KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 26.5.2004
KOM(2004) 223 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

om punktafgiftssatser på alkohol og alkoholholdige drikkevarer

(forelagt i overensstemmelse med artikel 8 i Rådets direktiv 92/84/EØF om indbyrdes tilnærmelse af punktafgiftssatserne for alkohol og alkoholholdige drikkevarer)

INDHOLDSFORTEGNELSE

RESUMÉ 4

A. Punktafgiftssatser på alkohol og alkoholholdige drikkevarer 4

B. Punktafgiftssatsstrukturen på alkohol og alkoholholdige drikkevarer 5

1. Indledning 6

1.1. Fællesskabets punktafgiftssystem 6

1.2. Punktafgifter på alkoholholdige drikkevarer 6

2. Gennemgang af punktafgiftsstrukturen og -satserne 8

2.1. Generelle bemærkninger 8

2.2. Kommissionens første rapport 9

3. Rapportens (den anden i rækken) emneområder 9

3.1. Generelt 9

3.2. Det indre marked 10

3.3. Konkurrencen mellem alkoholholdige drikkevarer 15

3.4. Satsernes realværdi 17

3.5. Traktatens bredere målsætning 19

3.5.1. Sundheds- og socialpolitikken 19

3.5.2. Landbrugspolitikken 20

3.5.3. EU's udvidelse 22

3.6. Undersøgelsesperioden 22

4. Punktafgiftsstrukturen for alkoholholdige drikkevarer 22

4.1. Forskellig behandling af vin og mousserende vin 23

4.2. Tilpasning af de KN-koder (toldnomenklaturen), der anvendes til definition af produktkategorierne 23

4.3. Klassificering af produkter til punktafgiftsformål 24

KONKLUSION 27

BILAG A *28*

BILAG B1 ..... *29*

BILAG B2 ..... *31*

BILAG B3 ..... *33*

BILAG B4 ..... *35*

BILAG C *37*

RESUMÉ

A. PUNKTAFGIFTSSATSER PÅ ALKOHOL OG ALKOHOLHOLDIGE DRIKKEVARER

I denne rapport gennemgås fællesskabslovgivningen vedrørende punktafgifter på alkohol og alkoholholdige drikkevarer. Lovgivningen trådte i kraft den 1. januar 1993 og er ikke blevet ændret i den mellemliggende tid. Rapporten er udarbejdet på grundlag af artikel 8 i Rådets direktiv 92/84/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af punktafgiftssatserne for alkohol og alkoholholdige drikkevarer, som indeholder bestemmelse om, at der med regelmæssige mellemrum skal foretages en gennemgang af punktafgiftssatserne på alkoholholdige drikkevarer.

Rapporten beskæftiger sig hovedsageligt med følgende emner: hvorledes det indre marked fungerer, konkurrencen mellem de forskellige former for alkoholholdige drikkevarer, punktafgiftssatsernes realværdi og traktatens bredere målsætning.

Hvad angår **det indre marked**, peges der i rapporten på, at ophævelsen af de fiskale grænser i 1993 kombineret med den omstændighed, at medlemsstaterne fortsat anvender yderst forskellige punktafgiftssatser på alkoholholdige drikkevarer, giver anledning til en række problemer for det indre marked. Disse problemer skyldes, at der i visse tilfælde er tale om en meget betydelig afgiftsbyrde på nogle varer set i forhold til deres egenværdi, samt den omstændighed, at der er betydelige forskelle i afgiftssatserne medlemsstaterne imellem. Disse forskelle medfører legal grænsehandel, men er også et incitament til svigagtige transaktioner, der rammer lande med høje afgiftssatser, hvilket ofte resulterer i konkurrence- og handelsforvridninger samt begrænsninger i borgernes frie bevægelighed. Øget tilnærmelse af satserne vil være en langsigtet løsning på en lang række af disse problemer for det indre marked.

Hvad angår **konkurrence mellem de forskellige kategorier af alkoholholdige drikkevarer**, lader det til, at omfanget af de forskellige alkoholholdige drikkevarers indbyrdes konkurrence ikke er en afgørende faktor for fastlæggelsen af afgiftsniveauet, og at efterspørgslen efter en bestemt type drikkevare ikke påvirkes synderligt hverken af varens egen pris eller af konkurrerende alkoholholdige drikkevarers pris.

I rapporten konkluderes det endvidere, at medlemsstaterne med henblik på at opretholde **realværdien af minimumssatserne** bør overveje at hæve disse med ca. 24 % for at tage højde for den inflation, der har fundet sted i perioden mellem den 1. januar 1993 og den 31. december 2002. En sådan forhøjelse er påkrævet, hvis minimumssatserne ikke med tiden skal blive meningsløse.

Endelig tages der, hvad angår **traktatens bredere målsætning**, særligt hensyn til forbindelsen mellem beskatningen af alkoholholdige drikkevarer og sundheds- og landbrugspolitikken. Hvad sundhedspolitikken angår, anføres det i rapporten, at hovedparten af medlemsstaterne sædvanligvis ikke tager sundhedspolitiske betragtninger med i deres overvejelser, når de fastsætter deres afgiftssatser. På det landbrugspolitiske område er beskatning af vin fortsat et yderst kontroversielt spørgsmål. Medens vinproducerende medlemsstater anser det for nødvendigt at bevare muligheden for at anvende en nulsats, hvis de skulle ønske det, anfører visse andre medlemsstater, at ændringer i minimumssatserne bør betinges af, at der indføres en positiv minimumssats for vin. Nulsatsen for vin betragtes også

af de vinproducerende medlemsstater som en nødvendig hjælpeforanstaltning i bestræbelserne på at fremme en af de grundlæggende målsætninger for den fælles markedsordning for vin, nemlig en velafbalanceret markedssituation. Hvad angår **EU's udvidelse** bemærkes det, at samtlige nye medlemsstater har forpligtet sig at anvende minimums- (eller højere) satser fra og med den 1. maj 2004.

B. PUNKTAFGIFTSSATSSTRUKTUREN PÅ ALKOHOL OG ALKOHOLHOLDIGE DRIKKEVARER

I henhold til artikel 8 i direktiv 92/84/EØF er det kun påbudt Kommissionen at aflægge rapporter om de afgiftssatser, der er indeholdt i direktivet. Kommissionen mener imidlertid, at man også bør overveje at foretage ændringer i afgiftsstrukturen, da dette er et emne, der er nært knyttet til spørgsmålet om selve satserne. Dette gælder navnlig klassificering af alkoholholdige drikkevarer i de kategorier, der er defineret i strukturdirektivet (direktiv 92/83/EØF). Rapporten identificerer nedenstående tre emneområder, der har været behandlet under høringsprocessen, og som påkalder sig særlig opmærksomhed.

1. **Spørgsmålet om medlemsstaterne fortsat skal have mulighed for at beskatte mousserende og ikke-mousserende alkoholholdige drikkevarer forskelligt.**

2. **Behovet for at ajourføre henvisningerne til den kombinerede nomenklaturs koder, som direktiv 92/83/EØF henviser til** hvad angår definition af alkoholholdige drikkevarer i beskatningsøjemed, så der kan tages højde for eventuelle ændringer i KN-koderne siden 1992 med henblik på at forenkle situationen for både de erhvervsdrivende og myndighederne. For øvrigt kan ajourføringen af henvisningen til KN-koderne i fremtiden foretages i overensstemmelse med den i artikel 24 i direktiv 92/12/EØF omtalte procedure.

3. Både de erhvervsdrivende og de nationale administrationer har gjort Kommissionens tjenestegrene opmærksom på problemer i forbindelse med **klassificeringen af alkoholholdige drikkevarer i de i direktiv 92/83/EØF indeholdte kategorier.** Problemet er de divergerende klassificeringer og den deraf følgende forskelligartede beskatning af den samme vare i forskellige medlemsstater. Rapporten beskriver problemet og fremlægger de vigtigste problemstillinger, som dette spørgsmål giver anledning til.

På grund af kompleksiteten og de mange politisk følsomme aspekter af dette spørgsmål og eftersom Kommissionen i september 2002 besluttede ikke at fremlægge forslag om en minimumssats for vin, ledsages rapporten ikke af et direktivforslag. Formålet med at fremlægge rapporten på nuværende tidspunkt et at starte en bred debat om emnet i Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg. Afhængig af resultatet af debatten vil Kommissionen træffe beslutning om, hvorvidt den vil fremsætte forslag om alle eller nogle af de i denne rapport omhandlede spørgsmål.

1. INDLEDNING

1.1. Fællesskabets punktafgiftssystem

1. Punktafgifter er afgifter på forbrug af varer, såsom alkoholholdige drikkevarer, tobaksprodukter og mineralolier. Punktafgifter på sådanne produkter er en vigtig indtægtskilde for medlemsstaterne, som samlet tegner sig for mellem 1,8 og 4,5 % af BNP (**se bilag A**). Eftersom den enkelte medlemsstat selv kan fastlægge sit punktafgiftsniveau under forudsætning af, at Fællesskabets minimumsniveau overholdes, varierer punktafgiftssatserne medlemsstaterne imellem. Når en medlemsstat fastsætter sit punktafgiftsniveau, kan den anlægge budgetmæssige hensyn, men også forhold som sundhed, landbrugspolitik, risikoen for bedrageri og unddragelser, beskæftigelsen, andre medlemsstaters afgiftsniveau, hensynet til det indre marked og andre faktorer kan spille ind.

2. Den nuværende ordning trådte i kraft den 1. januar 1993. Den var resultatet af drøftelser, der tog deres begyndelse i 1985 med hvidbogen om gennemførelse af det interne marked[1] og et efterfølgende forslag om tilnærmelse af punktafgiftssatserne for alkoholholdige drikkevarer og alkohol indeholdt i andre produkter[2], hvori Kommissionen foreslog harmonisering af punktafgiftssatserne på de tre ovennævnte punktafgiftsprodukter, herunder alkoholholdige drikkevarer. Rådet valgte imidlertid ikke at følge disse forslag og heller ikke et ændret forslag, som Kommissionen fremsatte i 1989[3], som bestod af en kombination af minimums- og målsatser og en harmonisering, der kun skulle omfatte afgiftsstrukturerne. Hvad satserne angår, blev der kun fastlagt minimumssatser.

3. Punktafgiftspligtige varer cirkulerer hovedsagelig mellem medlemsstaterne under afgiftssuspensionsordninger[4]. Virksomheder, der ønsker at fremsende varer under sådanne ordninger, skal have tilladelse hertil fra den medlemsstat, hvori de er etableret. Forsendelserne skal ledsages af et administrativt eller lignende kommercielt dokument, og varerne belægges med afgift i bestemmelsesmedlemsstaten. Privatpersoner kan købe varer, som der er betalt afgift af, i hvilken medlemsstat de ønsker og derefter transportere dem til en anden medlemsstat uden nogen form for formaliteter, og uden at der skal erlægges afgift igen under forudsætning af, at varerne er til eget forbrug og transporteres af brugeren selv til den medlemsstat, hvor de skal anvendes.

1.2. Punktafgifter på alkoholholdige drikkevarer

4. Fællesskabets rammelovgivning for punktafgifter på alkohol og alkoholholdige drikkevarer er indeholdt i to direktiver. Rådets direktiv 92/83/EØF[5] om

---

1 KOM(85) 310 af 14.6.1985.

2 KOM(87) 328 endelig udg./3 af 10.11.1987 (EFT C 250 af 18.9.1987, s. 4).

3 KOM(89) 527 af 7.12.1989 (EFT C 12 af 18.1.1990, s. 12).

4 Rådets direktiv 92/12/EØF af 25. februar 1992 om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed (EFT L 76 af 23.3.92, s. 1), senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 807/2003 af 14. april 2003 (EUT L 122 af 16.5.2003, s. 36).

5 Rådets direktiv 92/83/EØF af 19. oktober 1992 om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for alkohol og alkoholholdige drikkevarer (EFT L 316 af 31.10. 1992, s. 21).

harmonisering af punktafgiftsstrukturen for alkohol og alkoholholdige drikkevarer indeholder definitionerne på de produkter, der er underlagt denne afgift, således at det sikres, at alle medlemsstater behandler det samme produkt på samme måde. Strukturdirektivet indeholder også regler til beregning af afgiften samt kriterier for, under hvilke omstændigheder nogle produkter kan komme i betragtning til afgiftsfritagelse eller -lempelse.

