

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 92/83/EEG om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker

(COM(2018) 334 final – 2018/0173 [CNS])

om Förslag till rådets direktiv om allmänna regler för punktskatt

(omarbetning)

(COM(2018) 346 final – 2018/0176 [CNS])

om Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om datorisering av uppgifter om förflyttningar och kontroller av punktskattebelagda varor

(omarbetning)

(COM(2018) 341 final – 2018/0187 [COD])

och om Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 389/2012 om administrativt samarbete i fråga om punktskatter vad gäller innehållet i elektroniska register

(COM(2018) 349 final – 2018/0181 [CNS])

(2019/C 62/17)

Föredragande: **Jack O'CONNOR**

Remiss	Europaparlamentet, 5.7.2018 Europeiska unionens råd, 13.6.2018 Europeiska kommissionen, 25.5.2018
Rättslig grund	Artiklarna 113 och 114 i EUF-fördraget
Ansvarig facksektion	Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning
Antagande av facksektionen	3.10.2018
Antagande vid plenarsessionen	17.10.2018
Plenarsession nr	538
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	193/0/9

1. Sammanfattning och slutsatser

1.1 EESK välkomnar de åtgärder som ingår i detta paket med förslag från kommissionen. Kommittén anser att man med dessa till stor del kommer att uppnå de mål som satts upp, nämligen att sörja för ökad tydlighet och klarhet kring behandlingen av vissa alkoholhaltiga produkter, underlätta gränsöverskridande handel enligt effektiviserade och moderniserade system, och minska de administrativa och rättsliga bördorna på småföretag.

1.2 Kommittén är medveten om det varierande bidrag som punktskatteintäkter ger i medlemsstaterna, i synnerhet punktskatter på alkoholhaltiga produkter. Dessutom varierar de kulturella banden till vissa produkter, de sociala målen (t.ex. hälsa) och företagsrelaterade målen (t.ex. främjande av småföretag och innovation). En vägledande princip är därför att skapa största möjliga utrymme för skönsmässig bedömning, så att medlemsstaterna kan anpassa punktskatterna på alkoholhaltiga produkter till nationella behov och mål inom ramen för skattestrukturen och det kulturella och sociala sammanhanget. Kommittén gläder sig över att denna princip iakttagits genom de föreslagna ändringarna.

1.3 I den mån som definitionerna förtydligas och förenhetligas (t.ex. *juridiskt och ekonomiskt oberoende, cider osv.*), som små producenters tillträde till gränsöverskridande handel görs administrativt enklare och moderniseras genom uppdaterade it-system, som förfaranden och villkor för denaturerad alkohol klargörs – stöder EESK de åtgärder som ingår i paketet med

översyrer. Dessa kommer att minska den administrativa och rättsliga osäkerheten för både medlemsstaterna och de ekonomiska aktörerna, med följden att kostnaderna sänks och hinder undanröjs. Dessutom bör det utarbetas en rapport om den illegala marknaden för spritdrycker.

1.4 Det finns två problemområden. För det första förslaget om att den nedsatta skattesatsen för öl med en alkoholhalt på 2,8 volymprocent ska utvidgas till att omfatta öl med en alkoholhalt på 3,5 volymprocent. Trots att detta presenteras som en hälsoåtgärd finns det farhågor om att det tvärtom skulle kunna öka alkoholintaget. Eftersom detta skulle vara frivilligt för medlemsstaterna stöder EESK dock förslaget, men vi vill att det görs en översyn inom fem år för att bedöma vilka effekter förslaget har haft i de medlemsstater som valt att utnyttja det.

1.4.1 För det andra föreslår kommissionen att metoden för att mäta grad Plato i den "färdiga produkten" när det gäller öl ska effektiviseras, och grunda sig på att mätningen ska göras i slutet av bryggingsprocessen. Europeiska unionens domstol har nyligen tolkat det gällande direktivet såsom att grad Plato bör mätas innan sockerlag/sötningemedel tillsätts, med avseende på uppbörderna av punktskatt. EESK konstaterar dock att denna metod tillämpas i endast tre medlemsstater. Detta skulle betyda att elva medlemsstater måste ändra sin metod (resten av medlemsstaterna använder inte Plato-metoden). För att orsaka minsta möjliga störning stöder EESK därför kommissionens förslag. Då krävs det att endast tre medlemsstater ändrar sin metod.

