



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 24.05.2000
KOM(2000) 316 endelig

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

**om de begrænsninger, som Danmark, Finland og Sverige anvender for de mængder
punktafgiftsbelagte varer, som rejsende kan indføre i disse lande fra andre
medlemsstater til eget brug**

1. INDLEDNING

1.1. Baggrund

Ifølge principperne for det indre marked har privatpersoner ret til at medbringe punktafgiftsbelagte varer fra en medlemsstat til en anden uden begrænsninger, forudsat at de er erhvervet til eget brug og transporteres af de pågældende selv. Punktafgifter på disse varer pålægges i den medlemsstat, hvor varerne købes, og der kan ikke pålægges yderligere punktafgifter i bestemmelsesmedlemsstaten. Formålet med denne harmoniserede regel er at sikre, at det indre marked kan fungere ordentligt.

Der findes en midlertidig undtagelse fra disse grundprincipper for Danmark, Finland og Sverige, som traditionelt har haft høje punktafgifter på alkoholholdige drikkevarer og tobaksvarer både som en vigtig indtægtskilde og af sociale hensyn. Disse medlemsstater har ret til at anvende begrænsninger for, hvor stor en mængde af visse punktafgiftsbelagte varer privatpersoner kan indføre i disse lande (i bilag 1 gives en oversigt over de begrænsninger, der for øjeblikket anvendes i disse lande). Desuden kan disse medlemsstater foretage den nødvendige kontrol med begrænsningerne og opkræve punktafgifter for de mængder, der overskrider disse grænser. Denne kontrol må ganske vist ikke foregå i stort omfang ved de indre grænser og må ikke være systematisk. Sådanne undtagelser begrænser borgernes rettigheder og kan endog føre til dobbeltbeskatning af punktafgiftsbelagte varer, der er købt helt legitimt i en medlemsstat og taget med til en anden medlemsstat, der anvender begrænsninger. Derfor har Kommissionen altid været af den opfattelse, at deres anvendelsesområde og varighed skulle begrænses til det strengt nødvendige, således at de berørte medlemsstater kunne forberede sig på en situation uden begrænsninger.

Undtagelserne er fastlagt i artikel 26 i direktiv 92/12/EØF¹. Den danske undtagelse, der gælder for alkoholholdige drikkevarer og tobaksvarer, har været baseret på denne bestemmelse siden afskaffelsen af grænsekontrollen mellem medlemsstater den 1. januar 1993 (før denne dato anvendte Danmark begrænsninger på grundlag af en særlig bestemmelse i direktiv 69/169/EØF² om afgiftsfri indførsel for rejsende). De finske og svenske undtagelser, der finder anvendelse på alle alkoholholdige drikkevarer og tobaksvarer, skulle oprindeligt gælde indtil udgangen af 1996 ifølge akten vedrørende disse landes tiltrædelse af EU.

¹ 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 23.3.1992, s. 1), som ændret ved direktiv 96/99/EF af 30. december 1996 (EFT L 8 af 11.1.1997, s. 12-13).

² Rådets direktiv 69/169/EØF af 28. maj 1969 om harmonisering af lovgivning om fritagelse for omsætningsafgifter og punktafgifter ved indførsel i den internationale rejsetrafik (EFT L 133 af 4.6.1969, s. 6), som ændret ved Rådets direktiv 94/4/EF af 14. februar 1994 (EFT L 60 af 3.3.1994, s. 14-15).

Undtagelserne blev sidst forlænget ved direktiv 96/99/EF³, der ændrede artikel 26 i direktiv 92/12/EØF fra og med 1. januar 1997⁴. Kommissionen havde foreslået denne forlængelse i 1996 for at give de berørte medlemsstater mere tid til at tilpasse sig det alle konsekvenserne af indre marked, men mente dog, at forlængelsen skulle være af kort varighed og ledsages af en gradvis lempelse af de kvantitative begrænsninger.

På grundlag af dette forslag gav Rådet Finland og Danmark tilladelse til at forlænge begrænsningerne indtil udgangen af 2003, forudsat at begrænsningerne gradvis afskaffes inden denne dato. Sverige kunne ikke på det tidspunkt bestemme sig for en definitiv dato for undtagelsens udløb, og Rådet gav tilladelse til, at undtagelsen kunne forlænges indtil udgangen af juni 2000, men med en revisionsordning.

