

Bruxelles, den 31. oktober 2016
(OR. en)

13870/16

FISC 178

FØLGESKRIVELSE

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	28. oktober 2016
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2016) 676 final
Vedr.:	RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET om evalueringen af Rådets direktiv 92/83/EØF om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for alkohol og alkoholholdige drikkevarer

Hermed følger til delegationerne dokument - COM(2016) 676 final.

Bilag: COM(2016) 676 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 28.10.2016
COM(2016) 676 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

**om evalueringen af Rådets direktiv 92/83/EØF om harmonisering af
punktafgiftsstrukturen for alkohol og alkoholholdige drikkevarer**

{SWD(2016) 336 final}
{SWD(2016) 337 final}

INDHOLDSFORTEGNELSE

<u>1. INDLEDNING</u>	3
<u>2. BAGGRUND</u>	3
<u>3. EVALUERINGEN AF DIREKTIVET</u>	4
<u>3.1 Evalueringens formål</u>	4
<u>3.2 Metodologi</u>	4
<u>3.3 Resultaterne af evalueringen</u>	5
<u>3.3.1 Et velfungerende indre marked uden forurening af konkurrencen</u>	5
<u>3.3.2 Beskyttelse af medlemsstaternes budgetmæssige interesser</u>	6
<u>3.3.3 Efterlevelselsomkostninger og administrative byrder – muligheder for reduktion</u>	6
<u>3.3.4 EU-merværdi – ekstra fordele for de berørte parter ved at nå direktivets mål på EU-plan</u>	7
<u>3.3.5 Direktivets lydhørhed over for medlemsstaternes og de økonomiske operatørers behov</u>	8
<u>3.3.6 I hvilket omfang er bestemmelserne i direktiv 92/83/EØF i overensstemmelse med EU's og den internationale lovgivning om punktafgifter på alkohol og alkoholholdige drikkevarer?</u>	9
<u>4. HENSTILLINGER SOM FØLGE AF EVALUERINGEN</u>	10
<u>4.1 Kvaliteten af evalueringen</u>	10
<u>4.2 Henstillinger</u>	10
<u>4.3 Status quo</u>	11
<u>4.3.1 Punktafgift baseret på alkoholindhold</u>	11
<u>4.3.2. Klassificering</u>	11
<u>4.3.3 Reducerede satser for små bryggerier</u>	12
<u>4.3.4 Reducerede satser for små destillerier</u>	12
<u>4.3.5 Reducerede satser og fritagelser for specifikke produkter i bestemte medlemsstater</u>	12
<u>5. ENDELIGE KONKLUSIONER</u>	13
<u>BILAG I EKSTERNE EVALUERINGSHENSTILLINGER</u>	14

1. INDLEDNING

I henhold til artikel 22¹, stk. 7, i direktiv 92/83/EØF² om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for alkohol og alkoholholdige drikkevarer ("strukturdirektivet") skal Kommissionen gennemgå ordningen med reducerede takster for privat produktion/eget forbrug af alkohol i Ungarn, Rumænien og Slovakiet i 2015 og rapportere til Rådet om eventuelle ændringer.

Direktivet som helhed er ikke blevet evalueret siden vedtagelsen i 1992, da der ikke er krav om regelmæssigt at evaluere og rapportere til Rådet, ud over i artikel 22. I betragtning af dens tilsagn om at sikre målrettet og effektiv regulering (REFIT) som led i sin dagsorden for bedre regulering har Kommissionen besluttet at evaluere direktivet i sin helhed.

Denne rapport præsenterer resultaterne og konklusionerne ved denne evaluering og opfylder kravene i direktivet.

2. BAGGRUND

Direktiv 92/83/EØF indeholder regler for punktafgiftsstrukturen for alkohol og alkoholholdige drikkevarer. Det afgrænser og klassificerer navnlig de forskellige former for alkohol og alkoholholdige drikkevarer og fastsætter en retlig ramme for reducerede satser i visse sektorer, fritagelser og undtagelser.

Direktivet har til formål at sikre et velfungerende indre marked, herunder at undgå fordrejning af konkurrencevilkårene og sikre fri bevægelighed for produkter i denne sektor. Kommissionen er forpligtet til at sikre, at EU-retten er egnet til formålet og når målene med de mindst mulige omkostninger og byrder.