5. Rådets direktiv 92/84/EØF[6] om indbyrdes tilnærmelse af punktafgiftssatserne for alkohol og alkoholholdige drikkevarer angiver minimumssatserne for hver produktkategori. Medlemsstaterne kan frit fastsætte deres nationale punktafgiftssatser, så længe disse ligger over Fællesskabets mindstesatser, som angives nedenfor:

Varekategori *(den nøjagtige definition af hver kategori findes i direktiv 92/83/EØF)*	**Den i direktivet fastsatte minimumssats**
Vin og andre gærede drikkevarer end vin og øl	**0 EUR** pr. hl af produktet
Øl	**0,748 EUR** pr. hl pr. Plato-grad eller **1,87 EUR** pr. hl pr. alkoholgrad
Mellemklasseprodukter (f.eks. vin tilsat alkohol og hedvin)	**45 EUR** pr. hl af produktet
Ethylalkohol og spiritus	**550 EUR** pr. hl ren alkohol *Bemærk, at medlemsstater, der anvender en sats på ikke over **1 000 EUR,** ikke må nedsætte den nationale sats. Medlemsstater, der anvender en sats på over **1 000 EUR**, må ikke nedsætte deres nationale sats til under dette beløb.*

6. Indførelsen af minimumssatser i 1993 medførte, at den på det tidspunkt anvendte satser måtte hæves i 7 af de dengang 12 medlemsstater[7]. Medlemsstaterne kan frit fastsætte deres nationale minimumssatser, hvis blot disse ligger over Fællesskabets minimumssatser. Dette har medført forskelle på afgiftsniveauet inden for Fællesskabet, hvilket afspejler de forskellige nationale politiske hensyn. **Bilag B1 til B4** indeholder en detaljeret oversigt over de satser, medlemsstaterne (også de nye medlemsstater) anvendte den 1. maj 2004 på de forskellige varekategorier.

7. Det er værd at bemærke, at medlemsstaterne i en erklæring, der blev indført i mødeprotokollen, da Rådets direktiv 92/84/EØF blev vedtaget, påtog sig at behandle

---

6 Rådets direktiv 92/84/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af punktafgiftssatserne for alkohol og alkoholholdige drikkevarer (EFT L 316 af 31.10. 1992, s. 29).

7 På øl i Tyskland, Grækenland, Frankrig og Luxembourg. På spiritus i Grækenland, Spanien, Italien og Portugal.

de af Kommissionen i KOM(89) 527 foreslåede målsatser som referencesatser, som de ville arbejde på at tilpasse deres nationale satser til. Disse målsatser er som følger:

Ethylalkohol og spiritus	1398,1	EUR pr. hl ren alkohol
Ikke-mousserende vin	18,7	EUR pr. hl af produktet
Mousserende vin	33	EUR pr. hl af produktet
Øl	1,496	EUR pr. hl pr. Plato-grad færdigt produkt
Mellemklasse-produkter	93,5	EUR pr. hl af produktet

I praksis har medlemsstaterne ikke altid taget hensyn til målsatserne, når de har justeret de nationale satser, men har i en række tilfælde på grund af særlige (navnlig budgetmæssige) hensyn gjort brug af erklæringens fleksibilitet til at justere nationale afgiftssatser på en måde, der ikke har fulgt referencesatserne.

8. Nedenstående skema indeholder minimumssatserne for hver produktkategori udtrykt i euro pr. hl alkoholprocent, samt minimumssatsen udtrykt pr. liter af produktet i den alkoholstyrke, det normalt sælges.

Varekategori	**Minimumssats pr. hl og alkoholgrad**	**Minimumssats pr. l produkt i den styrke, det normalt sælges**
Vin og andre gærede drikkevarer end vin og øl	**0 EUR**	**Vin (12°) 0 EUR**
Øl	**1,87 EUR**	**Øl (5°) 0,1 EUR**
Mellemklasseprodukter	**2,5 EUR**	**Mellemklasseprodukter (18°) 0,45 EUR**
Ethylalkohol og spiritus	**5,5 EUR**	**Spiritus (40°) 2,2 EUR**

9. I gennemsnit udgør de samlede indtægter fra punktafgifter på alkoholholdige drikkevarer **10,5 % af de samlede indtægter fra punktafgifter eller 0,29 % af medlemsstaternes samlede BNP** (se oversigten over de enkelte medlemsstater i **bilag A**).

2. GENNEMGANG AF PUNKTAFGIFTSSTRUKTUREN OG -SATSERNE

2.1. Generelle bemærkninger

10. I artikel 8 i direktiv 92/84/EØF er det bestemt, at Rådet hvert andet år på grundlag af en rapport samt eventuelt forslag fra Kommissionen gennemgår de i dette direktiv fastsatte punktafgiftssatser og efter høring af Europa-Parlamentet med enstemmighed træffer de fornødne foranstaltninger. I Kommissionens rapport og Rådets overvejelser skal indgå hensynet til, at det indre marked fungerer tilfredsstillende, konkurrencen mellem de forskellige former for alkoholholdige drikkevarer, punktafgiftssatsernes realværdi og traktatens bredere målsætning.

2.2. Kommissionens første rapport

11. I september 1995 fremlagde Kommissionen sin første rapport, som ud over alkoholholdige drikkevarer også beskæftigede sig med tobak og mineralolier[8]. Rapporten var ikke ledsaget af et forslag. I rapporten bemærkedes det, at der var tale om en udtalt stagnation, hvad de anvendte afgiftssatser på alkoholholdige drikkevarer angik. I rapporten nævnedes det, at dette forhold dengang pegede i retning af, at nulsatsen for vin kunne begrænse mulighederne for at ændre satserne for andre alkoholholdige produkter i en medlemsstat og i dennes nabolande. Rapporten konkluderede, at alkoholbeskatningsproblematikken krævede yderligere undersøgelser, og at der var behov for yderligere høringer af alle involverede parter, før der kunne træffes endelige beslutninger. Indtil da kunne medlemsstater med satser nær minimumssatsen opretholde de eksisterende satser, hvorved man kunne undgå konkurrenceforvridning, som kunne vise sig at blive resultatet af påtvungne justeringer af satserne.

12. Som led i processen med høring af de berørte parter besluttede Kommissionen at afholde en konference om punktafgifter i Lissabon i november 1995. Dette var første skridt i en løbende høringsproces. Formålet med konferencen var at evaluere Fællesskabets punktafgiftsordninger, der havde været gældende siden januar 1993, og navnlig at bistå Kommissionen med at planlægge den fremtidige punktafgiftspolitik. På konferencen blev de vanskeligheder, rapporten havde fremhævet, på ny påpeget, og handels- og sundhedsorganisationernes og medlemsstaternes synspunkter gentaget, men det lykkedes ikke at finde frem til en mulig løsning på problemerne.

13. Den 19. september 1996 vedtog Europa-Parlamentet en udtalelse[9] om Kommissionens undersøgelse og opfordrede Kommissionen til at undersøge og foreslå relevante ændringer til eksisterende direktiver i overensstemmelse med en række foreslåede retningslinjer og at arbejde hen imod et retfærdigt beskatningssystem, hvor der ikke forekommer konkurrenceforvridning mellem alkoholholdige drikkevarer.

3. RAPPORTENS (DEN ANDEN I RÆKKEN) EMNEOMRÅDER

3.1. Generelt

14. Som nævnt ovenfor foretages der i denne rapport en gennemgang af punktafgiftssatserne på alkohol og alkoholholdige drikkevarer, og rapporten beskæftiger sig i den forbindelse bl.a. med det indre marked, konkurrencen mellem forskellige former for alkoholholdige drikkevarer, afgiftssatsernes realværdi og traktatens bredere målsætning, såsom sundheds- og landbrugspolitikken.

15. Forud for udarbejdelsen af denne rapport fandt der en høringsprocedure sted. Kommissionen tjenestegrene anmodede medlemsstaterne om i spørgeskemaform at give deres mening til kende angående hvert af de aspekter, der indgik i undersøgelsen. Da denne høringsproces startede i 2001, omfattede den ikke de

---

8 KOM(95) 285 af 13.9.1995.

9 EFT C 320 af 28.10.1996, s. 205.

medlemsstater, der blev optaget i EU den 1. maj 2004. Deres holdninger kommer derfor ikke til udtryk i rapporten. Handels- og sundhedsorganisationer blev ligeledes opfordret til at komme med oplæg og fik lejlighed til at drøfte spørgsmålene på bilaterale møder med Kommissionen.

16. I forbindelse med et af aspekterne i undersøgelsen, nemlig den indbyrdes konkurrence mellem alkoholholdige drikkevarer, engagerede Kommissionen en uafhængig konsulent til at bedømme omfanget af denne konkurrence (herefter benævnt "konkurrenceundersøgelsen"). Desuden beskæftiger undersøgelsen sig med udviklingen i forbruget af alkoholholdige drikkevarer og grundene til denne udvikling (f.eks. ændringer i beskatningen). I forbindelse med en række medlemsstater beskæftigede undersøgelsen sig endvidere med spørgsmålet om enkeltpersoners grænsehandel og ulovlige kommercielle bevægelser over grænserne af varer, der er betalt afgift på[10]. (Se henvisninger til resultaterne af undersøgelsen under punkt 41, 42 og 58).

3.2. Det indre marked

17. I dette afsnit behandles de af medlemsstaterne anvendte satsers indvirkning på det indre marked for alkoholholdige drikkevarer.

18. I forbindelse med dette spørgsmål skelnede den første rapport mellem tre større kategorier af bevægelser inden for Fællesskabet af varer, der er belagt med punktafgifter, nemlig: kommercielle bevægelser, hvor punktafgiften er suspenderet, kommercielle transaktioner, hvor der er betalt afgift på varerne, samt varebevægelser, der foretages af private. Denne opdeling anvendes også i denne fremstilling.

Kommercielle varebevægelser, der er omfattet af afgiftssuspensionsordningerne

19. I den første rapport konkluderedes det, at hvad den lovlige handel angår, fungerer Fællesskabets punktafgiftssystem yderst tilfredsstillende på trods af de store forskelle i punktafgiftssatser medlemsstaterne imellem. Eftersom varebevægelserne foregår under suspensionsordningerne, hvor afgiften betales i modtagerlandet til den sats, der anvendes i det pågældende land, er der ingen større fare for, at der bliver tale om nogen nævneværdig konkurrenceforvridning mellem virksomhederne på dette niveau i distributionskæden. Dette bekræftes af medlemsstaterne.

20. I den første rapport konkluderedes det også, at det var vanskeligere at bedømme, hvilken indvirkning den fortsatte forskel i satserne kombineret med grænsekontrollens ophævelse ville få på svigagtige aktiviteter, og at det var for tidligt at udtale sig om, hvorvidt denne form for svigagtig aktivitet var stigende. Kort tid efter rapporten var blevet offentliggjort, gav medlemsstaterne imidlertid udtryk for bekymring over en stigning i ulovlige aktiviteter på punktafgiftsområdet. Dette førte i starten af 1997 til oprettelsen af en højtstående gruppe for bekæmpelse af punktafgiftsbedrageri, der består af repræsentanter for medlemsstaterne og Kommissionen. Gruppen havde til formål at fastslå karakteren og udstrækningen af

---

[10] "Study on the competition between alcoholic beverages", Customs Associates Ltd., februar 2001. Et sammendrag af undersøgelsen findes på følgende websted: http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/reports_studies/report.htm

bedrageriet, påpege mangler og svagheder i regulerings- og kontrolsystemerne samt pege på løsningsmodeller og/eller forbedringer af systemerne. I sin rapport af 24. april 1998[11] konkluderede gruppen, at bedrageriet i tobaks- og alkoholsektoren havde nået alarmerende højder. Medlemsstaterne anslog, at EU under et i 1996 var gået glip af ca. 1,5 mia. EUR i alkoholsektoren (ca. 8 % af de samlede punktafgiftsindtægter på alkoholholdige drikkevarer). Til sammenligning anslog medlemsstaterne, at deres tab i tobakssektoren i 1996 androg ca. 3,3 mia. EUR (svarende til ca. 7,5 % af den samlede indtægt fra punktafgifter på tobaksvarer). I rapporten nævnes det endvidere, at bedrageriet inden for alkoholsektoren var koncentreret omkring misbrug af Fællesskabets interne vareomsætnings- og -oplægningsordning. Der er her tale om bedrageri i stor skala, som er rettet mod markedet i de medlemsstater, hvor punktafgifterne er højst. Dette store afgiftsindtægtstab giver naturligt nok bedragerne en hurtig og stor profit. I rapporten antydedes det, at denne profit skyldes den meget store afgiftsbyrde på produkterne i forhold til deres værdi og i nogle tilfælde den betydelige forskel i punktafgifts- og momssatser medlemsstaterne imellem.

21. En række af medlemsstaterne bekræftede i deres svar på spørgeskemaet konklusionerne i rapporten fra den højtstående gruppe. Nogle medlemsstater (Irland, Det Forenede Kongerige, Frankrig) nævnte, at der havde været tale om et stigende antal sager om bedrageri i form af omdirigering, hvor varer på vej fra en medlemsstat til en anden under punktafgiftssuspensionsordningen ændrer destination, ofte til en medlemsstat med relativt høje punktafgifter. Andre medlemsstater nævnte, at der var tale om en stigning i alkoholsmugling fra tredjelande (Finland) eller stigning i hjemmebrænding og konfiskation af alkoholholdige drikkevarer, der illegalt bringes ind i landet fra andre medlemsstater (Sverige). Men også medlemsstater, der anvender relativt lave afgiftssatser (som f.eks. Portugal), meldte om en stigning i bedrageriet hvad angår alkohol og alkoholholdige drikkevarer, hovedsageligt i form af afgiftsunddragelse. Forskellige virksomheder i alkoholsektoren har gjort Kommissionen opmærksom på en stigning i antallet af sager om manglende fortoldning af varebevægelser inden for Fællesskabet eller mellem Fællesskabet og tredjelande, hvilket fører til, at disse virksomheder må betale afgift på varer, som ikke når frem til destinationen.