Danmark og Finland kan også anvende strengere regler for varer, som indføres af personer med bopæl på deres område, der ikke har opholdt sig uden for deres område i mindst 24 timer, men kun Danmark har gjort brug af denne mulighed.

1.2. Emnet for rapporten

Ifølge artikel 26, stk. 2, i direktiv 92/12/EØF skal Kommissionen inden 30. juni 2000 aflægge beretning til Europa-Parlamentet og Rådet om, hvordan undtagelsen fungerer i Danmark og Finland⁵.

Ifølge artikel 26, stk. 3, i direktiv 92/12/EØF udløber den svenske undtagelse den 30. juni 2000. Artiklen indeholder dog en revisionsklausul, som henviser til revisionsordningen i artikel 281 i sjette momsdirektiv⁶. Kommissionen er af den opfattelse, at denne klausul højst kan betyde, at Kommissionen også skal berette om, hvordan den svenske undtagelse fungerer. I lyset heraf og eftersom Sverige har

³ EFT L 8 af 11.1.1997, s. 12-13.

⁴ Artikel 26 i direktiv 92/12/EØF, som ændret ved direktiv 96/99/EF, lyder således:

"1. Med forbehold af artikel 8 kan Danmark og Finland indtil den 31. december 2003 anvende de i andet og tredje afsnit omhandlede særlige bestemmelser på visse alkoholholdige drikkevarer og tobaksvarer, som privatpersoner indfører til deres område til eget brug.

Fra den 1. januar 1997 kan Danmark og Finland fortsat anvende de samme begrænsninger for den mængde varer, der kan indføres til deres område uden betaling af yderligere punktafgifter, som de anvendte den 31. december 1996. Disse medlemsstater afskaffer gradvis disse begrænsninger.

Danmark og Finland kan, når disse varer indføres af personer med bopæl på deres område, begrænse den afgiftsfrie kvote til kun at gælde personer, der har opholdt sig uden for deres område i over 24 timer.

2. Inden den 30. juni 2000 aflægger Kommissionen beretning til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af stk. 1.

3. Med forbehold af artikel 8 og med en revisionsordning svarende til ordningen i artikel 281 i direktiv 77/388/EØF kan Sverige fra den 1. januar 1997 til den 30. juni 2000 fortsat anvende de samme begrænsninger for den mængde alkoholholdige drikkevarer og tobaksvarer, som privatpersoner kan indføre i Sverige til eget brug uden betaling af yderligere punktafgifter, som det anvendte den 31. december 1996.

4. Danmark, Finland og Sverige kan opkræve punktafgifter og foretage den nødvendige kontrol vedrørende de varer, der er omfattet af denne artikel."

⁵ Denne beretning er også henvendt til Det Økonomiske og Sociale Udvalg, som udtrykte ønske om også at blive konsulteret i forbindelse med beretningen, da det blev konsulteret om Kommissionens forslag, der førte til en forlængelse af de nordiske begrænsninger.

⁶ Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter - Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145 af 13.6.1977, s. 1), som ændret ved Rådets direktiv 1999/85/EF af 22. oktober 1999 (EFT L 277 af 28.10.1999, s. 34-36).

anmodet om tilladelse til at forlænge undtagelsen, således at den udløber samtidig med den danske og finske undtagelse, mener Kommissionen, at det vil være passende også at lade beskrivelsen af, hvordan den svenske undtagelse fungerer, indgå i denne rapport.

Da det ifølge artikel 26, stk. 1, i direktiv 92/12/EØF er op til Danmark og Finland selv at fastlægge de nærmere enkeltheder vedrørende den gradvise lempelse, er formålet med denne rapport primært at analysere de foranstaltninger, der hidtil er truffet af disse medlemsstater for gradvis at afskaffe begrænsningerne inden den vedtagne udløbsdato (jf. kapitel 4). Endvidere ser man i rapporten på, hvordan Danmark, Finland og Sverige håndhæver og kontrollerer begrænsningerne i praksis (jf. kapitel 2), og der foretages en evaluering af, i hvor høj grad de anvendte begrænsninger opfylder målsætningerne herfor, ud fra resultaterne af den kontrol, der foretages i overensstemmelse med artikel 26, stk. 4, i direktiv 92/12, og de statistiske oplysninger om mængderne af punktafgiftsbelagte varer, som begrænsningerne gælder for, og som indføres i landet fra en anden medlemsstat, sammenlignet med det samlede private forbrug af disse varer (jf. kapitel 3).