¹ Ifølge artikel 22, stk. 7, kan Ungarn, Rumænien og Slovakiet anvende en reduceret punktafgiftssats for ethanol, der fremstilles af frugtavleres destillerier, der fremstiller mere end 10 hl p.a. af frugt, som leveres til dem af frugtavlernes husholdninger, begrænset pr. husholdning til 50 l frugtbrændevin p.a. og beregnet udelukkende til eget forbrug.

² [Rådets direktiv 92/83/EØF](#) af 19. oktober 1992 om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for alkohol og alkoholholdige drikkevarer.

3. EVALUERINGEN AF DIREKTIVET

Kommissionen foretog en evaluering af direktivets funktionsmåde, som blev understøttet af en omfattende ekstern undersøgelse ("undersøgelsen")³.

Efter samråd med medlemsstaterne blev det aftalt, at formålet med evalueringen skulle være at vurdere, om lovgivningen medfører unødvendige administrative omkostninger og byrder for både de nationale forvaltninger og de økonomiske operatører, og at identificere elementer, der kan vurderes nærmere som led i en konsekvensanalyse vedrørende graden af overholdelse og sikkerhed ved opkrævning af punktafgifter på alkohol og alkoholholdige drikkevarer. Evalueringen blev indledt i december 2014 og afsluttet i juli 2016. En styringsgruppe bestående af medarbejdere fra alle de relevante tjenestegrene overvågede gennemførelsen af evalueringen.

Evalueringen følger de nye retningslinjer for bedre regulering af 19. maj 2015⁴, som dækker de fem hovedevalueringskriterier effektivitet, virkningsfuldhed, relevans, sammenhæng og EU-merværdi. Ved evalueringen blev de berørte parter synspunkter indsamlet gennem målrettede undersøgelser og også gennem en åben offentlig høring. Evalueringen beskrives mere detaljeret i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

3.1 EVALUERINGENS FORMÅL

Formålet med denne evaluering er en retrospektiv vurdering af direktivets funktionsmåde inden for de eksisterende, generelle juridiske rammer. Den dækker alle bestemmelser, begyndende med definitioner af forskellige kategorier af alkoholholdige drikkevarer i beskatningsøjemed, reducerede satser, fritagelser og andre lovgivningsmæssige bestemmelser.

Rapporten koncentrerer sig udelukkende om punktafgiftsstrukturen for alkohol og alkoholholdige drikkevarer og drøfter eller kombinerer ikke på nogen måde resultaterne med de krav, der er fastsat i direktiv 92/84/EØF om indbyrdes tilnærmelse af punktafgiftssatserne for alkohol og alkoholholdige drikkevarer ("afgiftssatsdirektivet").

3.2 METODOLOGI

Evalueringen blev ledsaget af en omfattende ekstern undersøgelse, der omfattede:

- skrivebordsundersøgelser
- spørgeskemaer – besvaret i perioden august til november 2015 – til medlemsstaterne (alle 28 svarede), økonomiske operatører (323 svar) og offentligheden/EU-borgere (328 svar)
- 5 casestudier målrettet medlemsstaternes forvaltninger (skat/told/økonomi og sundhedsmyndigheder) og økonomiske operatører, som er aktive på markedet for alkohol, og/eller organisationer inden for afgiftsmæssig klassificering af alkoholholdige drikkevarer, anvendelse af reducerede satser for små producenter,

³ <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp> – konsortium ledet af Rambøll Management Consulting AS, Coffey og Europe Economics.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm.

- fritagelser for denatureret alkohol, fritagelser for produktion til eget forbrug og direktivets sammenhæng med sundhedsaspekter.
- triangulering og analyse af data og feedback
- der blev udarbejdet en række henstillinger vedrørende de afdækkede problemer.

3.3 RESULTATERNE AF EVALUERINGEN

3.3.1 Et velfungerende indre marked uden fordrejning af konkurrencen

Et velfungerende indre marked i forbindelse med punktafgiftsstrukturer for alkohol og alkoholholdige drikkevarer forudsætter tre centrale komponenter:

- i) en klar og sammenhængende ramme for punktafgifter på alkohol og alkoholholdige drikkevarer
- ii) "lige vilkår" med hensyn til konkurrencen mellem de økonomiske operatører
- iii) begrænset risiko for omgåelse af punktafgiften.

Generelt blev det vurderet, at direktivet er delvis effektivt med hensyn til at nå disse tre mål. Gennem harmonisering af strukturer, indbyrdes tilnærmelse af satserne og definitionen af anvendelsesområdet for punktafgiften på et generelt plan åbner direktivet mulighed for, at samhandelen inden for EU kan finde sted uden betydelige skatterelaterede handelshindringer eller større konkurrencemæssige problemer mellem økonomiske operatører, der opererer i samme sektor.