22. Kommissionen og medlemsstaterne har fulgt anbefalingerne fra den højtstående gruppe og taget en række initiativer med henblik på bekæmpelse af bedrageriet. Eksempler herpå er vedtagelsen af Kommissionens henstilling for oplagshavere[12] og edb-registrering af punktafgiftspligtige varers bevægelser og kontrollen hermed[13]. Disse tiltag vil effektivisere de eksisterende overvågnings- og kontrolordninger og lette bekæmpelsen af bedrageri og afgiftsunddragelse.

---

11 Rapport fra den højtstående gruppe for bekæmpelse af bedrageri i alkohol- og tobakssektoren, godkendt af Rådet (ØKOFIN) den 19. maj 1998.

12 Kommissionens henstilling 2000/789/EF om retningslinjer for godkendelse af oplagshavere henhørende under Rådets direktiv 92/12/EØF med hensyn til punktafgiftspligtige varer (EFT L 314 af 14.12.2000, s. 29).

13 Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1152/2003/EF af 16. juni 2003 om edb-mæssig registrering og kontrol af punktafgiftspligtige varers bevægelser (EUT L 162 af 1.7.2003, s. 5).

Kommercielle aktiviteter omfattende varer, der er betalt afgift af

23. I den første rapport gjordes der opmærksom på, at kun en lille procentdel af de kommercielle transaktioner inden for Fællesskabet ikke er omfattet af suspensionsordningerne. Dette er tilfældet hvad angår kommercielle transaktioner mellem erhvervsdrivende, hvor proceduren i artikel 7 i direktiv 92/12/EØF finder anvendelse. I sådanne tilfælde finder bevægelserne mellem medlemsstaterne sted ved hjælp af et forenklet administrativt dokument, og den punktafgift, der betales i afsenderlandet, refunderes, når der er fremlagt bevis for, at punktafgiften er blevet betalt i modtagerlandet. Medlemsstaterne har ikke nævnt nogen alvorlige problemer, selv om en medlemsstat (Det Forenede Kongerige) anfører, at det har haft betydelige problemer med bedrageriske andragender i forbindelse med refusion af afgift på varer, der aldrig har forladt Det Forenede Kongerige og/eller aldrig har været pålagt afgift i Det Forenede Kongerige. Det Forenede Kongerige har imidlertid strammet sine refusionsprocedurer op, hvilket har sat en effektiv stopper for denne form for bedrageri. Dette eksempel viser, at svindlere vælger at operere inden for det system, de anser for at være det svageste på et givet tidspunkt, og at de er yderst fleksible, idet de, når der strammes op inden for et system, flytter deres aktiviteter, så de kan udnytte et andet system. Ingen af systemerne kan derfor betragtes isoleret, når man overvejer, hvordan de kan effektiviseres.

24. Den vigtigste udvikling inden for dette område vedrører fjernsalg (salg af varer, der afsendes eller transporteres af sælger eller på hans vegne til slutbrugeren). Mange af medlemsstaterne meldte om øget fjernsalg til slutbrugere, navnlig hvad angår vin og spiritus som følge af udviklingen inden for e-handel. Proceduren i forbindelse med denne form for salg er indeholdt i artikel 10 i direktiv 92/12/EØF og medfører, at betalingen af afgiften i modtagerlandet foretages af sælger eller på dennes vegne. Stigningen i denne form for handel fremgår af den stigning i registrering af erhvervsdrivende fra andre medlemsstater, der betaler afgift i forbindelse med fjernsalg, som en række medlemsstater har rapporteret om.

25. En række medlemsstater (hovedsageligt dem med et højt afgiftsniveau) rapporterede, at Internetselskaber, der er etableret i lande med et lavt afgiftsniveau, i stadig højere grad sælger produkter, som der er betalt afgift af, til kunder i lande med højere afgiftsniveau, uden at den korrekte afgift betales i modtagerlandet. Dette skyldes i et vist omfang de komplekse procedurer for afgiftsbetaling i modtagerlandet samt de omkostninger, der er forbundet med at overholde de gældende procedurer, som især for små og mellemstore virksomheder ofte er ude af proportioner med værdien af de pågældende aktiviteter. Denne situation forhindrer såvel næringsdrivende som borgerne i almindelighed i i fuldt omfang at drage fordel af det indre marked. I andre tilfælde er Internetsteder, der sælger alkoholholdige drikkevarer, til gengæld blevet oprettet med henblik på at udnytte forskellene mellem medlemsstaternes satser. De solgte produkter sendes pr. post til kunder i andre medlemsstater, og det er klart, at sådanne forsendelser er vanskelige at kontrollere i det indre marked, hvor der er frie varebevægelser.

26. De ovennævnte problemer i forbindelse med fjernsalg behandles mere detaljeret i Kommissionens rapport om, hvordan bestemmelserne i artikel 7 til 10 i direktiv 92/12/EØF fungerer i praksis. Rapporten og det tilhørende direktivforslag indeholder

forslag til forenkling af fjernsalgsprocedurerne samt en vis liberalisering af fjernsalg af alkoholholdige drikkevarer[14]. For yderligere oplysninger henvises til rapporten og forslaget vedrørende artikel 7 til 10 i direktiv 92/12/EØF[15], som blev vedtaget af Kommissionen den 2. april 2004.

Grænsehandel

27. I henhold til reglerne for det indre marked kan privatpersoner købe afgiftsbelagte varer i en hvilken som helst medlemsstat og transportere dem til en anden medlemsstat uden at skulle betale afgift igen i denne anden medlemsstat. Dette er under forudsætning af, at varerne er til egen brug, herunder den pågældendes families brug, og at de pågældende personer selv medfører varerne til forbrugslandet (artikel 8 i direktiv 92/12/EØF). For at kunne bedømme, om de punktafgiftsbelagte varer er til den rejsendes eget/families forbrug, skal medlemsstaterne henholde sig til en række kriterier, hvoraf et er varernes mængde (se artikel 9 i direktiv 92/12/EØF). I forbindelse med anvendelsen af dette kriterium kan medlemsstaterne fastsætte egne retningslinjer. Endvidere skal det bemærkes, at tre medlemsstater (Sverige, Danmark og Finland) indtil udgangen af 2003 havde ret til at begrænse mængden af punktafgiftsbelagte varer, herunder alkoholholdige drikkevarer, der kunne indføres på deres territorium af rejsende, der ankom fra andre medlemsstater, uden at der skulle betales supplerende punktafgift (se artikel 26 i direktiv 92/12/EØF).

28. Hvad angår omfanget af grænsehandelen, bemærkedes det i den første rapport, at dette fænomen generelt var vidt udbredt, og at det havde været stigende siden 1992, navnlig hvad angår medlemsstater, der anvender betydeligt højere satser end de omkringliggende medlemsstater. Det bemærkedes endvidere i rapporten, at der var almindelig enighed om, at forskellene i satserne var en væsentlig faktor i denne udvikling. Hvad dette spørgsmål angår, anførtes det i rapporten fra den højtstående gruppe for bedrageribekæmpelse, at der ud over det storstilede bedrageri, der udføres af grupper af organiserede kriminelle, også begås bedrageri i betydeligt omfang ved omgåelse i mindre målestok af de gældende regler i forbindelse med varer, der er betalt afgift af, og at dette skyldes de store forskelle i skatte- og afgiftsniveauet medlemsstaterne imellem.

29. I deres besvarelser af spørgeskemaet gav medlemsstater med et forholdsvis lavt afgiftsniveau på alkoholholdige drikkevarer ikke udtryk for væsentlig bekymring over spørgsmålet om grænsehandel, og de har generelt ingen tal om omfanget heraf. Medlemsstater med et højere afgiftsniveau følger mere nøje denne situation. For eksempel foretager Det Forenede Kongerige hvert år en undersøgelse af internationale passagerer i forskellige havne og lufthavne rundt om i landet. På grundlag af denne undersøgelse anslås det, at smugleri over Kanalen af afgifts- eller toldbelagte alkoholholdige drikkevarer af alle typer samlet set har ført til unddragelse eller tab af indtægter (told og moms) i et omfang, der steg fra 70 mio. GBP i 1992 til 285 mio. GBP i 1999. Øl tegner sig for størstedelen af de samlede tab. Forskellene i afgiftssatserne spiller en meget væsentlig rolle i den forbindelse, selv om andre faktorer, såsom prisen inden beskatning, valutakurser og transportomkostningerne,

---

[14] I denne forbindelse forstås fjernsalg som en transaktion, hvor punktafgiftsbelagte produkter sendes eller transporteres til køberen af eller på vegne af sælgeren. Ved fjernkøb forstås en transaktion, hvor afsendelsen eller transporten foretages af eller på vegne af køberen.

[15] KOM(2004) 227 af 2.4.2004.

også spiller ind. Danmarks grænsehandel beregnet som procentsats af danskernes samlede forbrug blev i 2000 anslået til 18 % for øl, 13,5 % for vin og 27 % for spiritus. Sverige oplevede en stigning i grænsehandelen i anden halvdel af 1990'erne, hvilket sandsynligvis skyldes forskelle i afgiftssatserne. I 2000 repræsenterede grænsehandelen i alt 1,26 l ren alkohol pr. person på 15 år og derover, hvilket svarede til 17 % af det samlede forbrug. For spiritus var der tale om 27 %, for øl 12 % og vin 14 %. I Finland foregår grænsehandelen med alkoholholdige drikkevarer hovedsageligt med tredjelande, eftersom priserne er langt højere i Finland end i Rusland og Estland. Hidtil har grænsehandelen med andre medlemsstater ikke udgjort noget større problem. Handelsorganisationer i medlemsstater såsom Belgien og Nederlandene, der har mere "moderate" afgiftsniveauer, har også klaget over grænsehandelens negative konsekvenser for deres medlemmer, fordi borgere i de to lande indkøber varer i medlemsstater, der anvender nulsats eller næsten nulsats på vin og mousserende vin.

30. I deres svar til spørgeskemaet udtrykte medlemsstater med et relativt lavt afgiftsniveau for alkoholholdige drikkevarer ikke større bekymring over grænsehandelsproblematikken, og de havde almindeligvis ikke nogen fornemmelse af grænsehandelens omfang. Medlemsstater med højere afgiftsniveauer overvåger situationen nøjere. For eksempel fører Det Forenede Kongerige årlige statistikker over internationale passagerer i forskellige havne og lufthavne rundt omkring i landet. Med udgangspunkt i disse statistikker anslås det, at det samlede indtægtstab (punktafgifter og moms) som følge af smugling over Den Engelske Kanal for samtlige former for alkoholholdige drikkevarer, der er betalt skat/afgift af, steg fra 70 mio. GBP i 1992 til omkring 285 mio. GBP i 1999. Øl tegnede sig for hovedparten af det samlede tab. Hvad angår Danmark, Sverige og Finland vil disse landes indtægter fra alkohol og alkoholholdige drikkevarer blive påvirket af udløbet den 31. december 2003 af tilladelsen til at anvende restriktioner på den mængde af punktafgiftbelagte varer, som rejsende fra andre medlemsstater kan indføre på de pågældende landes territorium, uden at der skal betales yderligere punktafgift, samt af EU's udvidelse. Der foregår i disse medlemsstater en løbende debat om, hvilke konsekvenser dette bør få for deres punktafgiftsniveau. Danmark nedsatte afgiftssatsen på spiritus med 45 % med virkning fra oktober 2003, og Finland gennemførte med virkning fra 1. marts 2004 nedsættelser af satserne for alle kategorier af alkoholholdige drikkevarer (øl med 32 %, vin med 10 % og spiritus med 44 %). Konsekvenserne af disse afgiftsnedsættelser for afgiftsindtægterne i disse medlemsstater kommer til at afhænge af indvirkningen på det samlede forbrug og først og fremmest af, i hvilket omfang grænseoverskridende handel og smugling erstattes af almindeligt salg i de pågældende medlemsstater.

