



Notat

J.nr. 13-6363657

Til Folketingets Europaudvalg
(kopi til Folketingets Skatteudvalg)

Grund- og nærhedsnotat

Rapport fra EU-Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet i henhold til artikel 16 i Rådets direktiv 2007/74/EF om fritagelse for merværdiafgift og punktafgifter på varer, der indføres af rejsende fra tredjelande, COM (2013) 849 final.

1. Resumé

Kommissionen kom den 3. december 2013 med en evalueringsrapport baseret på artikel 16 i Rådets direktiv 2007/74/EF om fritagelse af merværdiafgift og punktafgifter på varer, der indføres af rejsende fra tredjelande, hvori fastslås, at Kommissionen skal forelægge en rapport om gennemførelsen af dette direktiv for Rådet sammen med eventuelle ændringsforslag.

Rapporten er udarbejdet på baggrund af et spørgeskema, som Kommissionen udsendte i juni 2012 til besvarelse hos medlemsstaterne. Kommissionen har på den baggrund identificeret en række relevante problemer, særlig vedrørende definitioner, fortolkning af tekniske udtryk og anvendelsen af beløbsmæssige og kvantitative tærskler for afgiftspålægning. Kommissionen er dog ikke overbevist om, at det er nødvendigt at iværksætte lovgivningsmæssige tiltag, da Kommissionen konkluderer, at disse problemer vil kunne løses gennem relevante udvalgsprocedurer, udveksling af bedste praksis og administrative retningslinjer og redskaber.

2. Baggrund

Kommissionens evalueringsrapport er udarbejdet på baggrund af artikel 16 i direktiv 2007/74/EF (direktivet), som pålægger Kommissionen at forelægge en rapport om gennemførelsen af direktivet sammen med eventuelle ændringsforslag.

Direktivet regulerer fritagelsen af moms og punktafgifter på varer, der indføres af rejsende fra tredjelande i deres personlige bagage, eller fra områder hvor fælleskabets regler om punktafgifter og/eller moms ikke finder anvendelse. Af direktivet fremgår således selve fritagelsesbestemmelserne, baseret på enten beløbsmæssige tærskler eller kvantitative begrænsninger, for varer indført i personlig bagage. Hertil kommer diverse særregler for eksempelvis aldersgrænser, samt undtagelsesbestemmelser, som blandt andet

giver mulighed for, at medlemsstaterne kan indføre en beløbsmæssig bagatelgrænse. Medlemsstaterne har med udgangspunkt i et spørgeskema haft mulighed for at evaluere gennemførelsen af direktivet. Danmark svarede pr. 21. august 2012 og havde i den forbindelse ingen forslag til ændringer i direktivet.

3. Formål og indhold

I rapporten vurderer Kommissionen de væsentligste af de problemstillinger, der er rejst i besvarelserne af spørgeskemaet. Der behandles i alt 10 punkter i rapporten, og Kommissionens generelle holdning er, at ingen af disse giver anledning til at stille ændringsforslag. Indholdet af de rejste problemstillinger og Kommissionens vurdering heraf gennemgås i det følgende.

1. Definitionerne i artikel 3, 7 og 13

Der er foreslået en præcisering af definitionerne i direktivets artikel 3, stk.1 og 2, om sondringen mellem "tredjelande" og "område, hvor Fællesskabets bestemmelser om moms eller punktafgifter eller begge dele ikke finder anvendelse". Kommissionen anfører i den forbindelse, at sondringen er vigtig, fordi nogle områder er omfattet af EU's toldområde, selvom visse skatteregler ikke finder anvendelse – ligesom det omvendte scenarie også forekommer. Denne komplekse realitet er begrundet i flere medlemsstaters historiske territoriale aftaler. Kommissionen mener af den årsag, at bestemmelsen skal bevares, men forholder sig ikke nærmere til en eventuel ordlydspræcisering.