Direktivet strukturerer beskattningen af alkoholholdige drikkevarer i de kategorier, der er anført i direktiv 92/84/EØF, som igen fastsætter mindstekrav til punktafgifter. Der er klare regler med hensyn til muligheden for at fastsætte reducerede satser for små producenter eller alkoholholdige produkter med et lavt alkoholindhold. Dette sikrer en sammenhængende ramme for beskattning af alkohol.

Trods denne generelt positive konklusion er der flere punkter, hvor direktivet ikke giver den nødvendige juridiske klarhed, og de problemer, dette skaber, har en negativ indvirkning på det indre markedes funktionsmåde.

Klassificeringen af visse produkter (som der potentielt findes hundredvis af i hver enkelt sektor) er stadig uklar, fordi de falder ind under flere kategorier, hvilket medfører forskellige behandlinger i forskellige medlemsstater og komplikationer, når disse varer skal transporteres mellem medlemsstaterne. De vanskeligheder, der opstod i forbindelse med fortolkningen af bestemmelserne om fritagelse af denatureret alkohol, er til hinder for et velfungerende indre marked, da betingelserne for en sådan fritagelse varierer betydeligt mellem medlemsstaterne imellem. Ikke to medlemsstater anvender de samme regler, uanset behandling – f.eks. er der i EU28 forskelle med hensyn til én medlemsstats nationale formulering, som anerkendes i et andet område, evnen til at fremstille en anden medlemsstats formulering i deres område, tredjelands denatureringsformuleringer og det generelle princip om gensidig anerkendelse.

Når direktivet indeholder klare regler, sikrer man også ensartede vilkår for økonomiske operatører i EU. Deres produkter beskattes på grundlag af principper, der gælder i alle medlemsstaterne. Men manglen på klarhed med hensyn til fritagelser for denatureret alkohol giver medlemsstaterne vide muligheder for fortolkning. Dette fører igen til ubalancer i konkurrencen, fordi producenter og brugere af denatureret alkohol i nogle medlemsstater har et meget bredere udvalg af denatureringsformuleringer end i de øvrige medlemsstater.

Endvidere forhindrer lovgivningen medlemsstaterne i konsekvent at anvende reducerede satser over for små producenter, for så vidt angår alle kategorier af alkoholholdige drikkevarer. Dette begrænser medlemsstaternes muligheder for at rette op på eventuelle ubalancer på markedet, hvor dette ellers kunne være et politisk mål, som er værd at forfølge.

3.3.2 Beskyttelse af medlemsstaternes budgetmæssige interesser

Vedrørende det potentielle tab af punktafgifter i medlemsstaterne blev der under denne evaluering undersøgt:

- i) svig med alkohol og alkoholholdige drikkevarer og navnlig i hvilket omfang svig med denatureret alkohol finder sted
- ii) muligheden for ukorrekt klassificering af alkoholholdige drikkevarer i en lavere skattemæssig kategori, end medlemsstaterne har ønsket.

Direktivets bestemmelser om denaturering af alkohol til industrielt brug har til formål at beskytte integriteten af fritagelsen og forhindre alkoholen i at blive konverteret til forbrug af alkohol. Overordnet set viste de tilgængelige data om svig, at misbrug af fritagelsen for denatureret alkohol udgør en meget lav andel af den samlede alkoholrelaterede svig. Det skyldes, at mange medlemsstater ikke indsamler og/eller analyserer data med det detaljeringsniveau, der kræves for at foretage en evidensbaseret vurdering. I nogle få medlemsstater viser resultaterne imidlertid, at svig med denatureret alkohol ikke er uvæsentlig. Der er behov for yderligere undersøgelser – i samarbejde med de nationale myndigheder, f.eks. inden for sundhed og forbrugerbeskyttelse, der kan indsamle data om ulovlige produkter, som er fjernet fra markedet – for at fastslå, om denne svig kan spores tilbage til en mangel i direktivet, og om det som følge af undersøgelsen vil være nødvendigt at definere denatureret alkohol, hvordan det fremstilles og anvendes, for at være omfattet af fritagelsen, og kræve, at de økonomiske aktører anvender denatureringsformuleringer, som ikke så let og billigt kan fjernes fra produktet. Det er klart, at de uklarheder, der er i det nuværende direktiv, er ansvarlige for den brede fortolkning af reglerne. Hvorvidt dette kan være forbundet med svig, kan kun dokumenteres med mere omfattende undersøgelser i samarbejde med andre myndigheder end skattemyndighederne.