Beskrivelsen af situationen i hver af de berørte medlemsstater og de anvendte statistiske data er baseret på oplysninger, som medlemsstaterne har givet i et spørgeskema, der specielt vedrørte ovennævnte emner.

2. HÅNDHÆVELSE OG KONTROL AF BEGRÆNSNINGERNE

I de tre berørte medlemsstater, skal rejsende, der ankommer fra en anden medlemsstat, og som medtager alkoholholdige drikkevarer eller tobaksvarer ud over de tilladte mængder, skal selv angive den overskydende mængde til told- eller skattemyndighederne.

I Danmark skal der udfyldes et angivelseskort, som lægges i en dertil indrettet postkasse, "Told-Postkassen". Hvis der er en rød kanal på indrejsestedet (i lufthavne), skal angivelsen foregå dér. Senest en måned efter angivelsen vil de rejsende modtage en regning, hvoraf det fremgår, hvor meget der skal betales. De danske myndigheder fører ikke særligt regnskab over, hvor meget der betales hvert år i den forbindelse, men de anførte, at der åbenbart ikke er mange rejsende, der gør brug af denne måde at angive varer på skriftligt eller ved grænsen. De tilføjede også, at kontrollen med begrænsningerne ved de indre grænser er forholdsvis lavt prioriteret, og at de fleste grænseovergange i dag er ubemandede. Der foretages kun stikprøvekontrol af rejsendes bagage.

Ved ankomst til Finland fra en anden medlemsstat bliver det anbefalet de rejsende at vælge den rigtige passagerkanal, når der er mulighed herfor. Rejsende, der medbringer varer ud over, hvad der kan indføres i landet uden at betale punktafgifter, skal følge den røde kanal. Rejsende, der ankommer med bil fra en anden medlemsstat til et indrejsested uden rød kanal, skal placere et rødt eller et grønt kort på et synligt sted bag forruden.

Ifølge de finske instruktioner om toldmyndighedernes beføjelser, kompetence og pligter med hensyn til at kontrollere passagerer, der ankommer til Finland fra andre medlemsstater, kan beføjelser i henhold til toldloven også gælde for kontrol af intern EU-trafik. Men i sådanne tilfælde skal der være særlige grunde til at foretage

inspektionerne, f.eks. at myndighederne efter at have overvejet situationen som helhed i den enkelte sag har fået mistanke om uregelmæssigheder. Der kan være tale om følgende situationer: rejsens varighed eller formål, manglende bagage, uklarhed om formålet med rejsen, personens baggrund, osv.

I Sverige skal mængder, der bringes ind i landet ud over de tilladte mængder, angives til toldmyndighederne, hvis varerne indføres via et bemanded toldkontrolsted. Rejsende kan vælge at betale den skyldige afgift straks til toldmyndighederne eller senest to uger efter til skattemyndigheden i Gävle. Hvis der indføres varer via et ikke-bemanded toldkontrolsted, skal angivelsen ske til skattemyndigheden i Gävle senest fem dage efter indførslen. Afgiften skal være betalt senest to uger efter, at der er truffet beslutning om, at der skal pålægges en afgift.

Ud fra ovenstående korte beskrivelse af procedurerne fremgår det, at håndhævelsen af begrænsningerne for rejsende i første omgang afhænger af den rejsendes frivillige medvirken. Danmark, Finland og Sverige angiver, at kontrollen af rejsende generelt ikke er højt prioriteret og kun foretages som stikprøver eller af behørigt begrundede årsager (mistanke om svig). Det skal bemærkes, at uanset at kontrol og administrative formaliteter er lavt prioriteret, så er de alligevel en hindring for fri bevægelighed for personer og varer.

I det følgende kapitel ses der på, hvilke resultater kontrollen har givet med hensyn til betaling af punktafgifter til myndighederne, og hvor mange gange der er foretaget kontrol i hver af medlemsstaterne. Der foretages endvidere en evaluering af, hvor effektiv kontrollen med begrænsningerne er, herunder anvendelsen af selve begrænsningerne, hvilket sker ud fra statistiske data over det samlede forbrug og over, hvor stor en andel af det samlede forbrug der antages at blive "indført" fra andre medlemsstater.