31. Af ovenstående fremgår det, at privatpersoner i udstrakt grad gør brug af muligheden for at købe afgiftsbelagte varer i en medlemsstat for derefter at transportere dem til en anden medlemsstat uden at skulle betale afgift igen i denne anden medlemsstat. Dette er fuldt ud lovligt og en af borgernes fundamentale rettigheder i det indre marked. Det fremgår endvidere klart, at denne grænsehandel i stort omfang skyldes forskellene i afgiftssatser medlemsstaterne imellem. Det kræver fysisk kontrol af de rejsende at afgøre, om varer, der transporteres af privatpersoner, er til kommerciel eller privat brug. Da systematisk kontrol ved de indre grænser imidlertid er uforenelig med de grundlæggende principper for det indre marked i artikel 14 i Traktaten, bør en sådan kontrol kunne finde sted lejlighedsvis (dvs. stikprøvekontrol)

og være led i interne kontrolordninger, der omfatter hele den pågældende medlemsstats territorium. En sådan kontrol bør endvidere være i overensstemmelse med fællesskabslovgivningens generelle principper og navnlig ikke udføres på en tilfældig eller overdrevent restriktiv måde[16]. Denne form for kontrol af de rejsende og den måde, den gennemføres på i visse medlemsstater, giver ofte anledning til irritation hos de rejsende, og der har i den forbindelse været indgivet talrige klager til Kommissionen over disse medlemsstater. Det faktum, at der stadig finder en sådan afgiftskontrol sted, opfattes ofte af de rejsende som en hindring for deres ret til fri bevægelighed inden for det indre marked. Denne rapport beskæftiger sig ikke med, i hvilken udstrækning medlemsstaterne stadig har ret til at gennemføre kontrol af de rejsende. Det fremgår imidlertid klart, at grunden til, at nogle medlemsstater stadig foretager sådanne kontrolchecks af rejsende for at finde ud af, om der i de enkelte tilfælde er tale om rigtig grænsehandel eller om smugling af varer, som der er betalt afgift på, i høj grad er, at disse medlemsstater anvender en afgiftssats, der er langt højere end den, der anvendes i de omkringliggende medlemsstater.

Hvordan fungerer det indre marked? - Konklusioner

32. Det fremgår af ovenstående analyse, at ophævelsen af de fiskale grænser i 1993 samt det faktum, at medlemsstaterne beskatter alkoholholdige drikkevarer yderst forskelligt, skønt det i visse tilfælde er til forbrugernes fordel, medfører en række problemer for det indre marked.

33. Endvidere har erhvervsdrivende såvel som organisationer, der repræsenterer producenter af alkoholholdige drikkevarer i visse medlemsstater til stadighed klaget over den konkurrence- og handelsmæssige forvridning, som de store afgiftsforskelle medfører. Producenter og handlende i medlemsstater og i visse egne af medlemsstater, der anvender høje afgiftssatser, peger på såvel det høje afgiftsniveau samt bedrageriets/smuglingens samt den lovlige grænsehandels negative indvirkning på deres virksomheder (selv om de erkender, at sidstnævnte set fra forbrugerens synspunkt er fuldt ud legitim).

34. De fleste medlemsstater er enige om, at hvis det indre marked skal fungere tilfredsstillende, må der ske en yderligere harmonisering af satserne. Der er imidlertid ikke enighed om, hvordan dette skal ske. Medlemsstater, der har et højt afgiftsniveau, og som melder om stigende grænsehandel, smugling og handelsmæssigt bedrageri som resultat af forskellene i satserne, understreger behovet for at hæve samtlige minimumssatser, men mange andre medlemsstater peger på, at også de medlemsstater, der har et højt afgiftsniveau, må gøre en indsats. I den forbindelse skal det bemærkes, at Danmark og Finland for nyligt har gennemført betydelige nedsættelser af deres afgifter på alkoholholdige drikkevarer som en konsekvens af, at deres tilladelser til at anvende restriktioner på mængden af alkohol, som rejsende fra andre medlemsstater kan indføre i disse lande, udløb den 31. december 2003, samt af EU's kommende udvidelse den 1. maj 2004.

---

[16] I den forbindelse henvises til EF-Domstolens dom af 27.4.1991 i sag nr. 321/87.

3.3. Konkurrencen mellem alkoholholdige drikkevarer

35. I dette afsnit undersøges, i hvilket omfang der er tale om konkurrence mellem forskellige former for alkoholholdige drikkevarer, og hvorvidt der bør finde harmonisering af satserne sted mellem konkurrerende kategorier.

36. Niveauet for minimumssatserne på de forskellige produktkategorier i direktiv 92/84/EØF er resultatet af et økonomisk kompromis og afspejler kun i begrænset omfang konkurrenceproblematikken. Minimumssatsen for øl blev fastlagt på et relativt lavt niveau, hvilket kan ses som et resultat af, at øl konkurrerer med vin, hvor minimumssatsen er 0. Satserne for spiritus og i mere begrænset omfang mellemklasseprodukter (som indeholder destilleret alkohol) er sat langt højere pr. alkoholgrad, hvilket kan fortolkes således, at der ikke er nogen - eller kun begrænset - konkurrence mellem disse produkter og øl og vin.

37. Direktiv 92/84/EØF indeholder ikke som sådan nogen bestemmelser om, at medlemsstaterne skal fastsætte nogenlunde ens nationale satser pr. alkoholgrad for de forskellige produktkategorier, men når de fastsætter deres satser, skal de også respektere de generelle bestemmelser i EF-traktaten, særlig artikel 90, som indeholder en bestemmelse om, at interne afgifter ikke må diskriminere mod produkter fra andre medlemsstater eller yde indirekte beskyttelse af andre nationale produkter. På grundlag af denne bestemmelse erklærede EF-Domstolen i sag C-170/78, at en medlemsstat, hvis denne medlemsstat ikke kan betragtes som producent af en given drikkevare (vin), ikke må beskatte denne drikkevare på en sådan måde, at der derved ydes beskyttelse af den i den pågældende medlemsstat producerede konkurrerende drikkevare (dvs. øl). Som en konsekvens heraf skal alle ikke-vinproducerende medlemsstater beskatte vin og øl på samme niveau under hensyntagen til alkoholprocentsatsen, og de har dermed kun en begrænset frihed til at fastsætte afgiftssatserne. I en senere sag (C-166/98) blev spørgsmålet om gyldigheden af direktiv 92/83/EØF og 92/84/EØF indbragt for Domstolen til præjudiciel afgørelse i medfør af EF-traktatens artikel 234. Spørgsmålet var, om disse direktiver set i sammenhæng med EF-traktaten, navnlig artikel 90, andet afsnit, var ugyldige, i og med at de pålagde medlemsstaterne at hæve satsen for øl til minimumssatsen og dermed skabe afgiftsforskelle, der kunne bevirke diskrimination mellem øl og vin. Domstolen erklærede, at der i den pågældende sag ikke var nogen elementer, der kunne give anledning til at stille spørgsmålstegn ved disse direktivers gyldighed, og den anførte bl.a., at medlemsstaterne stadig har en så bred manøvremargin, at de kan afbalancere forholdet mellem afgifter på vin og øl på en sådan måde, at der ikke bliver tale om beskyttelse af indenlandske produkter som beskrevet i Traktatens artikel 90.

38. Medlemsstaterne anfører generelt, at det omfang, i hvilket et givet produkt konkurrerer med et andet, ikke er en afgørende faktor ved fastsættelsen af satserne for de forskellige produktkategorier, og de mener ikke, at prisen er den afgørende faktor for forbrugernes valg af produkt, men at andre faktorer, såsom vaner, valgmuligheder, kultur og klima, muligvis har større eller i det mindste ligeså stor betydning. Som en konsekvens heraf og bortset fra de ovennævnte krav, der er indeholdt i EF-traktaten, tager medlemsstaterne generelt ikke dette aspekt med i betragtningerne ved fastsættelsen af satserne, hvilket fremgår af opstillingen i **bilag C**, der angiver afgiftssatserne udtrykt pr. hl alkoholgrad anvendt på forskellige kategorier af alkoholholdige drikkevarer. Medlemsstater med et højt afgiftsniveau

(navnlig Danmark, Sverige, Det Forenede Kongerige og Irland) understregede imidlertid i deres svar på spørgeskemaet, at de i modsætning til vinproducerende medlemsstater i henhold til EF-Domstolens domme er tvunget til at beskatte konkurrerende produkter på samme niveau, hvorimod medlemsstater, der producerer både vin og øl, frit kan fastsætte deres satser uden at tage hensyn til konkurrenceproblematikken.

39. Øl- og vinproducenter anser ikke konkurrence mellem forskellige former for alkoholholdige drikkevarer for at være af nævneværdig betydning. Navnlig ifølge vinproducenter udgør nulsatsen for vin ikke noget konkurrencemæssigt problem i forholdet til andre alkoholholdige drikkevarer af to grunde. For det første er forbruget af bord- såvel som kvalitetsvine for nedadgående i de medlemsstater, der anvender nul- eller næsten nulsats. For det andet anfører producenterne, at konkurrence mellem forskellige drikkevarer ikke beror på prisen, men snarere er afhængig af faktorer såsom traditioner, kultur, tid og sted, mode, alder, socialt miljø og markedsføring.

40. Spiritusproducenter ser derimod de nuværende minimumssatser som en institutionalisering af den diskriminering over for spiritus, som den nationale punktafgiftspolitik i de forskellige lande er indbegrebet af. De mener, at alle produkter i større eller mindre grad konkurrerer, og at diskriminationen over for spiritus i forhold til øl og vin bør begrænses gennem en nedsættelse af minimumssatsen for spiritus. De mener, at punktafgiften også kan indvirke på markedsandelene for forskellige kategorier af alkoholholdige drikkevarer på grund af priskonkurrencen. Navnlig i medlemsstater med et højt afgiftsniveau er spiritus mere prisfølsom end andre produktkategorier.

41. Undersøgelsen af konkurrencen mellem alkoholholdige drikkevarer beskæftigede sig med efterspørgslens priselasticitet for de forskellige kategorier af drikkevarer (forholdet mellem efterspørgslen efter en bestemt vare og dens pris) samt krydspriselasticiteten i efterspørgslen efter disse kategorier (forholdet mellem efterspørgslen efter en bestemt type produkt og priserne på andre produktkategorier)[17]. Krydspriselasticiteten giver en fornemmelse af, hvor stor grad af konkurrence der er mellem forskellige drikkevarer. Før man ser på resultaterne, er det imidlertid på sin plads at gøre opmærksom på de vanskeligheder, som konsulentfirmaet påpeger, der er i forbindelse med sådanne former for undersøgelser. For det første fandt firmaet ud af, at data vedrørende priserne på alkoholholdige drikkevarer enten er yderst sparsomme i de fleste medlemsstater eller ikke er af en sådan kvalitet, at de kan danne grundlag for virkeligt brugbare vurderinger af krydspriselasticiteten på alkoholholdige drikkevarer. Endvidere fandt firmaet, at en række faktorer indvirker på forbruget af alkoholholdige drikkevarer og på, i hvor høj grad forbrugerne skifter mellem forskellige kategorier af drikkevarer. For eksempel kan forbrugernes holdning til vin ændre sig over en årrække, således at der sker en stigning i vinforbruget på bekostning af andre kategorier af drikkevarer, skønt dette ikke er tilfældet i øjeblikket. Således vil skiftet til vin ikke være afhængigt af prisen på vin i forhold til prisen på andre drikkevarer, hvilket vil sige, at skiftet vil ske, selv om de relative priser er stabile inden for den pågældende periode. Konsulentfirmaet

[17] Konklusionerne af denne undersøgelse ændrer ikke ved Kommissionens analyse i forbindelse med konkurrencesager.

påpegede, at dette gjorde det yderst vanskeligt at fremsætte teorier om prisernes indvirkning på forbruget, da skift i forbrugernes smag sandsynligvis er en afgørende faktor, når en drikkevare trænger frem på en andens bekostning. Det er imidlertid et faktum, at forbruget af såvel kvalitets- som bordvine er faldet i de senere år[18].

42. For de lande, hvor prisdataene var tilstrækkelige, foretog firmaet beregninger af både varens egen priselasticitet og krydspriselasticiteten. Hovedparten af beregningerne af varernes egen priselasticitet var negative, men ikke væsentligt afvigende fra nul. Dette antyder, at efterspørgslen efter samtlige typer alkoholholdige drikkevarer er relativt uelastisk (efterspørgslen er ikke særlig følsom over for ændringer i varens egen pris). Hvad angår beregningerne af krydspriselasticiteten er der generelt også tale om temmelig uelastisk efterspørgsel, idet efterspørgslen efter en form for alkoholholdig drikkevare ikke ser ud til at være særlig afhængig af priserne på andre former for alkoholholdige drikkevarer.

Konkurrencen mellem alkoholholdige drikkevarer - Konklusioner

43. Det er vanskeligt med udgangspunkt i de forskellige opfattelser, der er kommet til udtryk, og resultaterne af konkurrenceundersøgelsen at drage nogen sikre konklusioner, hvad dette spørgsmål angår. Forbrugerens valg af en specifik produktkategori afhænger af en række forskellige faktorer, hvoraf en er prisen, som igen er afhængig af afgiftsniveauet. I hvilket omfang afgiftsniveauet påvirker forbrugernes valg varierer medlemsstaterne imellem, og der er en tendens til, at afgiftsniveauet spiller en større rolle i forbindelse med produktvalg i medlemsstater med et højt afgiftsniveau, hvor afgiften udgør en større del af prisen.