2. Sammanfattning av kommissionens förslag

2.1 Kommissionens förslag består av två delar. Förslaget till rådets direktiv om ändring av direktiv 92/83/EEG om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker, och förslaget till rådets direktiv om allmänna regler för punktskatt. Det finns ytterligare två förslag av administrativ karaktär som stöder förslagen i rådets direktiv om allmänna regler för punktskatt. Det handlar om förslaget till rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 389/2012 om administrativt samarbete i fråga om punktskatter vad gäller innehållet i elektroniska register, och förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om datorisering av uppgifter om förflyttningar och kontroller av punktskattebelagda varor.

2.2 **Förslaget till rådets direktiv om ändring av direktiv 92/83/EEG:** kommissionens förslag behandlar frågor på fyra områden: i) behandling av denaturerad alkohol, ii) nedsatta skattesatser för små producenter och klassificering av vissa alkoholdrycker iii) lågalkoholhaltiga drycker och iv) mätning av grad Plato hos söttad eller smaksatt öl.

2.2.1 **Behandling av denaturerad alkohol:** för närvarande är det ömsesidiga erkännandet av fullständigt denaturerad alkohol inte samstämmigt mellan medlemsstaterna, samtidigt som det finns olika tolkningar kring indirekt användning av delvis denaturerad alkohol. Kommissionen föreslår att man ska a) klargöra det ömsesidiga erkännandet av fullständigt denaturerad alkohol och modernisera förfarandena för medlemsstaternas anmälan av nya beredningar av densamma b) säkerställa lika behandling av delvis denaturerad alkohol för indirekt användning samt c) kräva att flyttningar av delvis denaturerad alkohol med en alkoholhalt som överstiger 90 % (verklig alkoholhalt räknat på volym) och ofärdiga produkter som innehåller alkohol ska ske med hjälp av systemet för förflyttning och kontroll av punktskattepliktiga varor (EMCS).

2.2.2 **Nedsatta skattesatser för små producenter och klassificering av alkoholhaltiga drycker:** medlemsstaterna får bevilja nedsatta skattesatser på öl och etylalkohol som framställs av små producenter. Små producenter måste vara "juridiskt och ekonomiskt oberoende", men vad detta innebär definieras inte på ett tillfredsställande sätt, vilket leder till osäkerhet och administrativa/rättsliga kostnader. Vidare får medlemsstaterna inte tillämpa nedsatta skattesatser på andra alkoholhaltiga drycker som framställs av små producenter. Detta missgynnar små producenter av cider. Kommissionen föreslår a) att begreppet "juridiskt och ekonomiskt oberoende" definieras och att det införs ett enhetligt intyg för små bryggerier, inklusive cidertillverkare, i hela EU⁽¹⁾ samt b) att frivilliga nedsatta skattesatser för oberoende, små cidertillverkare ska införas⁽²⁾.

2.2.3 **Alkoholdrycker med låg alkoholhalt:** medlemsstaterna får tillämpa nedsatta skattesatser på alkoholhaltiga drycker med låg alkoholhalt. Detta gäller endast vissa alkoholhaltiga produkter (såsom öl). Kommissionen föreslår att tröskelvärdet för skattesatser på öl med låg alkoholhalt ska utvidgas, från öl med en alkoholhalt på 2,8 volymprocent till 3,5 volymprocent⁽³⁾. Det hävdas att tröskelvärdet för lågalkoholhaltig öl är för lågt, vilket hämmar produktinnovationen och ger få incitament att utveckla denna undersektor. Som en följd av detta går konsumenterna inte över till lågalkoholhaltig öl, vilket undergräver hälso- och sjukvårdspolitiken.

⁽¹⁾ Artiklarna 4 och 13a.

⁽²⁾ Artikel 13.

⁽³⁾ Artikel 5.