3. KONTROLRESULTATER

3.1. Danmark

Som tidligere nævnt fører de danske myndigheder ikke separat regnskab over, hvor stort et beløb der indbetales hvert år efter angivelser, der er lagt i Told-Postkassen, men de anførte, at der åbenbart ikke er mange rejsende, der gør brug af denne måde at angive varer på.

Til spørgsmålet om, hvor ofte der foretages kontrol, og hvilke resultater denne kontrol har givet hvad angår forsøg på indsmugling af cigaretter og spiritus, har de danske myndigheder givet følgende oplysninger (der er kun separate oplysninger om resultaterne af kontrollen ved de indre grænser fra og med 1998):

Tabel 1: Resultaterne af kontrol af EF-rejsende foretaget af de danske toldmyndigheder

	1998	1999
Kontrol af individuelle rejsende	193 753	104 420
Kontrol af transportmidler	50 521	27 884
Indsmugling af cigaretter ('000)	67 548	20 487
Indsmugling af spiritus (i liter)	85 367	126 163

Indsmuglingen af cigaretter svarede til ca. 2,9% af det samlede årlige afgiftsbelagte salg i 1999. For spiritus steg indsmuglingen betragteligt i 1999, og det på trods af at der foretages mindre kontrol, og det udgjorde ca. 8,4% af det samlede årlige afgiftssalg.

Det registrerede smugleri er betragteligt, men udgør kun en lille del af forbruget af sådanne varer i Danmark, hvoraf der ikke er betalt punktafgifter. De danske myndigheder anfører, at en relativt stor del af forbruget sikkert kan henregnes under spiritus og tobaksvarer, der er anskaffet ulovligt, men at det er vanskeligt at måle omfanget. De anslår, at forbruget uden betaling af danske punktafgifter er på ca. 50% af det afgiftsbetalte forbrug for spiritus og 20% af det afgiftsbetalte forbrug for cigaretter (tallet for cigaretter kan sammenlignes med tallet for øl og vin, som der ikke er begrænsninger for. Tallet for øl og vin var tidligere noget højere, men er sandsynligvis faldet, efter at punktafgiftsniveauet på disse varer blev sat ned). Eftersom cigaretter og spiritus, for hvilke der gælder en 24-timers regel, typisk medbringes af ferierejsende og forretningsrejsende m.m., antages disse tal at være faldet en del som følge af afskaffelsen af det afgiftsfrie salg den 1. juli 1999, men varerne er stadigvæk meget billigere i andre medlemsstater.

Konklusion

Selv om mængden af smuglergods, som opdages, er betragteligt, udgør det kun en lille del af den ubeskattede del af forbruget. Den ubeskattede del af spiritusforbruget er meget stort, endda meget større end for øl og vin, som ikke er pålagt begrænsninger. Det viser, at det er vanskeligt at håndhæve begrænsningerne i det indre marked, og at de ikke er særligt anvendelige, når det drejer sig om at bekæmpe illegale bevægelser. Den danske regering hævder, at begrænsningerne ikke kan fjernes, uden at der sker en meget omfattende tilpasning af tolden, i modsat fald vil grænsehandlen kunne antage katastrofale dimensioner. Men selv nu udgør den private indførsel, hvoraf der ikke betales punktafgifter, mere end halvdelen af det samlede afgiftsbetalte spiritusforbrug til trods for begrænsningerne.

3.2. Finland

Finland har ikke en separat opgørelse over, hvor stort et beløb der i alt opkræves i punktafgifter for varer, som rejsende har indført i landet ud over de tilladte mængder. Det er kun toldmyndighederne i Turku, som er hovedkontor for ind- og udskibning for den interne EU-trafik, der fører separate oplysninger herom. Der foretages kun

kontrol i ganske få tilfælde (omkring 1000 om året), og ligeså er det årlige beløb, der opkræves i punktafgifter (47,440 FIM i 1999) minimalt. For lufttrafikken er der kun opkrævet et ubetydeligt beløb i punktafgifter.

Der er kun i meget få tilfælde foretaget kontrol af rejsende, der ankommer fra andre medlemsstater. I 1997 og 1999 svingede det mellem ca. 6000 og 8000 på årsbasis. Antallet af tilfælde, der har givet anledning til indgreb, har ligget på mellem ca. 300 og mere end 400. Der er ingen oplysninger for 1995 og 1996.