3.4. Satsernes realværdi

44. Et andet element, der bør tages hensyn til i henhold til artikel 8 i direktiv 92/84/EØF, er punktafgiftssatsernes realværdi. Skal der med andre ord tages hensyn til inflationen siden minimumssatsernes indførelse, eller skal dette overlades til medlemsstaterne? I henhold til Eurostats statistikker om den årlige ændringssats i HICP (det harmoniserede forbrugerprisindeks) i perioden 1993 til 2002, er den samlede EU-inflationssats mellem den 1. januar 1993 og den 31. december 2002 af størrelsesordenen 24,04 %[19].

45. Hvis minimumssatserne hæves med denne procentsats, får man følgende resultater:

---

[18] For de 15 EU-lande som helhed anslås forbruget pr. person at være gået ned fra ca. 37 l i 1990 til ca. 33 l i 2002. Forbruget af bordvin er gået ned fra 20,5 l til ca. 15 l. Denne tendens er mere udpræget i visse sydlige vinproducerende lande. For eksempel faldt det samlede forbrug pr. person i Italien fra ca. 63 l til ca. 47 l og i Frankrig fra ca. 67 l til ca. 58 l.

[19] De ægte HICP-tal starter med indekset fra 1997. Tal fra før 1997 er baseret på tillempede HICP-tal. Der er anvendt følgende årlige ændringssatser for HICP-tallene: 1993: 3,4 %; 1994: 2,8 %; 1995: 2,8 %; 1996: 2,4 %; 1997: 1,7 %; 1998: 1,3 %; 1999: 1,2 %; 2000: 1,9 %; 2001: 2,2 %; 2002: 2,1 %.

Produkt	*Sats udtrykt i*	*Nuværende minimumssats*	*Indekseret minimumssats pr.1/1/2003 (nuværende sats x 1,24)*
Vin Mousserende og ikke-mousserende)	**Hl**	**0 EUR**	**0 EUR**
Øl	**Hl Plato-grad eller hl alkoholgrad**	**0,748 EUR** eller **1,87 EUR**	**0,93 EUR** eller **2,32 EUR**
Mellemklasse-produkter	**Hl**	**45 EUR**	**56 EUR**
Alkohol	**Hl ren alkohol**	**550 EUR**	**682 EUR**

46. En sådan justering pr. 1. maj 2004 ville have krævet en stigning i satserne i nogle medlemsstater, som anført nedenfor:

a) En stigning i satsen for øl i syv medlemsstater (LU, DE, ES, CZ, LT, LV, MT);

b) En stigning på satsen for mellemklasseprodukter i syv medlemsstater (EL, ES, IT, PT, HU, MT, CY);

c) En stigning i satsen for spiritus i tre medlemsstater (IT, CY, SK).

47. I deres svar til spørgeskemaet udtalte de fleste medlemsstater sig til fordel for at hæve minimumssatserne i overensstemmelse med inflationsraten med henblik på at opretholde realværdien. Visse medlemsstater stiller dog som betingelse herfor, at der indføres en positiv sats på vin, således at der ikke skabes øget forvridning mellem vin og andre alkoholholdige drikkevarer, selv om inflationsudligning uden at der indføres en positiv sats på vin blot genopretter den situation, der eksisterede den 1. januar 1993. Den første rapport pegede på, at der var tale om en udtalt stagnation hvad angår de anvendte afgiftssatser, og at nulsatsen for vin kunne begrænse mulighederne for ændringer af satserne for andre alkoholholdige produkter i en given medlemsstat og i dennes nabostater. Mange medlemsstater mener imidlertid, at situationen er forskellig medlemsstaterne imellem, og at den i vid udstrækning er afhængig af faktorer såsom traditioner, kultur samt tid og sted for forbruget.

Satsernes realværdi - Konklusioner

48. At øge minimumssatserne for at kompensere for inflation medfører pr. definition ikke stigninger i realværdien. På den anden side vil der ske en erosion af minimumssatsernes realværdi, hvis de ikke justeres for inflation. Det er derfor nødvendigt at hæve satserne for at opretholde det niveau, som Rådet blev enigt om i 1992 som et minimumskrav med henblik på at sikre, at det indre marked uden fiskale grænser kunne fungere tilfredsstillende. I den forbindelse skal det bemærkes, at minimumssatserne for andre punktafgiftsbelagte varer (tobaksvarer og mineralolier) er blevet hævet i takt med inflationen. Det nuværende punktafgiftsystem for alkoholholdige varer er imidlertid et system baseret på minimumssatser, og

medlemsstaterne kan forhøje de anvendte satser for at tage højde for inflationen, uden det vil være nødvendigt at foretage ændringer i de nuværende ordninger.

49. Hvad alkoholholdige drikkevarer angår sammenkæder en række medlemsstater imidlertid dette spørgsmål med spørgsmålet om indførelsen af en positiv minimumssats på vin, som er et yderst kontroversielt emne (se punkt 3.5.2.).

3.5. Traktatens bredere målsætning

50. Der står i artikel 8 i direktiv 92/84/EØF, at der skal tages hensyn til traktatens bredere målsætning i forbindelse med justeringer af afgiftssatserne på alkoholholdige drikkevarer. Sundheds- og landbrugspolitik, regionale målsætninger, udvikling i landområderne og kulturelle spørgsmål er også relevante emner for denne rapport. Andre spørgsmål, der bør tages hensyn til, er udvidelsen og de foreslåede foranstaltningers konsekvenser for kandidatlandene,

3.5.1. Sundheds- og socialpolitikken

51. I artikel 152 i traktaten står der, at der skal sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktiviteter. Hvad dette spørgsmål angår nævnes det i den første rapport, at alkoholbeskatning er et potentielt middel til at forhindre misbrug, hvilket kan have positive konsekvenser i form af færre problemer i forbindelse med alkoholforbrug, alkoholisme og alkoholmisbrug. I de senere år har lægelige undersøgelser imidlertid også peget i retning af, at visse alkoholholdige drikkevarer kan have en positiv helbredsmæssig indvirkning, hvis de indtages i moderate mængder.

52. På nationalt niveau har de fleste medlemsstater i deres svar på spørgeskemaet anført, at helbredspolitiske betragtninger ikke har indflydelse på fastsættelsen af afgiftssatserne, selv om visse medlemsstater nævner, at der udøves pres fra sundhedsorganisationer. Kun for en medlemsstat (Sverige) er sundhedsproblematikken en afgørende faktor ved fastsættelsen af afgiftsniveauet. For andre lande med et højt afgiftsniveau (f.eks. Finland, Det Forenede Kongerige og Danmark) har dette aspekt mindre betydning end tidligere. Det Forenede Kongerige anførte som begrundelse, at der fra videnskabelig side fremføres modstridende argumenter vedrørende fordele og ulemper i forbindelse med indtagelse af alkohol.

53. Alkoholproducenterne understreger deres indsats for at fremme en ansvarlig holdning til alkoholindtagelse. Ifølge producenterne nyder langt hovedparten af de europæiske alkoholforbrugere alkohol i fornuftige og moderate mængder. De mener endvidere, at alkohol, hvis den indtages i moderate mængder, muligvis kan have en gavnlig indvirkning på helbredet, uanset hvilken type drikkevare der er tale om. Producenterne mener, at strategier, der sigter på at nedbringe forbruget pr. indbygger gennem høje afgifter, ikke påvirker alkoholmisbrugere, og at erfaringer viser, at en sådan politik endda kan have utilsigtede uheldige virkninger som f.eks. smugling og ulovlig fremstilling.

54. Sundhedsorganisationer, navnlig Eurocare (en forening, der søger at forebygge alkoholrelaterede skadevirkninger i Europa), mener, at man gennem beskatning bør sikre et højt prisniveau, eftersom der er en klar sammenhæng mellem pris og forbrug. Endvidere mener disse organisationer, at alkoholafgifter bør anvendes til at

finansiere alkoholforbrugsbegrænsende aktiviteter, herunder sundhedsuddannelser, forskning vedrørende alkoholpolitikken samt støtte til sundhedssektoren. Hvad det sidstnævnte angår, påpeger de, at Kommissionen i sin hvidbog om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse[20] allerede har opfordret til internalisering af de eksterne omkostninger i forbindelse med alkoholforbrug. Hvad angår de gavnlige virkninger af alkoholindtagelse, deler Eurocare, selv om organisationen understreger, at man bør være yderst varsom med at tilskrive alkoholindtagelse gavnlige virkninger, den opfattelse, at forskellene mellem de forskellige former for drikkevarer er minimale, idet den gavnlige virkning øjensynligt kommer fra alkoholen i henholdsvis vin, øl og spiritus og ikke fra de øvrige ingredienser i disse drikkevarer.

Sundheds- og socialpolitikken - Konklusioner

55. Hovedparten af medlemsstaterne tager sædvanligvis ikke sundhedspolitiske betragtninger med i deres overvejelser, når de fastsætter deres afgiftssatser, selv om den gældende fællesskabslovgivning, hvor der kun er fastsat minimumssatser, giver dem en betydelig manøvremargin til at indarbejde hensynet til folkesundheden i deres skattepolitik. Hvis afgiftssatserne skal spille en rolle på lang sigt både i forbindelse med at reducere det samlede forbrug og som et middel til at internalisere eksterne eller samfundsmæssige omkostninger i forbindelse med alkoholmisbrug, er visse medlemsstater af den mening, at minimumssatserne under alle omstændigheder må skulle inflationsreguleres.

3.5.2. Landbrugspolitikken

56. Vin er i traktaten defineret som et landbrugsprodukt. I 14 af 25 medlemsstater er der enten ingen eller meget lav punktafgiftssats på vin (12 lande har ingen afgift på vin, medens Frankrig og Ungarn anvender en meget lav sats). Indførelse af en positiv punktafgiftssats på vin kan få konsekvenser for vinforbruget og for den fælles markedsordning for vin. Vinproducerende lande har altid anført landbrugspolitikken som en begrundelse for at anvende nulsats for vin. Visse af disse lande peger på vindyrkernes vanskelige situation, som ifølge dem ikke gør det muligt at anvende en positiv afgiftssats på vin.

57. På tidspunktet for den første rapports godkendelse stod den fælles markedsordning for vin for at skulle reformeres inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. Hensigten med reformen var at søge at løse problemet med overproduktion kombineret med faldende forbrug i de vinproducerende medlemsstater, navnlig hvad angår bordvine. Denne reform af den fælles markedsordning for vin var tilendebragt i 1999[21]. Den nye fælles markedsordning har til formål at skabe større overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel på vin. Nogle af hovedaspekterne er restriktioner på nye tilplantninger og omstrukturering af produktionspotentialet med henblik på en nedbringelse af produktionen af bordvine samt anvendelse af vinsorter, der giver bedre vinkvalitet, hvilket stemmer bedre overens med de krav, markedet stiller. Der blev i den forbindelse gennemført de påkrævede

---

[20] Kommissionens hvidbog: "Vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse - udfordringer og veje ind i det 21. århundrede - KOM(93) 700 af 5.12.1993.

[21] Rådets forordning (EF) nr. 1493/1999 af 17. maj 1999 (EFT L 179 af 14.7.1999).

markedsinterventionsforanstaltninger (hovedsageligt finansiel støtte til destillation af vin, til oplagring og til anvendelse af most til andre formål end vinfremstilling). Navnlig blev antallet af obligatoriske destillationsforanstaltninger reduceret til to, og der blev indført en krisedestillationsforanstaltning, som kan komme i anvendelse i tilfælde, hvor der er tale om alvorlige markedsforstyrrelser. Denne nye fælles markedsordning er et skridt i retning mod mere målrettede foranstaltninger og omstrukturering af vindyrkningen hen imod produkter af højere kvalitet.

58. Det bruges som et forsvar for anvendelsen af en nulsats på vin, at det er en nødvendig supplerende foranstaltning for ikke at modarbejde en af de grundlæggende målsætninger for den fælles markedsordning for vin, nemlig at skabe en afbalanceret markedssituation. En eventuel nedgang i forbruget, som kan blive en konsekvens af indførelsen af en positiv sats, vil kunne få en negativ indflydelse på markedsbalancen. Endvidere vil en sådan nedgang i forbruget på kort sigt skulle kompenseres gennem styrkede markedsinterventionsforanstaltninger, der hovedsageligt kommer til at bestå i destillation af overskudsvin til alkohol. De høje omkostninger forbundet med destillation dækkes af fællesskabsbudgettet. På den anden side er nulsatsen en generel ikke-målrettet foranstaltning, der også finder anvendelse på det stigende marked for kvalitetsvine og importerede vine, der har ingen eller kun få problemer med at finde aftagere. Endvidere er de fundamentale strukturelle problemer hovedsageligt en konsekvens af ændrede forbrugsmønstre i de vinproducerende medlemsstater. Dette kan illustreres ved resultaterne af konkurrenceundersøgelsen, som også beskæftigede sig med udviklingen i forbruget pr. indbygger af de forskellige produkter. Vinforbruget pr. indbygger i de sydlige medlemsstater (Spanien, Frankrig, Italien og Portugal) er faldet betydeligt i løbet af de sidste tre årtier, skønt det stadig er højt sammenlignet med lande, der ikke producerer vin. Denne udvikling er til dels blevet kompenseret ved en stigning i efterspørgslen i de lande, der anvender høje punktafgiftssatser på vin, og hvor befolkningen traditionelt har gået for hovedsageligt at være øldrikkende. Til gengæld er ølforbruget pr. indbygger i det sydlige Europa (Grækenland, Portugal, Italien og Spanien) steget betydeligt, hvorimod det er faldet en anelse i mange nordlige medlemsstater (Østrig, Belgien, Tyskland, Danmark, Det Forenede Kongerige, Luxembourg og Nederlandene) i 1990'erne.

