrädare och avger sedan ett yttrande. De resolutioner som antas är inte juridiskt bindande för medlemsstaterna och är inte heller offentliga.

Därmed är kommitténs yttrande inte juridiskt bindande för medlemsstaterna, inte heller då yttrandet antagits enhälligt, och antagandet av nationella bestämmelser som följer yttrandet är frivilligt.

Av detta skäl kan kommissionen i de fall då bestämmelser inte genomförs eller då ofullständiga eller avvikande bestämmelser genomförs inte inleda ett överträdelseförfarande mot den berörda medlemsstaten. Eftersom dessa inte är juridiskt bindande kan de riktlinjer som antagits av kommittén inte anföras av parterna i domstol.

Även i de fall då medlemsstaterna följer de av kommittén antagna riktlinjerna kan domstolarna fatta beslut som strider mot den gemensamma tolkningen.

Eftersom avgivna yttranden och riktlinjer som antagits av kommittén inte utgör en del av gemenskapsrätten behöver de nya medlemsstaterna inte anta dem; besluten grundas dessutom på en samstämmighet som uppnåtts efter diskussioner där de nya medlemsstaterna inte har deltagit. Denna aspekt kan bli ännu mer bekymmersam vid en utvidgning av den europeiska unionen till länderna i Central- och Östeuropa.

4. Framtida utveckling

Medlemsstaterna har på senare tid ställts inför ytterligare en utmaning: kampen mot bedrägeri och smuggling. Punktskattepliktiga varor har alltid varit föremål för illegal verksamhet, och det är naturligt att de kriminella organisationer som har specialiserat sig på detta område försöker dra nytta av den bristande harmoniseringen av de nationella kontrollrutinerna.

Dessutom har den snabba utvecklingen av tekniska system för insamling och utbyte av information krävt en snabb anpassning och utveckling av de administrativa kontrollförfarandena. Det gällande kontrollsystemet för flyttning inom gemenskapen av punktskattepliktiga varor, vilket är baserat på ledsagardokument, kommer att försvinna och ersättas (eller, i ett första steg, kompletteras med) datoriserade kontrollsystem.

Eftersom samma utveckling gäller för transit inom gemenskapen skulle det vara önskvärt att de två systemen utvecklades parallellt för att säkerställa dels en enhetlig behandling av näringsidkare, dels effektiva kontroller.

I samband med detta bör ett prioriterat mål vara att införa ett verktyg för reglering av gemenskapsförfaranden för punktskatter som är flexiblare och snabbare än det befintliga.

Självfallet måste medlemsstaternas självbestämmande i skattefrågor under alla omständigheter respekteras. Därför faller gemenskapsbestämmelser för skattenivåer utanför det föreslagna direktivets tillämpningsområde.

Det föreslagna direktivets delegering av befogenheter att anta rättsakter gäller endast den korrekta och enhetliga tillämpningen av bestämmelserna i det horisontella direktivet och strukturdirektiven.

Det uppstår problem vid den skattemässiga behandlingen av vissa varor vars egenskaper gör dem svåra att placera i rätt skattekategori. I dessa fall bör en tillämpningsregel användas för att samma vara inte skall klassificeras olika beroende på i vilken medlemsstat den omsätts för konsumtion; detta för att undvika alla former av missbruk och snedvridning av konkurrensen.

Artiklarnas innehåll

Artikel 1 – ändring av kommissionens och punktskattekommitténs befogenhet vad gäller punktskatter

Artikel 1 i det föreslagna direktivet gäller en ändring av artikel 24 i direktiv 92/12/EEG som är avsedd att ge kommissionen större befogenhet att anta rättsakter på området för punktskatter.

I den första punkten i artikel 1 föreskrivs därför att kommissionen får införa nödvändiga åtgärder för en korrekt och enhetlig tillämpning av bestämmelserna i direktiv 92/12/EEG och bestämmelserna i strukturdirektiven.

De följande punkterna gäller punktskattekommitténs befogenheter. Kommittén kan agera som regleringskommitté för de frågor som nämns i föregående stycke. Kommittén skall yttra sig om förslag till åtgärder som läggs fram av kommissionens företrädare och dess beslut fattas med kvalificerad majoritet.

Upprättandet av kommittén och dess förfarande följer förfarande III, variant a i artikel 2 i rådets beslut av den 13 juli 1987¹⁰ om närmare villkor för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter.

Kommittén skall alltså yttra sig om nödvändiga åtgärder för att säkerställa ett väl fungerande punktskattesystem för gemenskapen vad gäller flyttning och beskattning av varor. Denna befogenhet anknyter till kampen mot missbruk och skattebedrägeri samt till inrättandet av modernare och mer effektiva kontrollsystem.

