


Skatteministeriet

Grund- og nærhedsnotat om forslag til Rådets direktiv om omarbejdning af direktiv (2008/118/EF) om den generelle ordning for punktafgifter og om ophævelse af direktiv 92/12/EØF (cirkulationsdirektivet)

KOM(2018) 346 final

1. Resumé

Kommissionen har ved KOM(2018) 346 af 25. maj 2018 fremsat forslag om omarbejdning af direktiv 2008/118/EF om den generelle ordning for punktafgifter og om ophævelse af direktiv 92/12/EØF (cirkulationsdirektivet). Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 113 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og skal vedtages af Rådet med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

Forslaget er ved oversendelse til Folketingets Europaudvalg ikke oversendt til Rådet i dansk sprogversion. Af den engelske sprogversion fremgår det, at der er tale om et "recast" af cirkulationsdirektivet dvs. om en omarbejdning af direktivet. Det bemærkes, at forslaget udover tilpasninger af eksisterende bestemmelser også indeholder en række nye bestemmelser. Af den grund, og da der er tale om et omfattende forslag, iværksættes en grundig analyse af forslaget. Resultatet heraf vil fremgå af et revideret notat.

Nærværende forslag er en del af en punktafgiftspakke bestående af tre forslag – et direktivforslag, et forordningsforslag og et afgørelsesforslag - som skal forbedre overvågningen af punktafgiftspligtige varers bevægelse indenfor EU, styrke bekæmpelsen af svig og mindske den administrative byrde for de erhvervsdrivende og skattemyndighederne. Punktafgiftspakken udspringer af en større evaluering af cirkulationsdirektivet. Kommissionen og Rådet har på baggrund af evalueringen konkluderet, at der er en generel tilfredshed med reglerne. Det blev dog påpeget, at visse regler kan forbedres.

Nærværende forslag danner grundlag for de to øvrige forslag (KOM(2018) 349 og KOM(2018) 341) i afgiftspakken. Disse forslag er således afledt af forslaget om omarbejdning af cirkulationsdirektivet - nærmere bestemt den del af forslaget, der vedrører fastsættelse af automatiserede procedurer for B2B-ordningerne. Der er udarbejdet selvstændige notater på disse forslag.

Regeringen er generelt positiv overfor Kommissionens ambition om at forbedre og opdatere de fælles regler for oplægning og bevægelse af punktafgiftspligtige varer i EU. Det bemærkes dog, at der er tale om et omfattende forslag, og at analysen af forslagens enkelte initiativer endnu ikke er afsluttet.

2. Baggrund

Rådets direktiv 2008/118/EF har erstattet Rådets direktiv 92/12/EØF. I direktivet fastlægges de fælles regler for oplægning og bevægelse af punktafgiftspligtige varer på EU's område med undtagelse af et lille antal områder, hvor bestemmelserne ikke finder anvendelse.

Notat

28. juni 2018
J.nr. 2018-3366

Kontor:
Moms, afgifter og told [MAT]

Initialer:
MSt

I artikel 45, stk. 2, i cirkulationsdirektivet fastslås følgende: "Senest den 1. april 2015 skal Kommissionen forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om gennemførelsen af dette direktiv."

Kommissionen bestilte på den baggrund to eksterne evalueringsundersøgelser for at indsamle dokumentation til en rapport. Den første evalueringsundersøgelse om direktivets kapitel V (regler om punktafgiftspligtige varers bevægelser, hvor punktafgiften allerede er blevet betalt) blev offentliggjort i 2015. Den anden undersøgelse om direktivets kapitel III og IV (bestemmelser om afgiftsoplagssystemer og elektroniske kontrolsystemer) blev offentliggjort i 2016.

Kommissionen og Rådet har på baggrund af evalueringerne konkluderet, at der er en generel tilfredshed med det fælles europæiske EMCS-system (Excise Movement and Control System), som anvendes til at følge og kontrollere punktafgiftspligtige varer bevægelse i EU. Det blev dog påpeget, at visse regler kan forbedres.

Kommissionen foreslår af klarhedshensyn, at cirkulationsdirektivet omarbejdes, idet direktivet tidligere er blevet ændret væsentligt adskillige gange, ligesom direktivet indeholder flere henvisninger til forældet lovgivning, som bør opdateres. Kommissionens forslag er fremlagt som et "recast" af cirkulationsdirektivet, dvs. som en omarbejdning af direktivet. Udover tilpasninger af eksisterende bestemmelser indeholder forslaget dog også en række nye bestemmelser.