59. Vinproducerende lande og producenter generelt er kraftigt imod at indføre en positiv minimumssats på vin. De fremfører, at vin i de fleste vinproducerende medlemsstater aldrig har været belagt med punktafgift, at vin er en integreret del af deres kultur, og at det af politiske årsager ville være vanskeligt at gøre beskatning af vin obligatorisk. De tilføjer, at vinproducerende medlemsstater, som anvender nulsats eller en meget lav kontrolsats, tegner sig for omkring 85 % af EU's samlede vinforbrug, og at eventuelle problemer i forbindelse med det indre marked derfor kun vedrører en lille andel på 15 % af vinforbruget i EU. De fremfører endvidere, at nulsatsen på vin er en nødvendig støtteforanstaltning, der medvirker til at opfylde målsætningen for den fælles markedsordning for vin, og at en ny obligatorisk beskatningsform med den nuværende situation på vinmarkedet i de vinproducerende lande, hvor beskeden et omfang den end måtte have, ville blive betragtet som havende negative konsekvenser for sektoren. Desuden er der frygt for, at der efterfølgende ville blive taget nye skridt til at sætte minimumssatsen yderligere i vejret. De føler også, at en positiv lav afgift på vin på ingen måde ville bidrage til at løse det indre markeds problemer, som skyldes de meget store forskelle i beskatningsniveauerne medlemsstaterne imellem.

60. Endelig fremføres det, at beskatning af vin ville medføre en øget administrativ byrde for hundredtusinder af mindre vinbønder og for myndighederne i de vinproducerende medlemsstater, der er ude af proportioner med den indtægt, som foranstaltningen ville sikre. Da vinproduktion imidlertid allerede er underlagt streng kontrol hvad angår kvalitet og bevægelser i henhold til den fælles markedsordning for vin og direktiv 92/12/EØF, kan denne byrde meget vel vise sig at være mindre end frygtet, hvad angår bevægelser inden for Fællesskabet.

Landbrugspolitik - Konklusioner

61. Som det fremgår af ovenstående beskrivelser af de forskellige holdninger, er beskatning af vin et yderst kontroversielt og politisk ømfindtligt emne. Visse af de ikke-vinproducerende medlemsstater betinger ændringer i minimumssatserne for alle former for alkoholholdige drikkevarer af, at der indføres en positiv minimumssats for vin. Vinproducerende lande fortsætter til gengæld generelt med at modsætte sig indførelsen af en minimumssats for vin.

62. Når det lader til at være forbundet med store vanskeligheder at ændre det nuværende minimumssatsniveau trænger et andet spørgsmål sig på, nemlig om det er berettiget at opretholde det nuværende kontrolsystem med punktafgiftsprodukter (varebevægelser under suspensionsordninger mellem godkendte afgiftsoplag, garantistillelse, ledsagedokumenter etc.) for produkter som vin og øl, som er belagt med punktafgifter, hvis absolutte niveau i mindst 10 ud af de "gamle" 15 medlemsstater og i 20 ud af de nuværende 25 medlemsstater er lavere end den moms, de er pålagt.

3.5.3. EU's udvidelse

63. Punktafgiftssatserne i de medlemsstater, der blev optaget i EU den 1. maj 2004, overholder allerede nu minimumsniveauet. De andre kandidatlande, som der i øjeblikket føres tiltrædelsesforhandlinger med (Rumænien og Bulgarien), har heller ikke anmodet om en overgangsperiode efter deres tiltrædelse, inden de anvender minimumssatserne. **Bilag B1 til B4** viser punktafgiftssatserne på alkohol og alkoholholdige drikkevarer i de medlemsstater, der blev optaget i EU den 1. maj 2004, og i kandidatlandene.

3.6. Undersøgelsesperioden

64. I artikel 8 i direktiv 92/84/EØF er det bestemt, at Rådet hvert andet år på grundlag af en rapport samt eventuelt forslag fra Kommissionen gennemgår de i dette direktiv fastsatte punktafgiftssatser og efter høring af Europa-Parlamentet med enstemmighed træffer de fornødne foranstaltninger.

65. Kommissionen mener ikke, at man på baggrund af en toårsperiode kan foretage en tilstrækkeligt tilbundsgående undersøgelse af, hvordan det indre marked fungerer, eller af andre forhold, der skal behandles i Kommissionens rapport, og dermed skabe den nødvendige baggrund for at kunne bedømme ændringerne i medlemsstaternes lovgivning. En fireårsperiode ville være et mere passende tidsrum til at bedømme, hvordan det indre marked fungerer og af, hvad konsekvenserne af en eventuel lovgivning ville være. Et forslag om ændring af de gældende fællesskabsrammer for beskatning af alkohol bør derfor indeholde en ændring af artikel 8 i direktiv

92/84/EØF, således at situationen tages op til revision hvert fjerde år i stedet for hvert andet år.

4. PUNKTAFGIFTSSTRUKTUREN FOR ALKOHOLHOLDIGE DRIKKEVARER

66. Selv om det i henhold til artikel 8 i direktiv 92/84/EØF kun kræves af Kommissionen, at den informerer om afgiftssatserne i dette direktiv, mener Kommissionen, at man i forbindelse med de periodiske revisioner af situationen også bør beskæftige sig med ændringerne i beskatningsstrukturen, eftersom dette spørgsmål er nøje knyttet til satserne. Dette gælder navnlig klassificering af alkoholholdige drikkevarer i de kategorier, der er defineret i strukturdirektivet (direktiv 92/83/EØF). Som resultat af den høringsproces, der gik forud for denne rapport, er der blevet defineret tre relevante emneområder, nemlig:

a) Forskellig behandling af vin og mousserende vin

b) Tilpasning af KN-koderne (toldnomenklaturen), der anvendes til at definere produktkategorierne

c) Klassificering af produkter til brug i forbindelse med punktafgifter.

4.1. Forskellig behandling af vin og mousserende vin

67. I øjeblikket giver direktiv 92/83/EØF og 92/84/EØF medlemsstaterne mulighed for at anvende forskellige afgiftssatser for vin og mousserende vin. Som det ses af opstillingen i **bilag B1**, gør otte medlemsstater (IE, UK, DK, NL, BE, FR, DE, AT) i øjeblikket brug af denne mulighed.

68. I øjeblikket anvender Tyskland og Østrig nulsats på ikke-mousserende vin, men en relativt høj sats på mousserende vin. I Belgien, Danmark, Frankrig, Det Forenede Kongerige, Irland og Nederlandene er satsen på mousserende vin højere end den (positive) sats for ikke-mousserende vin (**se bilag B1**). Fire medlemsstater (DE, BE, NL, AT) anvender også en anden sats for mousserende mellemklasseprodukter end for ikke-mousserende mellemklasseprodukter (**se bilag B3**).

69. Denne skelnen i direktiverne skyldes, at de pågældende medlemsstater historisk set anser mousserende vine for at være "luksusprodukter". Det er imidlertid et spørgsmål, om det stadig er berettiget at opretholde en sådan skelnen, eftersom begge produkttyper i stadig større omfang forbruges ved samme lejligheder. Endvidere omfatter begge kategorier produkter, der kan betegnes som "luksusprodukter", men samtidig også produkter til yderst moderate priser (f.eks. bordvine i modsætning til klassificerede vine).

70. Definitionen af ”mousserende vine” i artikel 8 i direktiv 92/783/EØF kan risikere at føre til urimelige beskatningssituationer. I henhold til definitionen i artikel 8 dækker betegnelsen ”mousserende vin” produkter, ”der forefindes på flasker med champagneproplukke med fastholdelsesanordning eller har et overtryk på 3 bar eller derover”. Man kan anse begge kriterier for arbitrære. Perlevine, der har et overtryk på lidt under 3 bar, vil ikke blive belagt med punktafgiften for mousserende vine, men vil blive belagt med den lavere sats (måske endda nulsats), der anvendes på ikke-mousserende vin, hvis blot producenten anvender en anden prop. Dette rejser

spørgsmålet, om denne forskelsbehandling bør opretholdes, eller om mousserende vine og mellemklasseprodukter bør behandles på samme måde som ikke-mousserende vine og mellemklasseprodukter.

4.2. Tilpasning af de KN-koder (toldnomenklaturen), der anvendes til definition af produktkategorierne

71. Hvad angår definition af de forskellige kategorier af alkoholholdige drikkevarer henviser direktiv 92/83/EØF i stort omfang til KN-koder. I artikel 26 i dette direktiv står der, at de henvisninger til KN-koder, der anvendes i direktivet, er dem, der anvendes i den udgave af den kombinerede nomenklatur, der var gældende, da direktivet blev vedtaget (19. oktober 1992). Hvis der foretages ændringer i klassificeringen, skal virksomhederne anvende forskellige KN-koder for det samme produkt for bevægelser mellem medlemsstaterne og for bevægelser mellem EU og tredjelande. For at tage hensyn til eventuelle ændringer i KN-koderne og ændret fortolkningspraksis (f.eks. ændringer i de forklarende bemærkninger til det harmoniserede system) og for at forenkle situationen for både erhvervslivet og administrationerne **bør der henvises til nyeste gældende KN-koder**. Endvidere forelægger Kommissionen som oplæg til debat for medlemsstaterne spørgsmålet, **om sådanne beslutninger i fremtiden bør vedtages i overensstemmelse med den i artikel 24 i direktiv 92/12/EØF omtalte procedure** (en procedure, der inddrager punktafgiftsudvalget, som for energiprodukter i artikel 2, stk. 5, i Rådets direktiv 2003/96/EF[22]).

4.3. Klassificering af produkter til punktafgiftsformål

72. De i afsnit 4,2 foreslåede ændringer ville lette det daglige arbejde for både de erhvervsdrivende og myndighederne, men vil ikke løse problemerne med klassifikation af alkoholholdige drikkevarer under de forskellige kategorier af alkoholholdige drikkevarer i direktiv 92/83/EØF. Definitionerne af disse kategorier indebærer altid en henvisning til KN-koderne. Beslutninger om den toldmæssige klassificering af produkter bør derfor altid gå forud for beslutninger om, hvordan de skal behandles punktafgiftsmæssigt.

73. Både de erhvervsdrivende og de nationale administrationer har på det seneste gjort Kommissionens tjenestegrene opmærksom på klassifikationsproblemer, idet de klager over divergerende klassificeringer og dermed divergerende beskatninger af det samme produkt i forskellige medlemsstater. De fleste af de problemer, der nævnes, vedrører den skelnen, der foretages mellem produkter, der er omfattet af KN-kode 2206 (herunder andre gærede drikkevarer) og 2208 (herunder spiritus). De forklarende bemærkninger til pos. 2206 giver mulighed for, at destilleret alkohol henføres under "andre gærede drikkevarer", uden at det specificeres, i hvilket omfang dette er tilladt. Medlemsstaterne fortolker dette meget forskelligt, hvilket resulterer i situationer, hvor det samme produkt klassificeres som "andre gærede drikkevarer" eller "mellemklasseprodukter" i nogle medlemsstater og som "spiritus" i andre medlemsstater.

---

[22] Rådets direktiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskatning af energiprodukter og elektricitet (EUT L 283 af 31.10.2003, s. 51).

Mulige løsninger

74. Inden for rammerne af den eksisterende EU-lovgivning for punktafgifter (direktiv 92/83/EØF), som anvender KN-koderne som grundlag for klassifikationen af alkoholholdige drikkevarer, er den eneste løsning på problemet med de divergerende klassifikationer af alkoholholdige drikkevarer **en mere ensartet fortolkning og anvendelse af toldbestemmelserne for klassifikation af disse produkter i den kombinerede nomenklatur.**

75. Hvad toldmæssige spørgsmål angår, kan erhvervsdrivende anmode om bindende tariferingsoplysninger fra deres toldmyndigheder vedrørende klassifikation af produkter, der importeres fra eller eksporteres til tredjelande. De bindende tariferingsoplysninger indkodes i en database, som Kommissionen har ansvaret for. De har retskraft i alle medlemsstater. Selv om disse oplysninger udleveres fra sag til sag og ikke fastsætter generelle regler for klassificering af produkter i den kombinerede nomenklatur, udstikker de visse retningslinjer for myndighederne og de erhvervsdrivende og kan føre til en mere ensartet anvendelse af reglerne i den kombinerede nomenklatur for klassificering i denne. Disse oplysninger udleveres imidlertid ikke i forbindelse med produkter, der ikke repræsenterer nogen toldmæssig interesse (f.eks. nye produkter, der fremstilles i EU, og som kun markedsføres inden for EU). Med henblik på at gøre disse oplysninger mere interessante i forbindelse med punktafgiftsspørgsmål, bør man overveje muligheden af at udvide de erhvervsdrivendes mulighed for at få disse oplysninger udleveret fra deres toldmyndigheder også for punktafgiftsbelagte produkter, der ikke importeres eller eksporteres. Et sådant skridt ville kræve en ændring af de relevante toldbestemmelser[23].