I direktivets artikel 3, stk. 3, sondres der mellem skibs- og flyrejsende på den ene side og ikke-erhvervmæssig privatflyvning og ikke-erhvervmæssig privat skibsfart på den anden. Hensynet bag sondringen er særligt rettet mod de østeuropæiske lande, der grænser op til tredjelande med et væsentligt lavere afgiftsniveau. Således er tærsklen for moms- og afgiftsfritagelse på EUR 430 for fly- og skibsrejsende og EUR 300 for alle andre rejsende. Det er blevet foreslået, at sondringen skal være frivillig for medlemsstaterne. Kommissionen påpeger her, at en sådan ændring taler imod det oprindelige hensyn, og ser derfor ingen reel grund til at ændre bestemmelsen.

Det er under høringen blevet foreslået, at definitionen af "rejsende" i artikel 3 tilpasses definitionen heraf i Rådets forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2. juli 1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af et EF-toldkodeks. Kommissionen fremhæver i denne sammenhæng, at definitionen i direktivets artikel 3 er mere differentieret end den, der findes i forordningen, hvortil der henvises. Kommissionen mener derfor ikke, at der er grundlag for tilpasning.

I direktivets artikel 7, stk. 4, undtages værdien af en rejsendes personlige bagage fra den beløbsmæssige tærskel for, hvornår der skal svares afgift. Det er anført af en medlemsstat, at personlig bagage ved en bred fortolkning også vil kunne omfatte den rejsendes afgiftsfrie køb på henrejsen, hvilket ville skabe et smuthul. Derfor er det blevet foreslået, at der indføres en definition af

personlig bagage. Kommissionen oplyser, at de ikke har kendskab til et sådan misbrugsomfang, at det kræver lovgivningsinitiativer.

Ifølge direktivets artikel 13 kan medlemsstaterne nedsætte fritagelsestærsklerne for visse persongrupper, blandt andet personale på transportmidler. I forhold hertil blev det under Kommissionens høring foreslået, at definitionen af personale på transportmidler skal tilpasses artikel 49 i Rådets forordning (EØF) nr. 918/83 af 28. marts 1983 om en fælleskabsordning vedrørende fritagelse for import- og eksportafgifter, erstattet af Rådets forordning (EF) nr. 1186/2009 af 16. november 2009. Kommissionen mener ikke, at der er et behov for denne tilpasning, da tilpasningen vil skulle ske i henhold til en bestemmelse, der fritager varer for importafgifter, når de indføres fra tredjelande i personlig bagage, hvis varerne er moms fritaget efter national lovgivning.

2. Fortolkning af "lejlighedsvis indførsel" i artikel 6, litra a

Fire medlemsstater har påpeget, at det kunne være en idé at præcisere den tilladte hyppighed af rejsendes ikke-erhvervsmæssige indførsel. Det kunne fx ske ved at fastsætte et maksimalt antal rejser i en periode. Kommissionen påpeger, at der allerede i artikel 6 er angivet, at indførsel der finder sted lejlighedsvist, er af erhvervsmæssig karakter, og derfor ikke fritaget. Kommissionen opstiller endvidere en række eksempler, som viser, at yderligere opdeling af definitionen "lejlighedsvis" er uhensigtsmæssig og vil komplicere retsanvendelsen unødigt, uden at tilføje yderligere retssikkerhed.

3. Behandling af andre tobaksvarer (snus) i artikel 8

Snus er en afgiftspligtig tobaksvarer ifølge svensk lovgivning. Snus er i henhold til EU-reglerne forbudt i alle andre medlemsstater end Sverige. Snus er ikke omfattet af den kvantitative tærskel i artikel 8, men af den beløbsmæssige tærskel i artikel 7, hvilket tilsyneladende gør det muligt at indføre store mængder afgiftsfri snus til Sverige. Dette sker typisk via omfattende og organiseret indførsel via Østersøfærger med privatpersoner, der hævder, at det er til privat brug. Den afgiftsfri snus videresælges i detailhandlen og skaber dermed markedsforvridning. Sverige foreslår derfor, at der indføres en kvantitativ begrænsning for snus. Sverige foreslår derudover, at der indføres kvantitative begrænsninger for alle afgiftspligtige tobaksvarer, herunder røgfri tobak. Kommissionen anfører til Sveriges forslag, at de svenske beløbstærskler, som er højere end dem, der er fastsat i direktivet, sandsynligvis har forværret situationen yderligere. En start ville derfor være at tilpasse de svenske tærskler til dem, der er fastsat i direktivets artikel 7. Kommissionen agter derfor ikke at foreslå en ændring af direktivet, for så vidt angår håndteringen af snus.