Der blev identificeret flere forskellige produkttyper, som det ikke er helt ligetil at klassificere, og som angiveligt ville blive tildelt to eller flere forskellige afgiftskategorier. Problemet ligger til grund for, hvad den korrekte definition af gærede drikkevarer er. Nogle af disse produkter (f.eks. vinbaserede drikkevarer tilsat ethanol) er blevet anset for at være bevidst fremstillet på en sådan måde, at de kan udnytte/misbruge en favorabel skattemæssig kategori. Ud over at fordreje konkurrencen kan de manglende utvetydige klassifikationsdefinitioner medføre, at medlemsstaterne mister indtægter. Undersøgelsen omfatter indledende forskning i, hvordan de forskellige klassificeringskategorier påvirker indtægtsopkrævningen, men lige nu er der behov for en yderligere undersøgelse af den indvirkning, som eventuelle ændringer af disse klassificeringer ville have på de løbende indtægter i EU28, hvor begge påvirkes. Dette vil omfatte en detaljeret analyse af de vigtigste produktsektorer og et forsøg på at omklassificere dem under hver enkelt potentiel ny kategori.

3.3.3 Efterlevelseseomkostninger og administrative byrder – muligheder for reduktion

Direktiv 92/83/EØF pålægger ikke direkte de økonomiske operatører efterlevelseshomkostninger. Ved at lade visse produkter være omfattet af punktafgifter, underkastes disse sektorer indirekte bestemmelserne i direktiv 2008/118/EF⁵, der indeholder regler og betingelser for opbevaring af punktafgiftspligtige varer og deres bevægelser.

Evalueringen af direktiv 92/83/EØF har påvist adskillige områder, hvor anvendelsen af direktivets bestemmelser resulterer i øgede omkostninger for både økonomiske operatører og medlemsstater. Det konkluderes derfor, at direktivet er ineffektivt og specifikt er vigtigst med hensyn til klassificering af andre gærede drikkevarer, og at fritagelsen kun vedrører denatureret alkohol.

Disse øgede omkostninger til administration og efterlevelse er resultatet af de komplikationer, tvister og en inkonsekvent anvendelse af direktivets bestemmelser, som opstår i situationer, hvor de berørte parter ikke er enige om den rette nationale fortolkning. En række eksempler, der underbygger denne vurdering, samt deres geografiske udstrækning, viser, at disse vanskeligheder skyldes, at direktivet ikke kan skabe tilstrækkelig klarhed for de berørte parter.

Kort sagt medfører spørgsmål vedrørende klassificeringen af produkter, der er identificeret som "vanskelige at klassificere", og forvaltningen af fritagelser for denatureret alkohol øgede omkostninger såsom øgede garantier i nogle medlemsstater vedrørende denatureret alkohols bevægelser, omkostninger i forbindelse med løsning af retstvister og manipulation af klassificeringsreglerne, og dette medfører prisforskelle.

3.3.4 EU-merværdi – ekstra fordele for de berørte parter ved at nå direktivets mål på EU-plan

Evalueringen omfattede en vurdering af merværdien ved at fastsætte fælles regler på EU-plan for klassificering af alkoholholdige drikkevarer, indrømmelse af reducerede satser for små producenter og fritagelse af denatureret alkohol fra punktafgift.

Resultaterne af denne undersøgelse viser tydeligt, at kun en ordning på EU-plan kan skabe de ensartede og harmoniserede betingelser, som er nødvendige for at sikre et velfungerende indre marked. Det ville ikke have været muligt at nå de samme resultater, hvad angår effektivitet og nyttevirkning – endsige mere positive resultater – via en alternativ, bilateral eller international tilgang.

Desuden viser de berørte parter divergerende fortolkninger af direktivet, at dets effektivitet kan forbedres ved at udvide tilgangen på EU-plan.

Den indsamlede dokumentation viser generelt, at alle typer af berørte parter går stærkt ind for en strategi på EU-plan vedrørende punktafgifter på alkohol og alkoholholdige drikkevarer, som til gengæld letter handelen, forhindrer forurening af konkurrencen, reducerer de administrative omkostninger og forhindrer svig.

⁵ Rådets direktiv 2008/118/EF af 16. december 2008 om den generelle ordning for punktafgifter og om ophævelse af direktiv 92/12/EØF.

