

U 63/2018 rd

Statsrådets brev till riksdagen om kommissionens förslag till rådets direktiv om att ändra rådets direktiv 92/83/EEG om harmonisering av strukturerna i punktskatten för alkohol och alkoholdrycker (*ändring av alkoholaccisens struktur*)

Enligt 96 § 2 moment i grundlagen sänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag från den 25 maj 2018 till rådets direktiv om att ändra rådets direktiv 92/83/EEG om harmonisering av strukturerna i punktskatten på alkohol och alkoholdrycker, COM(2018) 334 final, samt en promemoria om saken.

Helsingfors den 13 juli 2018

Finansminister Petteri Orpo

Regeringsråd Merja Sandell

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
13.7.2018

EU/2018/1110

**FÖRSLAG OM ATT ÄNDRA RÅDETS DIREKTIV OM HARMONISERING AV
STRUKTURERNA I PUNKTSKATTEN PÅ ALKOHOL OCH ALKOHOLDRYCKER
(ÄNDRING AV ALKOHOLACCISENS STRUKTUR)**

1 Allmänt

Europeiska kommissionen gav den 25 maj 2018 ett förslag om att ändra rådets direktiv om harmonisering av strukturerna i punktskatten på alkohol och alkoholdrycker, 92/83/EEG, här efter *alkoholskattens strukturdirektiv* (COM(2018) 334 final).

Direktivförslaget hänförs till dokument SWD(2018) 259 final konsekvensbedömning och en sammanfattning av konsekvensbedömningen SWD(2018) 258 final.

Alkoholskattens strukturdirektiv stadgar om alkoholbeskattningsens strukturer, de skattebelagda produkterna och hur de definieras. Strukturdirektivet stadgar därtill produktgruppsvis vilka skatteskalor som är möjliga och vilka skattelättnader eller skattefriheter medlemsstaterna bör eller kan bevilja om de så önskar. Det är inte tillåtet att tillämpa nationella skatteskalor och skattefriheter som avviker från direktivet.

2 Förslagets bakgrund och målsättning

Direktivförslaget bygger på den utvärdering av alkoholskattens strukturdirektiv som kommissionen inledde år 2014. Då direktivets konsekvenser inte har granskats sedan det trädde i kraft tog sig kommissionen an direktivet i dess helhet för utvärdering också inom ramen för programmet REFIT om enklare EU-lagstiftning.

Kommissionen avlät sin rapport om direktivets funktionalitet till Europarådet den 28 oktober 2016. I sina slutledningar den 6 december bad rådet kommissionen att företa nödiga utredningar och konsultationer för att kunna avge ett förslag till granskning av direktivet. År 2017 kartlade kommissionen de kostnader och den nytta direktivet medförde för att kunna bedöma omfattningen av de problem som tidigare hade kommit i dagen. Kommissionen utredde olika alternativ för att ändra de gällande reglerna och bedömde de aktuella alternativens ekonomiska och sociala följder.

Direktivförslagets målsättning är att förbättra direktivets funktionalitet genom att minska de administrativa olägenheter och kostnader som reglerna medför. Genom förslaget minimeras riskerna för olika slags tolkning och en juridisk ambivalens. Avsikten är att förbättringen ska gagna företag, medlemsstater och medborgare.

Kommissionen anser att den stora variationen i skattenivåerna medlemsländerna emellan skapar en grogrund för skattefusk. Kommissionen förutsätter samtidigt tunga administrativa åtgärder av såväl skatteförvaltning som ekonomiska aktörer för att bota svagheterna i andra skattesystem. Enligt kommissionen begränsar de varierande kostnaderna som uppstår i administration och reglementen de små och medelstora företagens deltagande i handeln med alkohol och alkoholdrycker inom unionen.