2.2.4 Mätning av grad Plato hos sötad eller smaksatt öl: punktskatter tas ut på öl med hänvisning till grad Plato i den "färdiga produkten" i 14 medlemsstater. Elva medlemsstater mäter i slutet av bryggingsprocessen, medan övriga tre gör det innan sockerlag och smakämnen tillsätts. (Resten av medlemsstaterna använder inte Plato-metoden. I stället tillämpar de mätmetoden verklig alkoholhalt räknat på volym). Begreppet "*färdig produkt*" definieras inte i direktivet, vilket lett till tre olika tolkningar. Resultatet blir en oenhetlig mätning och därmed uppstår skillnader i tillämpningen av punktskatter på varor som kan ha samma alkoholhalt. Det framhålls vidare att övervakningsförfarandena är betungande på grund av att kraven för att mäta grad Plato varierar enligt de tre olika tolkningarna (t.ex. att kontrollen måste göras på bryggeriet, inte av flaskor). Europeiska unionens domstol⁽⁴⁾ har tolkat det gällande direktivet såsom att grad Plato bör mätas före slutprocessen, och utesluter därför tillsatser. Kommissionen föreslår att bestämmelsen om mätning av grad Plato för öl ska klargöras – i synnerhet när mätningen av grad Plato bör ske⁽⁵⁾. Enligt kommissionens förslag ska mätningen ske i slutet av processen (dvs. med beaktande av eventuella tillsatser). Detta kommer i praktiken att klargöra definitionen av begreppet "*färdig produkt*".

2.3 Förslag till rådets direktiv om allmänna regler för punktskatt (omarbetning). Detta andra paket med åtgärder är av teknisk art och omfattar åtgärder för att effektivisera transporten av de punktskattepliktiga varorna. Punktskatte- och tullförfarandena är inte alltid anpassade eller synkroniserade, vilket skapar problem när punktskattepliktiga varor importerar eller exporteras. I vissa fall är punktskatteförfarandena betungande eller så skiljer de sig kraftigt åt från medlemsstat till medlemsstat. Med tanke på den höga skatterisken det innebär att inneha och flytta punktskattepliktiga varor under punktskatteuppskov används detta upplägg mest av stora företag. Små och medelstora företag använder förfaranden som är lättare att anpassa för små försändelser och få antal förflyttningar, men som medför en högre regelbörda per förflyttning. Detta leder till extra kostnader för administration och efterlevnad, och till bördor för såväl företag som nationella myndigheter. Detta eftersom vissa steg i förfarandena måste utföras manuellt och i enlighet med krav som varierar från medlemsstat till medlemsstat. Dessa steg är dessutom en källa till skattebedrägeri. Kommissionen föreslår ett antal åtgärder för att effektivisera och förenkla dessa förfaranden som omfattar export- och importsamspelen mellan punktskattepliktiga produkter, B2B-tull och exceptionella situationer.

2.3.1 Importsamspel: Det finns inga standardiserade krav på dokumentation för att ansöka om undantag från punktskatt vid övergång till fri omsättning. En ansökan om undantag från betalning vid övergång kan göras om varorna ska flyttas från platsen för import under systemet för förflyttning och kontroll av punktskattepliktiga varor (EMCS), men det finns inget standardkrav på bevis som i förfarandena för undantag från mervärdesskatt vid import för leveranser inom EU. Kommissionen föreslår ett krav på att en avsändare och en mottagare ska deklarerar (medlemsstaterna har möjlighet att kräva identifiering av den förflyttning som är kopplad till punktskattepliktiga varor).

2.3.2 Exportsamspel: Det finns ingen harmoniserad synkronisering mellan EMCS och exportkontrollsystemet (ECS). Förflyttningar måste stängas manuellt, samtidigt som ogiltigförklarad export inte rapporteras till EMCS. Detta kan leda till administrativa bördor för företagen (t.ex. förseningar i frigörandet av garantier), potentiella bedrägerier och snedvriddning av marknaden. Kommissionen föreslår ett krav på identifiering av avsändaren av de punktskattepliktiga varorna och den administrativa referensnumret (ARC) för EMCS-flyttningen. Det kommer också att införas en skyldighet att rapportera en exceptionell situation på exportsidan till EMCS (t.ex. när varorna inte har förts ut ur EU eller en deklaration ogiltigförklarats) för att förbättra synkroniseringen.