3.3.5 Direktivets lydhørhed over for medlemsstaternes og de økonomiske operatorers behov

Formålet med denne del var at finde ud af, om bestemmelserne i direktivet stadig opfylder medlemsstaternes og de økonomiske aktørers behov. Som et resultat heraf blev det vurderet:

- i) om de behov, som direktivet tilsigter at afhjælpe, stadig findes
- ii) i hvilket omfang disse behov har udviklet sig, og hvordan
- iii) om ordningerne opfylder de nuværende behov.

Selv om der er gjort store fremskridt i de sidste tyve år med hensyn til etableringen af det indre marked, er direktivets målsætning om at give en klar og sammenhængende retlig ramme, der sikrer fair konkurrence og mindsker risikoen for omgåelse af punktafgifter, fortsat yderst relevant. I denne forbindelse er fælles regler om opkrævning af punktafgifter på alkohol og alkoholholdige drikkevarer fortsat vigtige.

Det blev overvejet, om medlemsstaternes mål har udviklet sig i forbindelse med opkrævning af punktafgifter på alkohol, for så vidt som de i dag også omfatter målet om at påvirke alkoholforbrugsvaner via tilpasninger af punktafgiftssatserne. I praksis er det kun nogle få medlemsstater, der nævnte sundhedspolitiske mål i forbindelse med den overordnede betydning af bestemmelserne, og der kan ikke drages nogen endelige konklusioner på dette område. Sundhedsmæssige hensyn bør dog inddrages fremadrettet.

Overordnet set oplyste de berørte parter, at de specifikke bestemmelser i direktivet svarede til deres behov. Kategorisering af alkohol og alkoholholdige drikkevarer med hensyn til punktafgifter er fortsat relevant. Selv om nogle medlemsstater (og navnlig spiritusproducenter) gik ind for beskatning baseret på alkoholindhold, men uden specifikke produktkategorier, viser dokumentationen, at det er vigtigt at fastholde forskellige kategorier for at bevare sociokulturelle traditioner (f.eks. fortsat produktion og forbrug af traditionelle produkter, som ofte fremstilles af naturlige ingredienser, der dyrkes i et bestemt område) og for at støtte oprettelse eller bevarelse af arbejdspladser, praksis og traditionelle håndværk.

Resultaterne viser, at der er nogle få bestemmelser, der ikke længere synes at være nødvendige, f.eks. reglerne i artikel 28⁶ for Det Forenede Kongerige, som den pågældende medlemsstat ikke længere anvender. Det Forenede Kongerige har oplyst, at den ikke anser den pågældende bestemmelse for at være relevant for dens aktuelle behov. Af hensyn til klarheden kan den fjernes i forbindelse med en eventuel revision af direktiv 92/83/EØF.

Eftersom flere medlemsstater endvidere har indført positive punktafgifter på vin, kan det ikke længere berettiges at udelade reducerede satser for små producenter af vin og andre gærede drikkevarer.

⁶ Det Forenede Kongerige anvender ikke længere fritagelsen for aromatiske bittere med et virkeligt alkoholindhold på mellem 44,2 og 49,2 % vol., og med et indhold af ensian, krydderier og andre aromatiske ingredienser på mellem 1,5 og 6 vægtprocent og af sukker på mellem 4 og 10 vægtprocent, leveret i beholdere, der indeholder højst 0,2 liter af produktet, samt koncentrerede maldrikke, hvis mask forud for gæringen har en vægtfylde på 1 200° af indbrygningsprocenten (47° Plato) eller derover.

Endelig blev relevansen af reducerede satser i forbindelse med produkter med lavt alkoholindhold anfægtet. Der vil være behov for yderligere analyse i den fase, hvor der foretages konsekvensanalyser, for at drage en konklusion om, hvorvidt disse reducerede satser stemmer overens med national praksis i forbindelse med sundhedspolitiske målsætninger, og om de svarer til et af de overordnede mål, der er anført i direktivet, og som er identificeret i evalueringskriterierne. Specifikt gælder det, at reducerede satser for mellemklasseprodukter og ethanol sjældent anvendes i medlemsstaterne, og de faktisk kan undergrave det, der var formålet med bestemmelsen i første omgang, da de utilsigtet vil kunne medføre et øget forbrug af et produkt, der er omfattet af den reducerede sats i produktets egen afgiftskategori til trods for, at alkoholindholdet er højere end i et lignende produkt, der tilhører en anden afgiftskategori.