Nærværende forslag danner grundlag for en samlet punktafgiftspakke bestående af tre forslag. De to øvrige forslag – ét forordningsforslag (KOM (2018)349) og ét afgørelsesforslag (KOM (2018)341) - skal således ses som en konsekvens af forslaget om omarbejdning af cirkulationsdirektivet.

Forordningsforslaget (KOM(2018) 349) har til formål at udvide anvendelsesområdet for *administrativt samarbejde* på punktafgiftsområdet, og afgørelsesforslaget (KOM(2018) 341) har til formål at udvide anvendelsesområdet for *registrering og kontrol* på punktafgiftsområdet. Nærmere bestemt har forslagene til formål at udvide det digitaliserede system, der i dag anvendes til registrering, kontrol og tilsyn med punktafgiftspligtige varers bevægelser under afgiftssuspension (dvs. at der ikke er betalt afgift), så det fremover også anvendes til registrering og tilsyn med punktafgiftspligtige varer, der er frigivet til forbrug (dvs. at der er betalt afgift) i én medlemsstat og derefter flyttes til en anden medlemsstat med henblik at blive leveret til kommercielle formål.

3. Formål og indhold

Forslagets overordnede formål er at forbedre overvågningen med punktafgiftspligtige varer, styrke bekæmpelsen af svig og mindske den administrative byrde for de erhvervsdrivende og skattemyndighederne. Med den foreslåede omarbejdning af direktivet gennemføres en række forbedringer, som foreslået i Kommissionens rapport til Rådet og Europa-Parlamentet og i Rådets konklusioner om gennemførelse og evaluering af cirkulationsdirektivet. Samtidig tilpasses bestemmelserne i direktivet med udviklingen på toldområdet,

idet der i forbindelse med eksport og import af punktafgiftspligtige varer under punktafgiftssuspension kan ske en overgang mellem punktafgiftsprocedurer og toldprocedurer, samt anden relevant lovgivning og procedurekrav som følge af Lissabontraktaten.

Direktivets overordnede struktur og de elementer, der ikke er omfattet af forslaget, forbliver de samme.

Forslagets nye initiativer kan overordnet inddeles i tre emner:

- Koordinering af procedurer på punktafgifts- og toldområdet
- Fastsættelse af automatiserede procedurer for B2B-ordningerne (business-to-business) med betalt punktafgift
- Øvrige

Der iværksættes en grundig analyse af de enkelte initiativer, og der vil blive fremsendt et revideret notat, når analysen er tilendebragt.

Ad. Koordinering af procedurer på punktafgifts- og toldområdet

Det foreslås at ensrette lovgivningen på punktafgifts- og toldområdet. Klarhed på EU-niveau skal reducere de administrative byrder og efterlevelsescostninger for erhvervslivet og myndighederne.

Med forslaget om at ensrette lovgivningen på punktafgifts- og toldområdet indføres en række nye bestemmelser herunder krav til de procedurer, der skal følges ved bl.a. import og eksport af punktafgiftspligtige varers bevægelser under punktafgiftssuspension.

Ad. Fastsættelse af automatiserede procedurer for B2B-ordningerne

De nuværende ordninger for bevægelser af varer mellem virksomheder, hvor punktafgiften allerede er blevet betalt, dvs. varer der er frigivet til forbrug, pålægger virksomhederne en betydelig byrde. Ordningerne er endvidere ikke forenelige med målet om at fremme varenes frie bevægelighed i det indre marked på grund af den fortsatte brug af papirbaserede procedurer og medlemsstaternes forskellige tilgange.

På den baggrund foreslås det bl.a. at udvide digitaliseringssystemet EMCS's anvendelsesområde, således at der fastsættes automatiserede procedurer for B2B-ordningerne. Dette skal reducere erhvervslivets og medlemsstaternes administrative byrder og efterlevelsescostninger. Det foreslås endvidere at indføre to nye fælles EU-definitioner af erhvervsdrivende, nemlig "certificeret afsender" og "certificeret modtager".

I henhold til de nuværende regler har Kommissionen gennemførelsesbeføjelser vedrørende EMCS og backupproceduren. Kommissionen foreslår, at denne beføjelse erstattes af beføjelser til at vedtage gennemførelsesretsakter og delegerede retsakter i overensstemmelse med artikel 290 og 291 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Ad. Øvrige

I visse situationer, der involverer mere end en medlemsstat, kan anvendelse af forskellige nationale regler frem for fælles EU-regler øge omkostningerne for de involverede nationale myndigheder og virksomheder. Kommissionen foreslår på den baggrund tre initiativer om fælles regulering af fritagelsesbestemmelser.