I den europeiska unionens lagstiftning bestäms utöver alkoholskattens strukturer den miniminivå som medlemsländerna ska tillämpa på alkoholaccisen. I rådets direktiv 92/84/EEG, här efter *skattenivådirektivet* bestäms om ett närmande i alkoholens och alkoholdryckernas punkt-

skattnivåer. Kommissionen konstaterar i sitt förslag angående alkoholskattens strukturdirektiv att även om förslaget till ändringar i skattenivådirektivet kan reducera riskerna för skattefusk och inverka gynnsamt på folkhälsan, fokuserar man inte på dessa faktorer i utvärderingen av effekterna. Kommissionen motiverar detta med att intressegruppernas stöd för en ändring av skattenivådirektivet är begränsad och hänvisar också till sina tidigare erfarenheter av förslag till ändring av det aktuella direktivet. Kommissionen föreslog år 2006 en justering av minimiskattenivåerna men förslaget avancerade inte eftersom inte alla medlemsstater stödde det. Med två års mellanrum bör rådet ändå enligt skattenivådirektivet granska alkoholskattens miniminivåer på basen av kommissionens rapport. Granskningen år 2006 är hittills enda gången minimiskattenivåerna har utvärderats.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Alkoholdryckernas klassificering

Kommissionen föreslår att man delar in den klass som omfattar jästa drycker i två undergrupper. Till den ena undergruppen hör cider och till den andra övriga jästa drycker. Direktivet skulle definiera cider så att det uttryckligen endast handlar om jästa äppel- och päronsaftdrycker. Genom att göra cider till en egen undergrupp möjliggörs att produkterna klassificeras lika i medlemsländerna och på så vis minskar den juridiska ambivalens som leder till variationer i beskattningen.

Sänkta skattesatser

I dagens läge ger direktivet medlemsländerna möjlighet att under vissa omständigheter tillämpa lägre skattesatser för öl som bryggs i små fristående bryggerier och för etylalkohol som framställs i små fristående destillerier. Kommissionen föreslår att motsvarande möjligheter ges för cider som framställs i små fristående ciderbryggerier. Såsom för öl och etylalkohol kunde medlemsländerna själva besluta om en småproducentrabatt på ciderskatten.

Kommissionen föreslår angående småproducentrabatten att medlemsländerna på begäran ger producenterna ett intyg som bekräftar den årliga totalproduktionen och konstaterar att dessa uppfyller småproducentrabattens villkor. På så vis skulle dessa producenter erkännas som små fristående producenter i alla medlemsländer. Intygets form skulle stadfästas i kommissionens genomförandeakt, som skulle godkännas genom uppfyllande av det kontrollförfarande som är skrivet i förordning (EU) nr 182/2011.

Medlemsstaterna kan bära upp lägre skatt än skattenivådirektivets minimiskatt på öl med högst 2,8 volymprocent. Kommissionen föreslår att tröskelvärdet ändras så att det är 3,5 volymprocent som är gränsen. Avsikten är att öka bryggeriernas intresse för att utveckla svagare ölsorter.

Skattefrihet

Kommissionen föreslår förtydligande av de villkor enligt vilka heldenaturerad alkohol och delvis denaturerad alkohol erkänns ömsesidigt medlemsländerna emellan. För att öka rättssäkerheten skulle också metoden för att meddela förändringar i kraven på heldenaturering av alkohol preciseras. Strukturdirektivets hänvisning till de slojade allmänna reglerna för punkt-skattedirektivet 92/12/EEG skulle uppdateras med en hänvisning till allmänna regler och principer, enligt vilka medlemsländerna övervakar hur kommissionen använder sin genomförandemakt över den av Europaparlamentet och rådet givna förordningen (EU) nr 182/2011. Kommissionen skulle godkänna genomföranderegler om att godkänna eller förkasta medlems-

ländernas meddelanden om krav på heldenaturering av alkohol. Genomförandereglerna skulle godkännas genom att tillämpa förordningens kontrollförfarande.

Enligt förslaget skulle man för delvis denaturerade produkters överföring i vissa fall tillämpa reglerna för punktbeskattnings överföringsförfarande.

Övriga förslag och avslutningsregler

Enligt alkoholskattens strukturdirektiv ska skatten på öl uträknas på basen av hundra procents alkohol eller alternativt enligt platoskalan. Kommissionen föreslår att reglerna för uträkning enligt platoskalan skulle preciseras, i synnerhet för att harmonisera skatten på södad eller kryddad öl.