3.3.6 I hvilket omfang er bestemmelserne i direktiv 92/83/EØF i overensstemmelse med EU's og den internationale lovgivning om punktafgifter på alkohol og alkoholholdige drikkevarer?

Evalueringen vurderede den eksterne sammenhæng mellem direktivet og EU's lovgivning og internationale aftaler. Da direktivet blev vedtaget for over 20 år siden, er der foretaget nogle ændringer til den supplerende lovgivning. Disse ændringer undergraver dog ikke sammenhængen i bestemmelserne. Selv om der findes en række henvisninger i direktivet til anden EU-lovgivning og til KN-koder, der bør opdateres, blev de identificerede uoverensstemmelser, ud over de to punkter, der er beskrevet nedenfor, ikke anset for at forårsage betydelige praktiske problemer.

To punkter med hensyn til sammenhæng skaber problemer for økonomiske operatører, nemlig KN-koderne for denatureret alkohol samt behandling af vinprækursorer:

- Medlemsstaterne anvender ikke KN-koderne for denatureret alkohol på en konsekvent måde. Selv om der findes en KN-kode for denatureret alkohol (2207 20), anvendes en række andre koder for bestemte produkter, der kan indeholde denatureret alkohol. Dette kan have indflydelse på de betingelser, der gælder disse produkters bevægelser, såvel som på medlemsstaternes evne til at overvåge og kontrollere bevægelserne.
- To medlemsstater indberettede problemer med behandlingen af vinprækursorer (dvs. most og saft, der skal anvendes til vinfremstilling). I direktivet defineres de ikke som punktafgiftspligtige varer, men det er (i de pågældende medlemsstater) praksis, at de kan omsættes i henhold til Systemet til Verifikation af Punktafgiftspligtige Varers Omsætning (EMCS). Der er for indeværende ikke noget lovkrav om, at det skal foregå på denne måde.

Der blev ikke fundet uoverensstemmelser mellem dette direktiv og internationale aftaler.

4. HENSTILLINGER SOM FØLGE AF EVALUERINGEN

4.1 KVALITETEN AF EVALUERINGEN

Kommissionen har nøje undersøgt den undersøgelse, der underbygger evalueringen, og har også taget hensyn til tilbagemeldinger fra de berørte parter. Evalueringsteamets arbejde var i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer for bedre regulering⁷. Afgørelser og konklusioner i undersøgelsen var direkte afledt af resultater baseret på den indsamlede dokumentation. For at sikre pålidelige resultater blev der i undersøgelsen anvendt flere dataindsamlingsmetoder, herunder undersøgelser, interviews, skrivebordsundersøgelser og casestudier. Kommissionen anså generelt denne metodologiske blanding for at være tilstrækkelig.

4.2 HENSTILLINGER

På grundlag af de indsamlede oplysninger fremsatte evalueringseksperterne 17 henstillinger med henblik på at forbedre den lovgivningsmæssige ramme for strukturerne for punktafgiften på alkohol og alkoholholdige drikkevarer. Disse findes i bilag I til denne rapport.

⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm.

Kommissionen har undersøgt relevansen af de enkelte henstillinger og anser følgende for at være egnede til yderligere overvejelse. Det er dog ikke formålet med denne evalueringsrapport at fremsætte fremadrettede henstillinger. Kommissionen fremsætter derfor følgende foreløbige vurdering. Der vil blive vedtaget mere specifikke fremadrettede konklusioner i lyset af eventuelle reaktioner fra Europa-Parlamentet, Rådet, de berørte parter og andre interesserede parter.

- I henstilling 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 og 10 foreslås det at skabe mere nøjagtige definitioner/større klarhed i lovgivningen med henblik på at mindske den juridiske usikkerhed og undgå forskellige tilgange i medlemsstaterne og en fordrejning af det indre marked. Reaktionen på disse henstillinger vil påvirke arbejdsparametrene for andre henstillinger og kan prioriteres.
- Formålet med henstilling 9, 11, 12 og 13 er at gennemføre yderligere undersøgelser om virkningerne af at udvide anvendelsesområdet og/eller foretage forbedringer på disse områder.
- Henstilling 14, 15 og 16 vedrører mindre tekniske ændringer, som vil kunne tages op i forbindelse med en eventuel revision af direktivet.