76. Som anført ovenfor udleveres bindende tariferingsoplysninger kun af toldmyndighederne på sag-til-sag-basis og på anmodning af erhvervsdrivende. Med henblik på at etablere klarere generelle regler for klassificering af alkoholholdige drikkevarer i den kombinerede nomenklatur, er der blevet nedsat en arbejdsgruppe bestående af Kommissionens tjenestegrene og toldmyndighederne i en række medlemsstater. Denne arbejdsgruppe vil bl.a. søge at etablere en klar skillelinje mellem KN-kode 2206 og 2008. Det er imidlertid en yderst kompleks opgave, og det er langt fra sikkert, at der vil komme et hurtigt resultat. Endvidere må man ikke glemme, at nye regler for klassificering af alkoholholdige drikkevarer i den kombinerede nomenklatur overhovedet ingen konsekvenser får i punktafgiftsmæssige spørgsmål, så længe henvisningen til KN-koder i artikel 26 i direktiv 92/83/EØF ikke er ajourført, som omtalt i stk. 71 ovenfor. Endelig tager KN-koderne ikke (og det bør de heller ikke gøre) hensyn til konsekvenserne af denne klassifikation for punktafgiftsmæssige klassifikation af et produkt, og kan endda føre til uønskede resultater med hensyn til klassificeringen af visse produkter hvad punktafgifter angår.

---

[23] Artikel 12 i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks og artikel 5 til 14 i gennemførelsesbestemmelserne til EF-toldkodeksen (Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2. juli 1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF- toldkodeks).

77. Kommissionen mener derfor, at man også bør overveje **mere radikale løsningsmodeller, således at klassificeringen af alkoholholdige drikkevarer, hvad punktafgifter angår, gøres mindre afhængig af den kombinerede nomenklatur.**

78. En første mulighed kunne bestå i at omdefinere de punktafgiftsbelagte produktkategorier v.h.a. beskrivelser uden henvisning til KN-koder. Dette kan imidlertid vise sig at blive en yderst kompleks opgave, når man påtænker det meget store antal forskellige produkter, der findes på markedet for alkoholholdige drikkevarer. Desuden kommer der til stadighed nye produkter på markedet, hvilket kan medføre nye klassifikationsproblemer.

79. En anden mulighed kunne være at kombinere koder og supplerende elementer (jf. direktiv 92/83/EØF). Sådanne supplerende elementer, såsom det maksimale alkoholvolumen, der kan tilføjes gærede drikkevarer, inden de ikke længere kan karakteriseres som "andre gærede drikkevarer" eller "mellemklasseprodukter", kunne medvirke til, at der trækkes en grænse mellem forskellige kategorier af alkoholprodukter, i tilfælde hvor anvendelsen af KN-koder alene ikke giver klare eller giver utilfredsstillende resultater hvad beskatning angår. Den rent praktiske anvendelse af sådanne regler kan imidlertid give anledning til betydelige vanskeligheder, eftersom det kan vise sig at være ekstremt vanskeligt og/eller bekosteligt at fastslå oprindelsen af ethylalkohol i et produkt.

80. Endelig bør man overveje at indføre en ny kategori af alkoholholdige drikkevarer omfattende "andre gærede drikkevarer", som tilsættes alkohol. Medens man kunne lade de nuværende definitioner, der danner grundlag for beregninger og satser for punktafgifter på øl, vin og ethylalkohol i direktiv 92/83/EØF uændrede, kunne "andre gærede drikkevarer" (KN-kode 2206) beskattes i henhold til deres alkoholindhold. I lighed med bestemmelserne i artikel 3, stk. 2, i direktiv 92/83/EØF kunne medlemsstaterne få tilladelse til at inddele sådanne drikkevarer i kategorier bestående af ikke mere end to eller tre alkoholgrader pr. kategori og belægge alle drikkevarer inden for den samme kategori med den samme afgiftssats pr. hl. EU-minimumssatsernes niveau for disse produkter kunne fastsættes lineært eller kunne stige gradvist i takt med alkoholindholdet i det pågældende produkt. Denne løsning ville give medlemsstaterne mulighed for at beskatte sammenlignelige produkter (gærede produkter, tilført alkohol) ens, nemlig på baggrund af deres alkoholindhold, uden at man behøver at drage en klar skillelinje mellem produkter, der er klassificeret under KN-pos. henholdsvis 2206 og 2008. Det skal bemærkes, at den nugældende definition af "andre gærede drikkevarer" ikke ændres, og at produkter, der for øjeblikket henhører under denne kategori (f.eks. cider og perry), fortsat vil blive beskattet som vin i medfør af artikel 15 i direktiv 92/83/EØF.

Konklusion

81. EU's lovgivning vedrørende punktafgifter på alkoholholdige drikkevarer, der blev vedtaget i 1992 med henblik på at lette ophævelsen af den afgiftsmæssige kontrol ved de indre grænser, er forblevet uændret siden dens vedtagelse. Målsætningen var at opstille minimumskrav, der på daværende tidspunkt blev anset for at være nødvendige, for at det indre marked kunne fungere. På den baggrund skal Rådet med mellemrum gennemgå situationen på grundlag af en rapport fra Kommissionen.

82. Den nuværende rapport, der er nummer to i rækken siden oprettelsen af det indre marked, har peget på en række tilbageværende problemer i en række medlemsstater i forbindelse med, hvordan det indre marked fungerer. Disse problemer skyldes, at der i visse tilfælde er tale om en meget betydelig afgiftsbyrde på nogle varer set i forhold til deres egenværdi, samt den omstændighed, at der er betydelige forskelle i afgiftssatserne medlemsstaterne imellem. Øget harmonisering kunne udgøre et væsentligt bidrag til løsning af disse problemer.

83. På grund af kompleksiteten og de mange politisk følsomme aspekter af dette spørgsmål, herunder traktatens bredere målsætning, samt regionale, landbrugsmæssige og kulturelle faktorer, ledsages denne rapport ikke af et direktivforslag. Formålet med at fremlægge rapporten på nuværende tidspunkt et at starte en bred debat om emnet i Rådet, Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg. Afhængig af resultatet af debatten vil Kommissionen træffe beslutning om, hvorvidt den vil fremsætte forslag om alle eller nogle af de i denne rapport omhandlede spørgsmål.

BILAG A

Indtægter fra punktafgifter på alkoholholdige drikkevarer, tobaksvarer og mineralolier (2001) i absolutte tal, som procentdel af de samlede punktafgiftindtægter og som procentdel af BNP

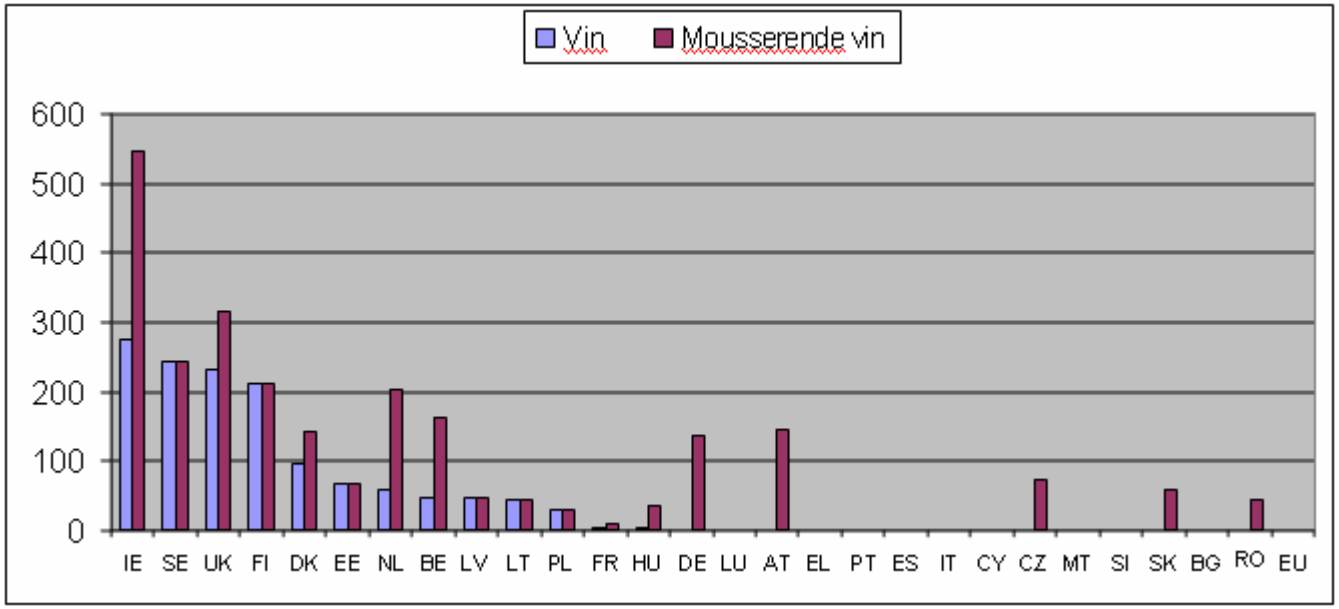
	BNP i mio. EUR	Indtægter fra punktafgifter										
		BNP i mio. EUR				Som procentdel af de samlede indtægter fra punktafgifter			Som procentdel af BNP			
		I alt	Miniral-olie	Tobaks-produkter	Alkohol-holdige drikkevarer	Miniral-olie	Tobaks-produkter	Alkohol-holdige drikkevarer	I alt	Miniral-olie	Tobaks-produkter	Alkohol-holdige drikkevarer
B	254.282	5.235	3.387	1.275	573	64,7%	24,4%	10,9%	2,06%	1,33%	0,50%	0,23%
DK	177.840	4.418	2.819	1.019	580	63,8%	23,1%	13,1%	2,48%	1,58%	0,57%	0,33%
D	2.071.200	54.806	39.331	12.025	3.450	71,8%	21,9%	6,3%	2,65%	1,90%	0,58%	0,17%
EL	130.927	4.558	2.283	2.006	269	50,1%	44,0%	5,9%	3,48%	1,74%	1,53%	0,21%
E	651.641	15.340	9.450	4.798	1.091	61,6%	31,3%	7,1%	2,35%	1,45%	0,74%	0,17%
F	1.463.722	33.549	22.780	8.190	2.578	67,9%	24,4%	7,7%	2,29%	1,56%	0,56%	0,18%
IRL	114.479	3.326	1.375	1.142	809	41,3%	34,3%	24,3%	2,91%	1,20%	1,00%	0,71%
I	1.220.147	32.602	24.412	7.444	746	74,9%	22,8%	2,3%	2,67%	2,00%	0,61%	0,06%
L	21.510	974	597	347	30	61,3%	35,6%	3,1%	4,53%	2,78%	1,61%	0,14%
N	429.172	7.746	5.223	1.677	846	67,4%	21,6%	10,9%	1,80%	1,22%	0,39%	0,20%
A	211.857	4.406	2.876	1.234	296	65,3%	28,0%	6,7%	2,08%	1,36%	0,58%	0,14%
P	122.978	3.575	2.228	1.100	247	62,3%	30,8%	6,9%	2,91%	1,81%	0,89%	0,20%
FIN	135.791	4.152	2.264	588	1.300	54,5%	14,2%	31,3%	3,06%	1,67%	0,43%	0,96%
S	244.905	6.577	4.540	807	1.230	69,0%	12,3%	18,7%	2,69%	1,85%	0,33%	0,50%
UK	1.596.986	59.113	35.454	12.489	11.169	60,0%	21,1%	18,9%	3,70%	2,22%	0,78%	0,70%
EU	**8.847.436**	**240.377**	**159.019**	**56.141**	**25.216**	**66,2%**	**23,4%**	**10,5%**	**2,72%**	**1,80%**	**0,63%**	**0,29%**

BILAG B1

Punktafgiftssatser på vin og mousserende vin (1/5/2004)

Medlemsstater	Vin	Mousserende vin
	Sats i EUR pr. hl	
IE	273	546
SE	243	243
UK	232	313
FI	212	212
DK	95	142
EE	67	67
NL	59	201
BE	47	161
LV	46	46
LT	44	44
PL	29,8	29,8
FR	3,4	8,4
HU	3,2	36
DE	0	136
LU	0	0
AT	0	144
EL	0	0
PT	0	0
ES	0	0
IT	0	0
CY	0	0
CZ	0	73
MT	0	0
SI	0	0
SK	0	58
Kandidatlande		
BG	0	0
RO	0	42
EU	***0***	***0***