Ur direktivet föreslår kommissionen att Storbritanniens rätt att bevilja skattefrihet för två av dess skattefria produkter slopas eftersom denna skattefrihet har slopats i den nationella lagstiftningen redan tidigare.

I direktivets avslutningsbestämmelser vill kommissionen tillägga reglerna om dess genomförandemakt. Kommissionen vill bistå punktskattskommittén.

Förslaget vill att medlemsländerna stiftar och inför de lagar, förordningar och administrativa bestämmelser som direktivet förutsätter före den 1 januari 2020. Reglerna borde då tillämpas från den 1 januari 2020.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Direktivförslaget grundar sig på den 113:e artikeln i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, enligt vilken beslut om direktivet fattas enligt särskilt lagstiftningsförfarande. För att direktivet ska godkännas krävs att alla medlemsstater är enhälliga. Rådet hör Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén under processen.

Enligt den 5:e artikeln i fördraget om Europeiska unionen använder unionen sina befogenheter genom att tillämpa subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Enligt subsidiaritetsprincipen agerar unionen inom andra än de områden som ingår i dess befogenheter endast om målet för den planerade åtgärden bättre kan uppnås på unionsnivå än på centralförvaltningens eller regionala och lokala nivåer. Åtgärdernas innehåll och form får inte överskrida det som är nödvändigt för att uppnå målen i grundfördragen (proportionalitetsprincipen).

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Kommissionen motiverar förslagets koppling till subsidiaritetsprincipen med att många av direktivets problem uttryckligen beror på att det inte finns klara regler på unionsnivå. Förändringens målsättning, att minska aktörernas och skatteförvaltningens administrativa besvärigheter förverkligas bäst på unionsnivå. För proportionalitetsprincipens del anser kommissionen att man i förslaget inte överskrider vad som är nödvändigt för att uppnå målen.

Statsrådets åsikt motsvarar kommissionens syn på förslagets koppling till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

5 Hur förslaget påverkar Finland

Om direktivet godkänns enligt förslaget förutsätter det ändringar i den nationella lagstiftningen förutom de bestämmelser som är valfria för medlemsstaterna. För de valfria bestämmelsernas del beror direktivets inverkan på Finlands nationella beslut.

Direktivets förpliktande bestämmelser bör skrivas in i Lagen om accis på alkohol och alkoholdrycker (1471/1994), härafter *alkoholaccislagen*. I alkoholaccislagen bör man skriva in definitionen på den nya produktgruppen cider, liksom också den bestämmelse som gäller intygen till småbryggerierna. Tröskelvärdet för den sänkta skatten på svagt öl bör förändras. Dessutom bör man stifta en bestämmelse om att man i vissa situationer ska tillämpa reglerna för punktbeskattningens överföringsförfarande på delvis denaturerad alkohol.

Myndigheternas byråkratiska arbete kommer att öka i någon mån av det nya myndighetsintyget till små producenter av öl och cider om årsproduktionens volym och det juridiska och ekonomiska oberoendet. Hur mycket mera arbete det är frågan om beror på för vilken tidsperiod intyget ska ges och på vilka uppgifter det ska byggas – på aktörens eget meddelande eller myndighetskontroll av bokföringen.

I Finland är skattenivån på svagt öl under 2,8 volymprocent ungefär en fjärdedel av den vanliga skattenivån på öl. Om tröskelvärdet för sänkt skattenivå höjs enligt kommissionens förslag skulle beskattningen av öl med över 2,8 och under 3,5 volymprocent lindras betydligt, om de nuvarande skattesatserna förblir oförändrade.

I Finland bygger ölaccisen på graden av etylalkohol, vilket gör att kontrollmätning enligt platoskalan saknar betydelse i den finländska alkoholbeskattningen. För de småbryggerier som exporterar till andra medlemsländer skulle problematiken ändå förenklas om man harmoniserade mätningmetoderna med de länder som utnyttjar platoskalan.