For det første foreslås indførelse af en fælles tærskel for punktafgiftspligtige varer, der er gået tabt. Forslaget skal sikre ens praksis i medlemsstaterne af, hvornår punktafgiftspligtige varer under afgiftssuspension ikke anses for overgået til forbrug, fx grundet hændelige omstændigheder eller force majeure. Forslaget indebærer, at Kommissionen bemyndiges til, via en delegeret retsakt, at indføre en fælles tærskelværdi under hvilken, der ikke må være uregelmæssigheder.

For det andet foreslås det, med henblik på at forbedre håndteringen af fritagelsesattester i henhold til artikel 13, at Kommissionen via en delegeret retsakt fastlægger en formular til den fritagelsesattest, som skal følge punktafgiftspligtige varer, der er fritaget for betaling af punktafgift efter artikel 12. Forslaget indebærer, at Kommissionen opnår beføjelse til, efter undersøgelsesproceduren i artikel 56, stk. 2, at vedtage gennemførelsesretsakter, der fastlægger formularen til den pågældende fritagelsesattest. Det bemærkes, at Kommissionen i henhold til de nuværende regler fastlægger fritagelsesattestens form og indhold efter proceduren i artikel 43, hvorved Kommissionen bistås af Punktafgiftsudvalget.

For det tredje foreslås det at indføre en fælles fritagelse fra kravet om sikkerhedsstillelse ved flytning af energiprodukter ved hjælp af faste rørledninger. Formålet er, at harmonisere medlemsstaternes procedurer på området.

Endeligt foreslås det at indføre en forpligtelse for medlemsstaterne til at bidrage med oplysninger til udarbejdelse af statistikker og rapporter til interessenter, således at omkostninger og fordele ved digitaliseringssystemet kan vurderes.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Kommissionens forslag har hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 113, der kræver høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt enstemmig vedtagelse af EU-landene.

Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen udtaler om nærhedsprincippet, at formålet med forslaget ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne. Kun via en fælles lovramme, som koordinerer lovgivningen på punktafgifts- og toldområdet, kan betalingen af punktafgifter sikres og håndteringen af import og eksport af punktafgiftspligtige varer forbedres. Manglende handling på EU-plan vil medføre, at medlemsstaterne fortsat anvender forskellige regler, som skaber forvirring for virksomhederne og øger deres omkostninger.

Automatisering af procedurer for bevægelser inden for EU af punktafgiftspligtige varer, der er frigivet til forbrug, kan ikke forbedres uden koordinering i hele EU på grund af behovet for at dele fælles data og anvende fælles interoperabilitetsstandarder.

Den danske regering er enig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt, da det kræver lovgivning på EU-niveau at forbedre de fælles regler for oplægning og bevægelse af punktafgiftspligtige varer på EU's område.

6. Gældende dansk ret

De generelle administrative regler for virksomheder, der fremstiller og forhandler afgiftspligtige varer, samt for transporten eller cirkulationen af varer mellem virksomheder inden for EU er fastsat i Rådets direktiv 2008/118/EF. Direktivet er implementeret i dansk lovgivning ved lov nr. 1385 af 21. december 2019. Det vurderes, at den danske lovgivning og praksis på de områder, som forslaget vedrører, er i overensstemmelse med gældende EU-ret på området.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Det vurderes, at en vedtagelse af forslaget vil medføre behov for tilpasning af en række danske punktafgiftslove. En nærmere vurdering af de lovgivningsmæssige konsekvenser vil blive indarbejdet i et revideret notat.

Statsfinansielle konsekvenser

Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke en vurdering af de statsfinansielle konsekvenser for Danmark. En nærmere vurdering heraf vil blive indarbejdet i et revideret notat.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Kommissionen vurderer, at de foreslåede simplifikationer, hovedsageligt via automatisering og harmonisering af procedurer, vil medføre besparelser for erhvervslivet i EU på samlet 32.27 mio. EUR.

En nærmere vurdering af de erhvervsøkonomiske konsekvenser for danske virksomheder vil blive indarbejdet i et revideret notat.

Administrative konsekvenser

Kommissionen vurderer, at de foreslåede simplifikationer, hovedsageligt via automatisering og harmonisering af procedurer, vil medføre administrative besparelser for medlemsstaterne i EU på samlet 14.55 mio. EUR årligt.

En nærmere vurdering af de administrative konsekvenser vil blive indarbejdet i et revideret notat.

8. Høring

Forslaget vil blive sendt i høring hos interessenter og erhvervslivet, når forslaget foreligger i en dansk sprogversion.

Høringssvar vil blive indarbejdet i et revideret notat.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har ikke været drøftet på teknisk niveau. Der er p.t. ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er generelt positiv overfor Kommissionens ambition om at forbedre de fælles regler for oplægning og bevægelse af punktafgiftspligtige varer i EU.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.