Punktafgiftssatser på vin og mousserende vin (1/5/2004)



BILAG B2

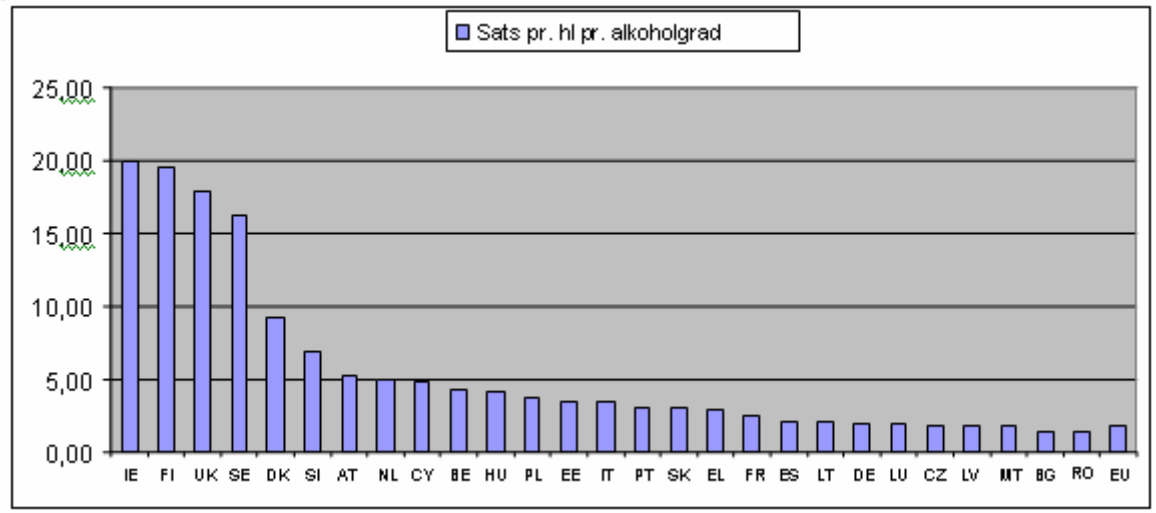
Punktafgiftssatser på øl (1/5/2004)

Medlemsstater	I EUR pr. hl pr. alkoholgrad[1][2]	I EUR pr. liter øl af 5° styrke
IE	19,87	0,99
FI	19,45	0,97
UK	17,87	0,89
SE	16,18	0,81
DK	9,31	0,47
SI	6,98	0,35
AT	5,20	0,26
NL	5,02	0,25
CY	4,79	0,24
BE	4,28	0,21
HU	4,14	0,21
PL	3,75	0,19
EE	3,52	0,18
IT	3,48	0,17
PT	3,04	0,15
SK	3,03	0,15
EL	2,83	0,14
FR	2,60	0,13
ES	2,03	0,10
LT	2,03	0,10
DE	1,98	0,10
LU	1,98	0,10
CZ	1,88	0,09
LV	1,88	0,09
MT	1,87	0,09
Kandidatlande		
BG	1,35	0,07
RO	1,37	0,07
EU	*1,87*	*0,09*

[1] Den sats, der anvendes for øl med en faktisk alkoholstyrke på 5 % vol.

[2] For medlemsstater, der beskatter øl pr. Plato-grad, er omregningen til alkoholgrad sket ved at antage, at 1 alkoholgrad er lig med 2,5 Plato-grad

Punktafgiftssatser på øl (1/5/2004)

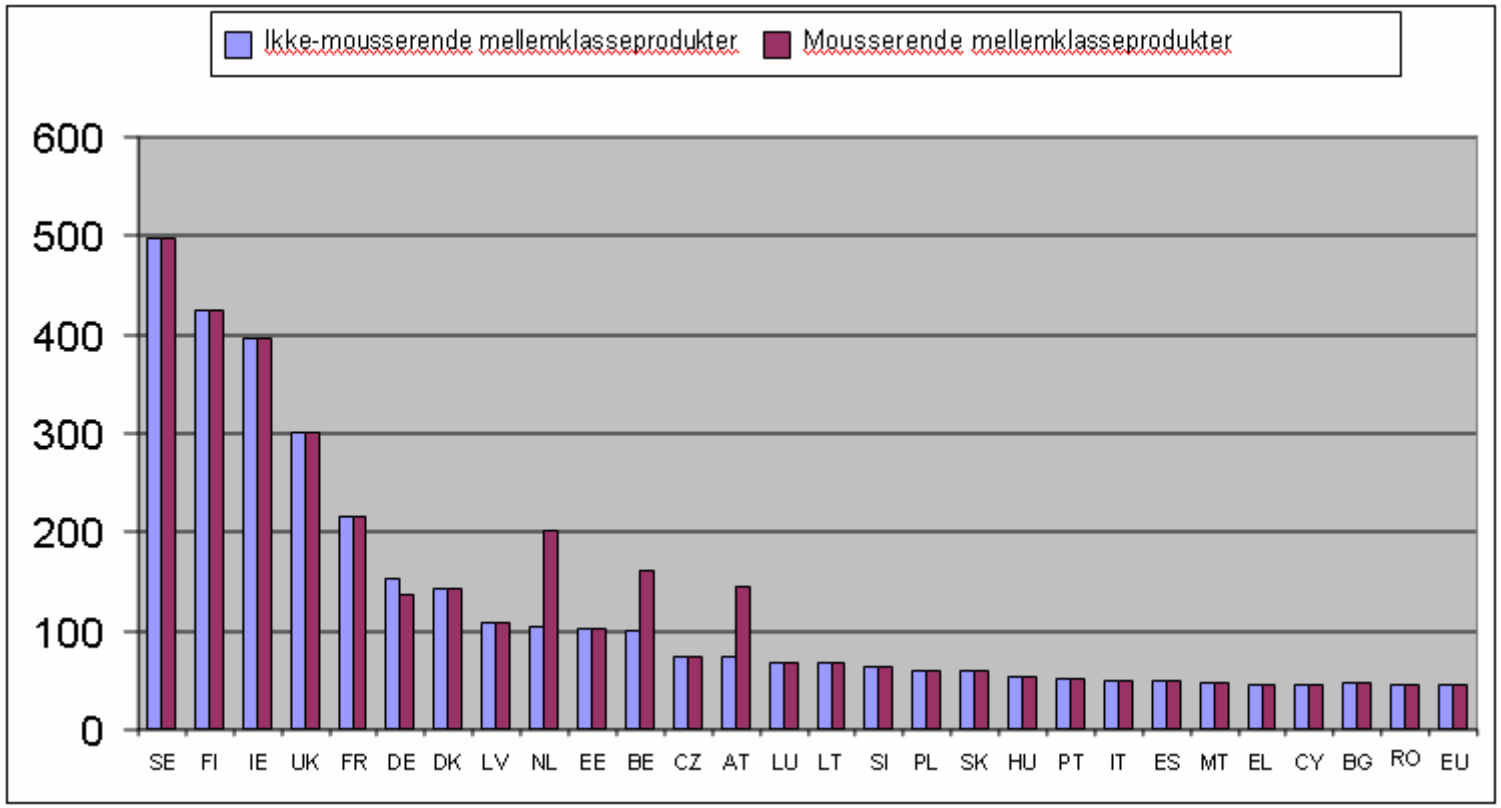


BILAG B3

Punktafgiftssatser på mellemklasseprodukter (1/5/2004)

Medlemsstater	Ikke-mousserende mellemklasseprodukter	Mousserende mellemklasseprodukter
	Sats i EUR pr. hl	
SE	497	497
FI	424	424
IE	396	396
UK	300	300
FR	214	214
DE	153	136
DK	142	142
LV	108	108
NL	103	201
EE	102	102
BE	99	161
CZ	73	73
AT	73	144
LU	67	67
LT	67	67
SI	64	64
PL	60	60
SK	58	58
HU	52	52
PT	51	51
IT	50	50
ES	49	49
MT	47	47
EL	45	45
CY	45	45
Kandidatlande		
BG	46	46
RO	45	45
EU	*45*	*45*

Punktafgiftssatser på mellemklasseprodukter (1/5/2004)

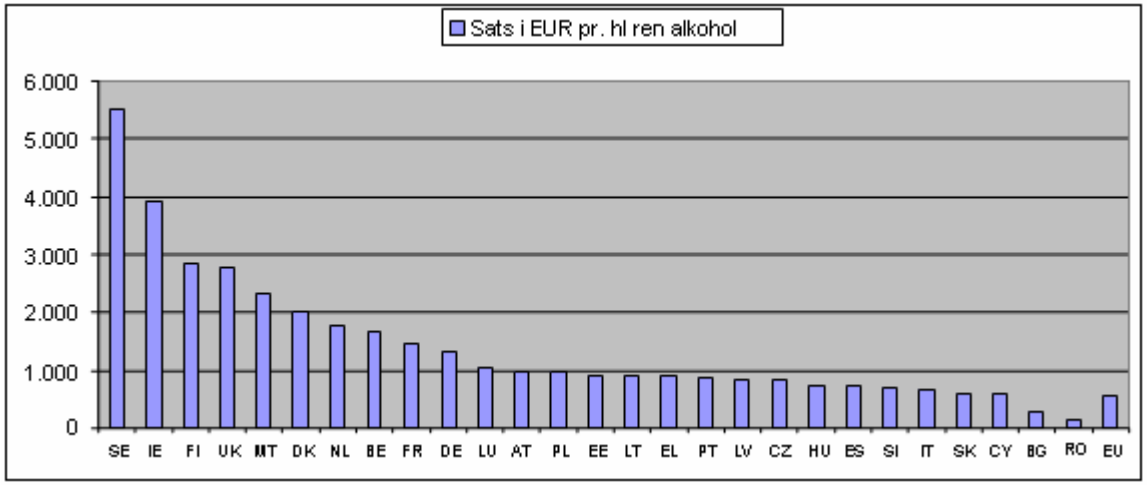


BILAG B4

Punktafgiftssatser på ethylalkohol og spiritus (1/5/2004)

	Sat i EUR pr. hl ren alkohol	Sats i EUR pr. liter spiritus på 40°
Medlemsstater		
SE	5.519	22,1
IE	3.925	15,7
FI	2.825	11,3
UK	2.776	11,1
MT	2.332	9,3
DK	2.020	8,1
NL	1.775	7,1
BE	1.661	6,6
FR	1.460	5,8
DE	1.303	5,2
LU	1.041	4,2
AT	1.000	4,0
PL	963	3,9
EE	927	3,7
LT	927	3,7
EL	908	3,6
PT	881	3,5
LV	847	3,4
CZ	831	3,3
HU	756	3,0
ES	740	3,0
SI	707	2,8
IT	645	2,6
SK	606	2,4
CY	599	2,4
Kandidatlande		
BG	257	1,0
RO	150	0,6
EU	*550*	*2,2*

Punktafgiftssatser på ethylalkohol og spiritus (1/5/2004)



BILAG C

Medlemsstaternes punktafgiftssatser udtrykt pr. hl alkoholgrad (i EUR)
(1/5/2004)

Medlems-stat	Øl	Ikke-mousserende vin (12 % vol.)	Mousserende vin (12 % vol.)	Mellemklasse-produkter (18 % vol.)	Spiritus
BE	4,28	3,92	13,42	5,51	16,61
DK	9,31	7,92	11,83	7,89	20,20
DE	1,98	0	11,33	8,50	13,03
EL	2,83	0	0	2,50	9,08
ES	2,03	0	0	2,75	7,40
FR	2,60	0,28	0,70	11,89	14,50
IE	19,87	22,75	45,50	22,01	39,25
IT	3,48	0	0	2,75	6,45
LU	1,98	0	0	3,72	10,41
NL	5,02	4,92	16,75	5,70	17,75
AT	5,20	0	12,00	4,06	10,00
PT	3,04	0	0	2,85	8,81
FI	19,45	17,66	17,66	23,56	28,25
SE	16,18	20,25	20,25	27,61	55,19
UK	17,89	19,33	26,08	16,66	27,76
CY	4,79	0,00	0,00	2,50	5,99
CZ	1,88	0,00	6,12	4,08	8,31
EE	3,52	5,54	5,54	5,68	9,27
HU	4,14	0,26	2,99	2,89	7,56
LT	2,03	3,63	3,63	3,70	9,27
LV	1,88	3,85	3,85	5,99	8,47
MT	1,87	0,00	0,00	2,59	23,32
PL	3,75	2,48	2,48	3,32	9,63
SI	6,98	0,00	0,00	3,54	7,07
SK	3,03	0,00	4,85	3,23	6,06

Medlemsstaternes punktafgiftssatser udtrykt pr. hl alkoholgrad (i EUR) (1/5/2004)