Förslaget kräver endast små justeringar av Skatteförvaltningens datasystem. Det rör sig närmast om uppdateringar som rör det normala underhållet.

Enligt kommissionen är förslaget konsekvent i förhållande till 2015 års strategi för den inre marknaden, där kommissionen förbinder sig att slopa de nationella skillnaderna för att säkra den inre marknads funktionalitet och förbättra den. Förslaget om denaturerad alkohol är enligt kommissionen konsekvent i förhållande till fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt visavis kraven på att värna om människors hälsa. Avsikten är att motverka skattebedrägerier och minska de hälsorisker som uppkommer då man använder denaturerad alkohol vid framställning av illegal alkohol.

Kommissionen anser inte att man för närvarande slutgiltigt kan bedöma vilka risker den sänkta skatteuppbörden på cider och öl från små bryggerier har för folkhälsan men väntar sig inga betydande konsekvenser.

6 Ålands ställning

Frågan ingår inte i det åländska landskapets lagstiftningsbehörighet.

7 Förslagets nationella behandling och behandlingen inom Europeiska unionen

Förslaget till ändring av alkoholskattens strukturdirektiv sändes på remissrunda. Svar kom från social- och hälsovårdsministeriet, Skatteförvaltningen, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira, Bryggeri- och läskedrycksindustriförbundet, Småbryggeriförbundet rf, Altia Industrial Oy och Pekka Kääriäinen. Utlåtandena om direktivförslaget varierade beroende på vem som svarade.

I en del av remissvaren önskades en förändring eller en precisering av definitionen på cider, närmaste handlade det om styrka och framställningssätt. Möjligheten att bevilja en småproducentersrabatt till ciderproducenterna understöddes. Å andra sidan ifrågasattes om en skattesänkning är det bästa sättet att stöda företag som inleder sin verksamhet, med beaktande av alkoholens skador – ett ofta använt argument för att höja alkoholbeskattningen. Intyget som ska ges små bryggerier sågs som en uppifrån styrd harmonisering av myndighetskraven i medlemsländerna, å andra sidan att det ökar myndigheternas administrativa arbete.

Bryggeribranschen stödde förslaget om att höja tröskelvärdet på lättölets volymprocent från 2,8 till 3,5, medan åter social- och hälsovårdsministeriet inte såg några hälsogrunder för förslaget utan föreslog att man inför tre skatteklasser istället för nuvarande två.

En tillämpning av överföringsförfarandet i punktbeskattningen med skattefrihet på delvis denaturerade produkter under vissa omständigheter ansågs försvåra branschens verksamhet och öka byråkratin.

Man understödde förslaget om att förenkla platoklassificeringen av öl.

Direktivförslaget började behandlas i rådets skattearbetsgrupp den 12 juni 2018. Behandlingen ska enligt planerna återupptas i september 2018.

En PM-skiss av direktivförslaget behandlades enligt skriftligt förfarande i EU-kommitténs utskott EU 9 (skatter) den 20–26 juni 2018.

8 Statsrådets synpunkt

Statsrådet stöder förslagets målsättning att minska såväl företagets, medborgarnas som myndigheternas administrativa arbete och kostnader. Också åtgärderna mot skattebedrägerier och minskningen av de negativa hälsoeffekterna vid användningen av denaturerad alkohol för framställning av olagliga alkoholdrycker är mål som är värda att stöda.

Direktivförslaget innehåller inte i sin helhet betydande förändringsförslag utan man kan betrakta det som delvis tekniskt. Vissa detaljer i förslaget bör klargöras för att man ska kunna försäkra sig om att de står i enlighet med ställda målsättningar. Tilläggsutredningar kräver särskilt för vilken tidsperiod intyget till småbryggerierna och cidertillverkarna är tänkt att gälla och är ändamålsenligt. Medlemsstaternas definition av vad man avser med cider varierar kraftigt. Statsrådet anser att definitionen av cider ännu ska preciseras för att den ska fylla också Finlands nationella behov.