4. Sondringen mellem flyrejsende og andre rejsende i artikel 8, stk. 2

Det er blevet foreslået at fjerne sondringen mellem flyrejsende og andre rejsende, som giver medlemsstaterne mulighed for kun at anvende de laveste kvantitative begrænsninger for tobaksvarer for andre rejsende end flyrejsende.

Kommissionen mener ikke, at det vil være hensigtsmæssigt at fjerne reglen af hensyn til de medlemsstater, der grænser op til tredjelande med et lavt afgiftsniveau.

5. Kvantitative begrænsninger i artikel 8,9 og 11.

Der er stillet et forslag om at tilpasse de kvantitative begrænsninger for rejsende fra tredjelande til de vejledende mængder, der gælder for rejsende indenfor EU. Kommissionen påpeger i den forbindelse, at det er et grundlæggende princip i EU, at der ikke er begrænsninger for, hvad privatpersoner kan købe og tage med sig til eget forbrug indenfor EU. Det skyldes, at der allerede er betalt afgifter i købsmedlemsstaten. De vejledende mængder er fastsat for at afgøre, om punktafgiftspligtige varer er til privatpersoners eget forbrug. De vejledende mængder er som udgangspunkt flere gange højere end de kvantitative begrænsninger for rejsende fra tredjelande. Kommissionen finder det derfor ikke fornuftigt at forhøje de kvantitative begrænsninger for afgiftsfri indførsel, da det vil resultere i negativ forskelsbehandling af EU-borgere, samt øge risikoen for konkurrenceforvridning.

6. De rejsendes alder, jf. artikel 10

Direktivets fritagelser gælder ikke for personer under 17 år. Det er i den forbindelse foreslået, at aldersgrænsen hæves til 18 år i overensstemmelse med offentlige sundhedsforanstaltninger. Kommissionen agter dog ikke at foreslå denne ændring, da den nuværende aldersgrænse er udtryk for et kompromis, som er indgået på baggrund af indgående drøftelser forud for direktivets vedtagelse.

7. Brændstof i en transportabel beholder, jf. artikel 11

Det følger af direktivets artikel 11, at brændstof, der findes i den normale tank i ethvert motorkøretøj, skal fritages for afgifter. Det samme gælder en brændstofmængde på højst 10 liter i en transportabel beholder. En medlemsstat mente, på grund af misbrug af fritagelsen, at det ikke var nødvendigt at afgiftsfritage brændstof i en transportabel beholder. Yderligere foreslog medlemsstaten, at direktivets artikel 11 skulle tilpasses bestemmelserne i artikel 84 og 87 i Rådets direktiv 2009/132/EF om fastlæggelse af anvendelsesområdet for artikel 143, litra b) og c), i direktiv 2006/112/EF for så vidt angår fritagelse for merværdiafgift ved visse former for endelig indførsel af goder, og artikel 107 og 110 i Rådets forordning (EF) nr. 1186/2009 om en fællesskabsordning vedrørende fritagelse for import- og eksportafgifter med det formål at sikre en klarere og mere sammenhængende anvendelse af afgiftsfritagelser for brændstof i den normale tank. Kommissionen udviser forståelse for medlemsstatens bekymring for misbrug af fritagelserne, men pointerer, at bestemmelserne er baseret på internationale konventioner som fx Kyotokonventionen og Istanbulkonventionen. Derudover bør der ifølge Kommissionen heller ikke ses bort fra vejsikkerheden ved kun at have fokus på de finanspolitiske aspekter. Det påpeges, at problemet bør kunne løses uden lovgivningstiltag.