Kommittén behåller sin rådgivande befogenhet i frågor som inte täcks av den befogenhet som utövas under förfarandet för regleringskommittéer (t.ex. administrativt samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaterna).

¹⁰ Rådets beslut 87/373/EEG av den 13 juli 1987, EGT nr L 197, 18.7.1987, s. 33.

Utkast

RÅDETS DIREKTIV

om ändring av direktiv 92/12/EEG om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av den Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 99 i detta,

med beaktande av kommissionens förslag,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande,

med beaktande av Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande,

och med beaktande av följande:

Artikel 24 i direktiv 92/12/EEG om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor ger kommissionen befogenhet att anta rättsakter inom ramen för tillämpningen av artiklarna 5, 7, 15b, 18, 19 och 23 i det direktivet.

Kommissionen har redan antagit tillämpningsregler för de bestämmelserna.

Erfarenheterna av harmoniseringen av de nationella rättssystemen på området för punktskatter, särskilt bestämmelser om flyttning inom gemenskapen och strukturer för punktskatteuttag, har visat att en mer enhetlig tolkning och tillämpning av gemenskapslagstiftningen är nödvändig.

Av ovan nämnda skäl bör punktskattekommitténs stadgar ändras.

Genom sitt beslut av den 13 juli 1987 har rådet inrättat förfaranden för kommissionens utövande av delegerade befogenheter.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE:

Artikel 1

Direktiv 92/12/EEG ändras på följande sätt:

Artikel 24 i direktivet skall ersättas av följande text:

Artikel 24

1. Kommissionen skall i enlighet med det förfarande som anges nedan vidta de åtgärder som är nödvändiga för en korrekt tillämpning av detta och följande direktiv:

- Rådets direktiv 92/81/EEG av den 19 oktober 1992¹¹ om harmonisering av strukturerna för punktskatter på mineraloljor.
 - Rådets direktiv 92/83/EEG av den 19 oktober 1992¹² om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker.
 - Rådets direktiv 95/5/EG av den 27 november 1995¹³ om andra skatter än omsättningsskatter som påverkar förbrukningen av tobaksvaror.
2. Kommissionen skall biträdas av en punktskatteskommitté, nedan kallad "kommittén". Kommittén skall vara sammansatt av företrädare för medlemsstaterna och ha en företrädare för kommissionen som ordförande.
 3. Kommissionens företrädare skall förelägga kommittén ett förslag till åtgärder. Kommittén skall yttra sig över förslaget inom den tid som ordföranden bestämmer med hänsyn till hur brådskande frågan är. Kommittén skall fatta sitt beslut med den majoritet som enligt artikel 148.2 i EG-fördraget skall tillämpas vid beslut som rådet skall fatta på förslag av kommissionen. Medlemsstaternas röster vägs i enlighet med samma artikel. Ordföranden får inte rösta.
 4.
 - a) Kommissionen skall själv anta förslaget om det är förenligt med kommitténs yttrande.
 - b) Om förslaget inte är förenligt med kommitténs yttrande eller om inget yttrande avges skall kommissionen utan dröjsmål föreslå rådet vilka åtgärder som skall vidtas. Rådet skall fatta sitt beslut med kvalificerad majoritet.
 - c) Om rådet inte har fattat något beslut inom tre månader från det att förslaget mottagits, skall kommissionen själv besluta att de föreslagna åtgärderna skall vidtas.
 5. Förutom de åtgärder som avses i punkt 1 skall kommittén granska frågor som rör tillämpningen av gemenskapens bestämmelser om punktskatter och som tas upp av kommitténs ordförande, antingen på eget initiativ eller på begäran av en företrädare för en medlemsstat.

Artikel 2

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv den ... 199..

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

¹¹ EGT nr L 316, 31.12.1992, s. 12.

¹² EGT nr L 316, 31.12.1992, s. 21.

¹³ EGT nr L 291, 6.12.1995, s. 40.

direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texterna till de centralbestämmelser i nationell lagstiftning som de antar för att följa detta direktiv.

Artikel 3

Detta direktiv träder i kraft samma dag som det offentliggörs i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Artikel 4

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den...

*På rådets vägnar
Ordförande*

ISSN 1024-4506

KOM(97) 326 slutlig

DOKUMENT

SV

02

Katalognummer : CB-CO-97-316-SV-C

ISBN 92-78-21735-2

Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

L-2985 Luxemburg