At der føres så lidt kontrol, kan muligvis forklares med, at varer, der indføres af rejsende i den interne EU-trafik, kun udgør en meget lille del af den samlede indførsel af tobaksvarer og spiritus foretaget af rejsende som helhed. Nedenstående tabel viser den samlede indførsel af alkoholholdige drikkevarer og cigaretter uden betaling af yderligere punktafgifter og indførslen fordelt på oprindelse:

Tabel 2: Den samlede indførsel af rejsende i 1998 og 1999 uden betaling af yderligere punktafgifter (inden for de grænser, der gælder for indkøb i tredjelande eller i EU-lande, eller over disse grænser, men ikke angivet) og indførslen fordelt på oprindelse⁷.

	<i>Samlet indførsel (i mio. liter eller for cigaretter i mio. stk.)</i>		<i>Fra Estland og Rusland</i>		<i>Fra Sverige</i>		<i>Fra andre lande (EU + tredjelande)</i>	
	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
<i>Øl</i>	19,2	22,0	74%	76%	20%	18%	6%	7%
<i>Vin</i>	3,3	2,8	39%	38%	17%	23%	44%	40%
<i>Hedvin</i>	1,8	1,8	45%	49%	22%	20%	32%	31%
<i>Spiritus</i>	3,6	3,8	50%	53%	16%	16%	34%	31%
<i>Cigaretter</i>	493	514	61%	60%	14%	18%	26%	22%

Af denne tabel fremgår det, at de fleste af de alkoholholdige drikkevarer og cigaretter, der indføres af rejsende i Finland, kommer fra tredjelande. Indførslen fra Sverige kan lades ude af betragtning i forbindelse med denne rapport, da den almindeligvis købes afgiftsfrit på færgen mellem Sverige og Finland via Ålandsøerne. Indførslen af øl fra tredjelande er det største problem for Finland. Denne indførsel er den største set volumenmæssigt, og indførslen fra tredjelande løber op i 75% af den samlede indførsel af øl.

I nedenstående tabel sammenlignes oplysningerne om den samlede indførsel og indførslen fra andre lande med det samlede forbrug i Finland i 1998.

⁷

Ifølge gallupundersøgelser foretaget af Finlands Statistik i årene 1996 til 1999.

Tabel 3: Indførsel fra andre medlemsstater end Sverige og andre tredjelande end Rusland og Estland i 1998 i % af samlet indførsel

	<i>Samlet forbrug (i mio. liter eller for cigaretter i mio. stk.)</i>	<i>Samlet indførsel (i mio. liter eller for cigaretter i mio. stk.)</i>	<i>Indførsel fra andre medlemsstater end Sverige og andre tredjelande end Rusland og Estland i % af samlet indførsel</i>	<i>Indførsel fra andre medlemsstater end Sverige og andre tredjelande end Rusland og Estland i % af samlet forbrug</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)x(2)/(1)
<i>Øl</i>	398,7	19,2	6%	0,3%
<i>Vin</i>	73,5	3,3	44%	2%
<i>Hedvin</i>	27,6	1,8	32%	2,1%
<i>Spiritus</i>	27,5	3,6	34%	4,4%
<i>Cigaretter</i>	5347	493	26%	2,6%

Ud af tabellen fremgår det klart, at indførslen fra andre medlemsstater end Sverige kun udgør en mindre del af det samlede private forbrug (jf. sidste søjle i tabellen). Tallene omfatter også indførsel fra andre tredjelande end Estland og Rusland, for hvilke der ikke findes separate oplysninger). Desuden er en stor del af disse varer blevet indkøbt i afgiftsfrie butikker indtil 30. juni 1999. Det nationale forsknings- og udviklingscenter for velfærd og sundhed har undersøgt dette og er nået frem til, at mængden af alkoholholdige drikkevarer og cigaretter, som rejsende bringer med sig fra andre medlemsstater, sandsynligvis er faldet med 20-30% fra andet til tredje kvartal 1999. Hovedkonklusionen fra centret er, at mængden af alkoholholdige drikkevarer og cigaretter, som indføres i Finland fra andre EU-lande af rejsende, som har købt dem i almindelig handel i andre medlemsstater, stadig er temmelig lille, og at den næppe er steget siden 1995. Det er ikke muligt at give et nøjagtigt tal for disse varer, men et rimeligt gæt vil være, at mindre end 10% af al den spiritus og tobak, som bringes ind i Finland af rejsende, er punktafgiftsbelagte varer fra andre medlemsstater.