8. Mindste afgiftsbeløb i artikel 14

I henhold til artikel 14 kan medlemsstater undlade at opkræve moms og punktafgifter, når det skyldige beløb ikke overstiger EUR 10. En medlemsstat har i den forbindelse spurgt, om beløbet gælder for både moms og punktafgifter samlet eller med EUR 10 for henholdsvis moms og punktafgifter. Kommissionen oplyser, at der er tale om, at dette mindste afgiftsbeløb omfatter de samlede afgifter (både moms og punktafgifter).

9. Forholdet mellem beløbsmæssige tærskler og kvantitative begrænsninger

I en rapport om bestemmelserne om personlig bagage¹ påpegede medlemsstaterne, at der muligvis er for vide muligheder, når der skal vælges mellem beløbsmæssige tærskler og kvantitative begrænsninger, hvilket kan skabe konkurrenceforvridning mellem medlemsstaterne imellem. Kommissionen bemærker, at medlemsstaterne ikke har påpeget en sådan konkurrenceforvridning, for så vidt angår punktafgifter, ligesom der ikke er indsendt økonomisk data, der understøtter antagelsen. Kommissionen har derfor ikke set nogen grund til at genoptage drøftelserne herom.

10. Transport af indre vandveje og passagertransport på Donau

En økonomisk aktør har stillet spørgsmål om, hvorfor der ikke er afgiftsfritagelse for rejsende, der rejser ind i EU via Donau på et ikke-søgående fartøj. Kommissionen mener ikke umiddelbart at kunne svare på dette spørgsmål, og vil drøfte det med medlemsstaterne, da det synes at være et spørgsmål om skattemæssig ligebehandling.

4. Hjemmelsgrundlag

Direktivet er vedtaget med hjemmel i TEUF artikel 113. Det betyder, at det er vedtaget med enstemmighed i Rådet efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg. Kommissionens rapport er udarbejdet med hjemmel i direktivets artikel 16, som bestemmer, at Kommissionen hvert fjerde år skal forelægge en rapport for Rådet om direktivets gennemførelse, eventuelt ledsaget af ændringsforslag.

5. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet forventes ikke at udtale sig om Kommissionens evalueringsrapport, da rapporten ikke ledsages af ændringsforslag.

6. Nærhedsprincippet

Der er ikke i Kommissionens evalueringsrapport udarbejdet en selvstændig vurdering af nærhedsprincippet, da rapporten ikke ledsages af ændringsforslag.

¹ Rapportering om problemer i forbindelse med gennemførelsen af artikel 41 i Rådets forordning (EF) nr. 1186/2009 indført ved Rådets forordning (EF) 274/2008.

7. Gældende dansk ret og forslaget konsekvenser herfor
Direktivet er implementeret i dansk ret i toldloven og ved bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om toldbehandling. Da der ikke foreslås ændringer, vil Kommissionens rapport ikke bevirke nogen ændring i dansk ret.

8. Konsekvenser

Udfaldet af Kommissionens evalueringsrapport forventes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser, da der ikke lægges op til ændring af de eksisterende bestemmelser i direktivet.

9. Høring

Da Kommissionens evalueringsrapport ikke lægger op til lovgivningstiltag, er den ikke sendt i høring.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der foreligger endnu ikke noget kendskab til de øvrige medlemsstaters holdning til Kommissionens vurderinger i evalueringsrapporten.

11. Foreløbig dansk holdning

Danmark har ikke i spørgeskemaet, forud for udarbejdelsen af Kommissionens evalueringsrapport, angivet forslag til ændringer af de nuværende bestemmelser i direktivet. Regeringens holdning er derfor overensstemmende med Kommissionens generelle konklusion om, at der ikke er behov for ændringer i direktivet.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.