2.3.3 Anpassning av transitering: Utöver kombinationen av EMCS och ECS används andra förfaranden för att övervaka exporten av punktskattepliktiga varor: det externa och interna transiteringsförfarandet och ett enda transportavtal (Single Transport Contracts, STC). Användningen av dessa förfaranden förenklar exporttransaktionerna för ekonomiska aktörer eftersom det ger dem möjlighet att stänga exportförfarandet i början av transiteringen och därmed slutföra flyttningen i EMCS. Användningen av dessa förenklade exportförfaranden har emellertid lett till ett antal problem: svaga bevis för befrielse från punktskatt, inga bevis för fysisk utförelse, frigörande av garantier före den faktiska utförelsen av varor och svag övervakning. Detta kan öppna upp för bedrägerier och rättslig osäkerhet som skapar svårigheter och förvirring på företagsnivå. I dagsläget är det inte juridiskt möjligt att slutföra flyttningen genom att öppna transiteringen. Kommissionen föreslår att de ekonomiska aktörerna ska få använda en enklare metod för att exportera punktskattepliktiga varor genom att

⁽⁴⁾ Mål C-30/17 – Kompania Piwowarska, 17 maj 2018.

⁽⁵⁾ Artikel 3.

tillämpa förfarandet för extern transitering efter exporten i stället för att använda EMCS fram till den yttre gränsen. Detta skulle sörja för en adekvat garantihantering och skulle förhindra att varor försvinner vid destinationsorten eftersom varorna, som har blivit icke-unionsvaror i och med att den externa transiteringen påbörjades, skulle vara under tullövervakning till dess att varorna lämnar tullområdet.

2.3.4 Betalning av tull från företag till företag (B2B): Det nuvarande förfarandet för att förflytta varor för vilka B2B-tull har betalats är pappersbaserat. Små och medelstora företag tillämpar detta, eftersom det inte kräver ett skatteupplag för avsändning eller mottagande. Men förfarandet är föråldrat, otydligt och betungande. Kommissionen föreslår att dessa förflyttningar ska automatiseras genom att tillämpningsområdet för EMCS utvidgas, vilket underlättas genom att två nya kategorier införs: certifierad avsändare och certifierad mottagare. Detta kommer att förenkla förfarandet, minska kostnaderna för små och medelstora företag och öka effektiviteten.

2.3.5 Exceptionella situationer: Exceptionella situationer avser en rad olika oförutsedda händelser: att den varumängd som anländer till destinationsorten är lägre än den mängd som deklarerades vid avsändningen (inklusive nationella brister såsom avdunstning av bensin) eller högre; att mottagaren vägrar att ta ansvar för varorna; att flyttningen officiellt ställs in, osv. Det saknas detaljerade lagstiftningsbestämmelser för sådana situationer, vilket leder till att medlemsstaterna tillämpar olika förfaranden för att bedöma brister och hantera avvísningar och tröskelvärden för tillåtna förluster. Detta kan skapa svårigheter och förvirring. Direktiven säkerställer redan att kvantiteten mäts på ett gemensamt sätt. Kommissionen inser att den måste göra de nationella myndigheterna mer uppmärksamma på detta. Den föreslår dock en ny intervention, att standardisera tröskelvärdena för tillåtna förluster.

2.4 Det finns ytterligare två förslag av administrativ karaktär som stöder förslagen i rådets direktiv om allmänna regler för punktskatt.

2.4.1 Förslaget till rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 389/2012 om administrativt samarbete i fråga om punktskatter vad gäller innehållet i elektroniska register. Detta förslag behandlar automatiseringen av övervakningen av förflyttningar av punktskattebelagda varor som frisläppts för konsumtion i en medlemsstat och som flyttas till en annan medlemsstat i syfte att levereras i kommersiellt syfte i den medlemsstaten.

2.4.2 Förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om datorisering av uppgifter om förflyttningar och kontroller av punktskattebelagda varor (omarbetning) åtföljer ovannämnda rådsförordning och ger verkan åt automatiseringen av övervakningen av förflyttningar av punktskattebelagda varor.