Konklusion

Kontrollen af den interne EU-trafik ser ud til at være meget lille i Finland, og alligevel er mængden af punktafgiftsbelagte varer, der bringes ind i Finland fra andre medlemsstater, meget lille, og endog i aftagende. Det kan forklares ud fra Finlands geografiske situation, som gør, at grænsehandel ikke er så attraktiv, men også ud fra den kendsgerning, at anvendelsen af begrænsninger og de strenge sanktioner, der idømmes i tilfælde af overtrædelse, virker afskrækkende. Hovedparten af indførslen

var enten afgiftsfrie varer, der blev indført via lufthavne (indtil 1. juli 1999), varer, der blev købt afgiftsfrit på færgen mellem Sverige og Finland, eller varer indført fra tredjelande.

3.3. Sverige

De svenske myndigheder fører regnskab med punktafgifter, der opkræves af toldstedet i Gävle. Disse afgifter vedrører angivelser til toldvæsenet, som ikke straks bliver betalt, og angivelser, som rejsende selv foretager, når de rejser ind i Sverige via en ubemandet grænseovergang eller via et indrejsested, hvor toldvæsenet ikke er til stede. Der blev i alt opkrævet 8,7 mio. SEK i 1997, 20,9 mio. SEK i 1998 og 8,1 mio. SEK i 1999. De svenske myndigheder forklarer den voldsomme stigning i 1998 med, at toldvæsenet fra 1. juli 1998 fik beføjelse til at konfiskere varer, hvis der var en reel risiko for, at der ikke var betalt afgift. Dette standsede i vid udstrækning en praksis, som var blevet helt almindelig, nemlig ikke at angive varer, som indførtes afgiftsfrit ud over det tilladte, eller at opgive falske personoplysninger i forbindelse med angivelserne. Men virkningen af denne foranstaltning ser ud til at have været midlertidig, eftersom indtægterne i 1999 var tilbage på niveauet for 1997.

De svenske myndigheder samler normalt ikke statistiske oplysninger om, hvor ofte de foretager kontrol af rejsende, der ankommer fra andre medlemsstater. Der findes nogle oplysninger om kontrol af busser i Helsingborg (Overfarten mellem havnen her og Danmark tager kun ca. 20 min.). I 1999 blev der foretaget kontrol af 431 busser. Dette resulterede i konfiskering af 64 000 liter spiritus, 9 453 liter vin, 13 029 liter øl og 31 900 cigaretter. De konfiskerede varer blev der ikke gjort krav på, eftersom der normalt ikke er nogen, der vedgår at have medbragt mere end den tilladte afgiftsfrie mængde. Noget tyder på, at der på disse busture jævnligt gøres forsøg på at indføre alkoholholdige drikkevarer med henblik på efterfølgende salg til andre.

Der er også flere oplysninger om den samlede mængde af alkohol og tobak, som toldvæsenet har konfiskeret siden 1992. Der er sket en betragtelig stigning i mængden af konfiskerede varer siden 1996, men antallet af konfiskeringer er faldet, hvilket betyder, at der er en betydelig stigning i mængderne for hver konfiskering. For spiritus og alkohol for eksempel er der sket en stigning fra 80 462 liter i 1995 til 507 581 liter i 1998, og mængden pr. konfiskering er steget fra 16 til ca. 120 liter pr. konfiskering. Det kan tyde på, at alkoholsmugleri mere og mere er blevet et anliggende for organiseret svindel og kriminelle organisationer snarere end det, at den enkelte rejsende ikke overholder restriktionerne.

Ifølge KALK-rapporten om alkoholforbruget i Sverige i 1990'erne er det samlede alkoholforbrug steget fra 7,8 liter (ren 100% alkohol) i 1995 til 8,2 liter pr. person i 1997.

Tabel 4: Samlet alkoholforbrug i liter 100% alkohol pr. indbygger fra 15 år og op (baseret på tallene fra KALK⁸)

	1993	1994	1995	1996	1997
Samlet forbrug	7,7	7,8	7,8	8,0	8,2
Købt i landet og beskattet	6,2	6,3	6,1	5,9	5,9
Privat indførsel	0,7	0,7	0,8	1,1	1,5

Tabellen viser, at andelen af det samlede alkoholforbrug, som udgøres af alkoholholdige drikkevarer, der er indført af private fra andre EU-lande, er steget voldsomt siden 1995. Tallet var på ca. 9-10% mellem 1990 og 1995, men steg så brat til omkring 14% i 1996 og 18% i 1997. (Mængderne omfatter varer, der er købt i afgiftsfri stand i den interne EU-trafik. Der findes ikke noget tal over den del, der overstiger den tilladte afgiftsfrie mængde.)