De andre henstillinger anses for enten at falde uden for anvendelsesområdet for en eventuel revision af Rådets direktiv 92/83/EØF eller kun indirekte være forbundet med det. Disse omfatter:

- Henstilling 2 er mere relevant for Rådets direktiv 2008/118/EF af 16. december 2008 om den generelle ordning for punktafgifter og om ophævelse af direktiv 92/12/EØF.
- Henstilling 17 – vedrørende punktafgifter for vinprækursorer som f.eks. saft og most. Dette har i øjeblikket ingen hjemmel i direktiv 92/83 eller i direktiv 2008/118/EF, eftersom vinprækursorer ikke er punktafgiftspligtige produkter. Bestemmelserne om opbevaring og bevægelser kan derfor ikke udvides til også at omfatte disse, ligesom et retsgrundlag i sekundær lovgivning ikke kan defineres i hverken struktur- eller afgiftssatsdirektivet for alkoholafgifter.

4.3 STATUS QUO

Ud over henstillingerne om at træffe foranstaltninger, som fremgår af bilag I til denne rapport, og som er beskrevet i det foregående afsnit, fremsatte evalueringssekserterne også henstillinger om at opretholde status quo i visse områder. Disse områder fremgår af og beskrives i dette afsnit.

4.3.1 Punktafgift baseret på alkoholindhold

4.3.2. Klassificering

Det nuværende system for klassificering af alkoholholdige drikkevarer i beskatningsøjemed giver medlemsstaterne mulighed for at anvende EU's regler til at forfølge et flerstrengt sæt af nationale politiske mål, som omfatter både økonomiske mål og målsætninger på sundhedsområdet.

Til trods for de synspunkter, som flere grupper af berørte parter giver udtryk for med hensyn til, at punktafgiftsstrukturen for alkoholholdige drikkevarer ville blive forenklet, hvis afgiften blev anvendt ligeligt på alle afgiftspligtige alkoholholdige drikkevarer på grundlag af deres alkoholindhold, forekommer det usandsynligt, at det vil være muligt at gennemføre en sådan fundamental ændring af punktafgiftsstrukturen, der vil fjerne de nuværende punktafgiftspligtige kategorier og forbinde punktafgifter med alkoholindhold, og opnå tilfredsstillende resultater for alle relevante berørte parter.

Da et flertal af medlemsstaterne og andre berørte parter har stærke holdninger til, om det er hensigtsmæssigt at opretholde status quo, og da resultatet af de potentielle virkninger (positive eller negative) af eventuelle ændringer til denne ordning er usikkert, kunne Kommissionen i højere grad rette opmærksomheden mod at forbedre systemets funktion inden for de nuværende rammer.

4.3.3 Reducerede satser for små bryggerier

Forskningen har vist, at ikke alle medlemsstater gør brug af det fulde omfang af artikel 4.1 med op til 200 000 hl. De fleste medlemsstater tillader dog reducerede satser for små bryggerier, og kun to medlemsstater udtrykte utilfredshed med den tilgængelige grænse.

Da der ikke er noget, der tyder på, at de medlemsstater, der ikke i fuldt omfang gør brug af bestemmelsen, uretmæssigt er påvirket negativt af anvendelsen af bestemmelsen i andre medlemsstater, og under hensyntagen til den begrænsede grad af konsensus om en eventuel ændring, kan fordelene muligvis bestå i at opretholde de gældende grænser.

4.3.4 Reducerede satser for små destillerier

Den forskning, der er foretaget i denne vurdering, viser, at den kvantitative begrænsning på 10 hl (20 hl under særlige omstændigheder) ren alkohol, der fremstilles af små destillerier, under hvilken medlemsstaterne kan bevilge reducerede satser (artikel 22, stk. 1), kan være for lille til at få en betydelig indvirkning på det indre marked. Der kan derfor være mulighed for at hæve grænsen for at øge effektiviteten af artiklen.

Imidlertid har 13 ud af 28 medlemsstater anført, at de anså denne grænse for at være passende, mens kun to medlemsstater var uenige. Det følger således, at der ikke synes at være argumenteret fuldt ud for at ændre lovgivningen på dette område.

4.3.5 Reducerede satser og fritagelser for specifikke produkter i bestemte medlemsstater

De medlemsstater, der har anmodet om og fået særlige undtagelser fra anvendelsen af direktivet, går stærkt ind for at opretholde dem med henblik på at forfølge forskellige politiske mål på nationalt plan.

Da der ikke er noget, der tyder på, at disse undtagelser skaber nogen betydelige negative virkninger på EU-markedet som helhed, på nabomedlemsstaterne eller den medlemsstat, hvor de finder anvendelse, vil det være hensigtsmæssigt at opretholde status quo.