3. Kommentarer

3.1 Förslaget till rådets direktiv om ändring av direktiv 92/83/EEG

3.1.1 Behandling av denaturerad alkohol (punkt 2.2.1 ovan). EESK anser att kommissionens förslag är bra och bör tas vidare. Utöver detta behövs det en mer övergripande bild över den illegala marknaden för spritdrycker. Det bör tas fram en rapport om denna så att bättre verktyg kan utvecklas för att bekämpa den.

3.1.2 Nedsatta skattesatser för små producenter och klassificering av vissa alkoholdrycker (punkt 2.2.2 ovan). Även här anser EESK att kommissionens förslag skulle lösa de nuvarande problemen och ge större klarhet samtidigt som det skulle förbättra systemet så att ett incitament att hjälpa små producenter bibehålls. I framtiden bör kommissionen överväga att införa en liknande reducerad skattesats med reviderade tröskelvärden för destillatörer.

3.1.3 Alkoholhaltiga drycker med låg alkoholhalt (punkt 2.2.3 ovan). Kommissionens förslag i denna fråga är mer kontroversiella. Det finns få bevis för att produktinnovationen hämmas. Det finns empiriska belägg för ett växande utbud av öl med låg alkoholhalt bland producenterna, inklusive små producenter. Eventuella hälsofördelar skulle kräva att konsumenter av öl med standardstyrka uppmanas att övergå till volymreviderad lågalkoholhaltig öl. Om så inte sker, skulle detta kunna leda till att konsumenter av lågalkoholhaltig öl ökar sitt alkoholintag. EESK konstaterar dock att dessa förslag inte är bindande för medlemsstaterna: varje medlemsstat bibehåller rätten att besluta om den vill ha kvar ett lägre tröskelvärde och tillämpa nedsatta skattesatser. Kommittén godtar därför dessa förslag. Det bör dock göras en översyn inom fem år i de medlemsstater som väljer att tillämpa dessa bestämmelser för att mäta i vilken utsträckning det har skett ett skifte i konsumtionen från alkohol med standardstyrka till produkter med lägre alkoholhalt.

3.1.4 Mätning av grad Plato hos söttad eller smaksatt öl (punkt 2.2.4 ovan): EESK konstaterar att kommissionens förslag i denna fråga kan bli omtvistade, särskilt mot bakgrund av Europeiska unionens domstols tolkning av det nuvarande direktivet. Påståendet att förfarandet för att mäta alkoholhalten innan sockerlag eller sötningsmedel tillsätts är administrativt

betungande ifrågasätts av företrädare för de ekonomiska aktörerna. Endast tre medlemsstater mäter dock för närvarande innan sockerlag/sötningemedel tillsätts, medan övriga 11 medlemsstater som använder Plato-metoden tillämpar den mätmetod som är förenlig med kommissionens förslag. Med tanke på detta, och på fördelarna med en konsekvent definition av begreppet "färdig produkt", är det mindre störande att tre medlemsstater ändrar sina metoder än att elva måste göra det. Det bör vidare noteras att skillnaderna i Plato-metoden inte är relevanta när sådana produkter exporteras, eftersom det krävs en mätning av verklig alkoholhalt räknat på volym. Följaktligen anser EESK att kommissionens förslag är det minst störande och skulle ha den fördelen att det skyddar skatteintäkterna.

3.2 Förslag till rådets direktiv om allmänna regler för punktskatt (omarbetning)

3.2.1 EESK tror att de åtgärder som ingår i detta förslag till rådets direktiv och som omfattar samspelet mellan import och export, anpassning av transitering, betalning av B2B-tull och exceptionella situationer kommer att få avsedd effekt, dvs. de kommer att effektivisera transporten av punktskattepliktiga varor, anpassa punktskatte- och tullförfarandena, minska de administrativa kostnaderna och efterlevnadskostnaderna för de ekonomiska aktörerna och de nationella myndigheterna samt bidra till att bekämpa bedrägerier. Kommittén stöder dessa förslag.

3.3 Förslaget till rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 389/2012 och förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om datorisering av uppgifter om förflyttningar och kontroller av punktskattebelagda varor (omarbetning)

3.3.1 EESK stöder dessa förslag eftersom de administrativt underlättar genomförandet av de idéer som ingår i förslaget till rådets direktiv om allmänna regler för punktskatt.

Bryssel den 17 oktober 2018.

Luca JAHIER
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