For cigaretter er statistikkerne mere begrænsede. Ud fra hvad det kriminalpræventive råd har skønnet, var det samlede forbrug af cigaretter på 9,2 mia. i 1998. Af dem var omkring 2 mia. købt i afgiftsfri stand og 0,2 mia. var købt i Danmark. Det registrerede forbrug faldt fra omkring 8 mia. cigaretter i 1995 og 1996 til 6 mia. i 1997 og 1998. En del af faldet kan tillægges det voksende cigaretsmugleri, som ifølge det kriminalpræventive råd beløb sig til 500 mio. cigaretter i 1998.

Konklusion

Det fremgår af ovennævnte oplysninger, at af de tre omhandlede medlemsstater er det Sverige, der har den mest intensive kontrol af de interne EU-begrænsninger. I modsætning til Danmark har Sverige begrænsninger på alle alkoholholdige drikkevarer og tobaksvarer. I modsætning til Finland gør den geografiske situation i Sverige det lettere at foretage grænsehandel i lavere beskattede medlemsstater. Samtidig viser de statistiske oplysninger over privat indførsel, at en stor del af det private forbrug i Sverige dækkes af varer, der privat er indført fra andre medlemsstater af rejsende uden betaling af afgifter, og at denne andel er stigende. Selv om der er indført strengere forholdsregler, ser svindlen ud til at fortsætte og er endog stigende, alt imens forbruget af alkoholholdige drikkevarer pr. person ikke er faldende.

4. FORANSTALTNINGER

Ifølge artikel 26, stk. 1, i direktiv 92/12/EØF skal Danmark og Finland gradvis afskaffe begrænsningerne i perioden fra 1. januar 1997 til udgangen af 2003, idet det dog er op til dem selv at bestemme, hvordan denne lempelse nærmere skal foregå.

⁸ KALK er et projekt, der ser på svenske alkoholstatistikker. Sponsorerne er større private og offentlige investorer i fremstillingen af alkoholholdige drikkevarer.

Danmark har anvendt begrænsninger for spiritus og tobaksvarer siden afskaffelsen af afgiftskontrollen ved grænsen mellem medlemsstaterne den 1. januar 1993 (før denne dato anvendte Danmark lignende begrænsninger på grundlag af en særlig bestemmelse i direktiv 69/169/EØF om afgiftsfri indførsel for rejsende). Siden denne dato, og til trods for at direktivet nu indeholder en retlig forpligtelse, har Danmark endnu ikke øget den mængde spiritus eller tobaksvarer, som rejsende kan bringe ind i landet. Der blev taget et lille skridt dengang, da undtagelsen blev forlænget fra 1. januar 1997, og hvor 36-timers reglen blev erstattet af 24-timers reglen.

I Finland blev der indført en mindre lempelse af begrænsningen for spiritus og hedvin fra 1. januar 1998, da det blev muligt at medbringe 1 liter spiritus OG (i stedet for ELLER) 3 liter hedvin. Der er nu forelagt et forslag for Rådet om gradvis at liberalisere begrænsningen for den mængde øl, der kan købes i den interne EU-trafik, fra midten af 2000 til helt at afskaffe den den 31. december 2003. For andre varer (vin, hedvin, tobaksvarer) er der hidtil ikke taget skridt til nogen form for ændring.

Eftersom den for Sverige gældende undtagelse skulle udløbe med udgangen af juni 2000, blev der ikke indført nogen forpligtelse til at lempe begrænsningerne inden denne dato i artikel 26. Siden tiltrædelsen af EU har Sverige ikke taget skridt i retning af at forøge de tilladte mængder, hvilket i vid udstrækning kan forklares med deres anmodning om en yderligere forlængelse på linje med den danske og finske undtagelse.