5. ENDELIGE KONKLUSIONER

Opkrævning af afgifter på forbrug af produkter, såsom punktafgifter på alkohol og alkoholholdige drikkevarer, bør hverken fordreje konkurrencen eller hindre varer i at bevæge sig frit inden for EU i et velfungerende indre marked. Denne evaluering har behandlet spørgsmål om effektivitet, virkningsfuldhed, relevans, sammenhæng og EU-merværdi samt den administrative byrde, der følger af direktiv 92/83/EØF, for at sikre, at EU-lovgivningen om punktafgiftsstrukturen for alkohol og alkoholholdige drikkevarer når sine politiske mål med de lavest mulige omkostninger.

Evalueringen viste, at de generelle principper, der fastlægger de aktuelle strukturer for alkohol og alkoholholdige drikkevarer, tillader neutrale konkurrencevilkår. Samtidig viser resultaterne af evalueringen, at der er visse fordrejninger på det indre marked, og at de er til så stor skade, at Kommissionen skal reagere på dem.

Vurderingen identificerer unødvendige omkostninger til administration og efterlevelse for skatteforvaltninger og økonomiske operatører. Disse omkostninger skyldes visse definitioner, som kan føre til retlig usikkerhed med hensyn til behandlingen af visse produkter.

Endelig har direktivet vist sig at være effektivt og bidrager generelt til at gennemføre passende opkrævning af punktafgifter for det store flertal af de berørte parter.

BILAG I EKSTERNE EVALUERINGSHENSTILLINGER⁸

Nr.	Henstilling
Henstillinger vedrørende klassificering	
1	Præciser anvendelsesområdet for den punktafgiftspligtige kategori for "andre gærede drikkevarer".
2	Opret en anden afgiftskategorikode i Systemet til Verifikation af Punktafgiftspligtige Varers Omsætning (EMCS): Bilag II, tabel 11 (punktafgiftspligtig vare) i forordning 684/2009 skal omfatte to yderligere koder for punktafgiftspligtige varer (EPC): én for andre ikke-mousserende gærede drikkevarer end vin og øl og en anden for andre mousserende gærede drikkevarer end vin og øl.
3	Præciser begrebet "kun opstået ved gæring" inden for betydningen af artikel, 8, 12, stk. 1, og 17.
4	Præciser fortolkningen af artikel 3.1 vedrørende anvendelsen af punktafgifter på øl på grundlag af antallet af hektoliter/Plato-grad.
Henstillinger vedrørende fritagelser	
5	Fortsæt bestræbelserne på at revidere sammensætningen af "euro"-denatureringsformuleringen for fuldstændig denatureret alkohol (CDA).
6	Sørg for, at der findes fælles fortolkning af gensidig anerkendelse med hensyn til de betingelser, hvorunder de denatureringsmetoder, der er anført i forordning 162/2013 for fuldstændig denaturering, kan anvendes.
7	Sørg for, at der er en fælles forståelse af, hvilke produkter der kan fritages i henhold til artikel 27, stk. 1, litra b).
8	Sørg for, at der er en konsekvent strategi for de anvendte fritagelser for denatureret alkohol, der føres ind i EU fra et tredjeland.
9	Foretag yderligere forskning i omfanget og værdien af svig i forbindelse med misbrug af fritagelser for denatureret alkohol.
10	Gennemfør foranstaltninger med henblik på at skabe øget gensidig tillid mellem medlemsstaterne.
Henstillinger vedrørende reducerede satser	
11	Overvej at udvide anvendelsen af reducerede satser til små producenter af mousserende og ikke-mousserende vine og andre gærede drikkevarer samt mellemklasseprodukter.
12	Undersøg yderligere, i hvilket omfang bestemmelserne om reducerede satser for drikkevarer med lavt alkoholindhold kan støtte erklærede politiske mål.
Henstillinger vedrørende privat produktion/eget forbrug	
13	Undersøg virkningerne af at tillade medlemsstaterne at fritage produktion af landbrugsethanol og mellemklasseprodukter til eget forbrug.
Henstillinger vedrørende forældede henvisninger/gode husholdningsteknikker	
14	Sørg for, at der er en sammenhæng mellem definitionen af mousserende drikkevarer og definitionen på toldområdet.
15	Ajournfør henvisningerne i direktivet til forældet lovgivning og KN-koder.
16	Fjern artikel 28.
17	Undersøg, om det er nødvendigt at præcisere behandlingen af vinprækursorer.