Alt i alt er der kun taget få skridt eller slet ingen fra dengang, da undtagelserne blev forlænget i 1997, og til i dag. Finland har besluttet gradvis at lempe begrænsningerne for øl fra juli 2000 og fremover, men har ikke nævnt de andre varer. Det har Danmark heller ikke for de varer, som der anvendes begrænsninger for. Kommissionen gør opmærksom på, at de pågældende medlemsstater straks skal tage de nødvendige skridt og sørge for en jævn og glat overgang hen imod anvendelse af normale fællesskabsregler, og henstiller dette på det kraftigste. For Sveriges vedkommende skal der, hvis en eventuel forlængelse skulle komme på tale, opstilles præcise faser for, hvordan lempelsen skal foregå fra juli 2000 til udgangen af 2003.

5. GENERELLE KONKLUSIONER

Som nævnt i indledningen er de begrænsninger, som Danmark, Finland og Sverige anvender for, hvor store mængder af afgiftsbelagte varer rejsende kan bringe ind i disse lande fra andre medlemsstater til eget brug, en undtagelse fra princippet om fri bevægelighed i det indre marked. Det var klart, at undtagelsen blev givet og forlænget i 1997 for at give de pågældende medlemsstater mulighed for at tilpasse deres politik gradvis til forholdene i det indre marked. Dette indebærer såvel eksplicit som implicit, at disse medlemsstater skulle tage de nødvendige skridt til gradvis at få fjernet disse begrænsninger.

Rapporten viser, at overholdelsen af begrænsningerne i vid udstrækning afhænger af, om de rejsende frivilligt medvirker, og at det er vanskeligt at kontrollere begrænsningerne effektivt i det indre marked, der er baseret på princippet om fri bevægelighed for varer og personer. Hvor omfattende kontrollen er varierer fra det ene land til det andet, hovedsageligt som følge af deres forskelligartede geografiske situation. Ud fra statistiske oplysninger om det samlede forbrug af varer, for hvilke

der gælder begrænsninger, og om andelen af det samlede forbrug, der dækkes af varer med oprindelse i andre medlemsstater, fremgår det, at sidstnævnte andel generelt er betragteligt (især i Danmark og Sverige) og stigende, og det på trods af anvendelsen af begrænsninger. Dette er med til at understrege, at anvendelse af begrænsninger tilsyneladende ikke er en effektiv måde at bekæmpe indførsel af afgiftsfrie varer på ud over det tilladte. Det ser endog ud til at føre til udvikling af ulovlige aktiviteter og organiseret smugleri. Sådanne aktiviteter kan og bør bekæmpes af medlemsstaterne, også i de tilfælde, hvor der ikke findes begrænsninger for lovlige rejsende.

Generelt ser det ud til, at det er umuligt at håndhæve anvendelsen af begrænsninger for rejsende i den interne EU-trafik effektivt i det indre marked, især fordi det i henhold til fællesskabslovgivningen er forbudt at foretage systematisk kontrol ved de indre grænser. Derfor vil Kommissionen på det kraftigste henstille til hver af de berørte medlemsstater, at de træffer de nødvendige skridt til at forberede sig på en jævn og glat overgang til anvendelse af gældende almindelige regler senest den dato, deres undtagelse udløber. I den forbindelse og til trods for den retslige forpligtelse, der gælder for Danmark og Finland, er der ikke foretaget større ændringer i begrænsningerne, siden de blev forlænget i 1997. Finland har først for nylig indført en lempelse af begrænsningerne for øl som led i en styrkelse af de begrænsninger, der anvendes over for indførsel af øl fra tredjelande.

BILAG 1

Artikel 26-undtagelser (kvantitative begrænsninger for rejsende inden for EU)

	Udløbsdato	Betingelser	Tobaksvarer	Alkohol og spiritus	Hedvin eller mousserende vin	Vin	Øl
SV	30/6/2000	Personer, der rejser ind i Sverige	300 cigaretter eller 150 cigarillos eller 75 cigarer eller 400 gr røgtobak	1 liter eller	3 liter	5 liter	15 liter
DK	31/12/2003	Personer, der rejser ind i Danmark, og personer bosat i Danmark, der har været uden for Danmark i mere end 24 timer	300 cigaretter eller 150 cigarillos eller 75 cigarer eller 400 gr røgtobak	1,5 liter			
		Personer bosat i Danmark, der har været uden for Danmark i mindre end 24 timer	100 cigaretter eller 150 cigarillos eller 75 cigarer eller 400 gr røgtobak	0 liter			
FINL	31/12/2003	Personer, der rejser ind i Finland	300 cigaretter eller 150 cigarillos eller 75 cigarer eller 400 gr røgtobak	1 liter	3 liter	5 liter	15 liter